



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 150/2025

PLENO JURISDICCIONAL

Expedientes 00006-2024-PI/TC y 00014-2024-PI/TC (acumulados)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17 de julio de 2025

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional sobre la conducción de la investigación del delito

MINISTERIO PÚBLICO Y COLEGIO DE ABOGADOS DE LA LIBERTAD
C.
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demandas de inconstitucionalidad contra los Decretos Legislativos 1592, 1604, 1605 y 1611, y el artículo único de la Ley 32130, *Ley que modifica el Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957, para fortalecer la investigación del delito como función de la Policía Nacional del Perú y agilizar los procesos penales*

Magistrados firmantes:

SS.

**PACHECO ZERGA
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.º 1412, Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM y la Directiva N.º 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00006-2024-AI.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 2
sobre la conducción de la investigación del delito

TABLA DE CONTENIDOS

Disposiciones impugnadas	Parámetro de control
<ul style="list-style-type: none">- Artículo 2 del Decreto Legislativo 1592.- Artículo 2 del Decreto Legislativo 1604.- Artículo 2 del Decreto Legislativo 1605.- Artículo 6.2, 10 y la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1611.- Artículo único de la Ley 32130.	<p style="text-align: center;"><i>Constitución Política del Perú</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Artículos 2, incisos 2 y 24; 44; 51; 118 inciso 4; 139, incisos 3 y 14; 158; 159 inciso 4; y 166.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDAS

B-1.1. EXPEDIENTE 00006-2024-PI/TC (MINISTERIO PÚBLICO)

B-1.2. EXPEDIENTE 00014-2024-PI/TC (COLEGIO DE ABOGADOS DE LA LIBERTAD)

B-2. CONTESTACIONES DE LAS DEMANDAS

B-2.1. EXPEDIENTE 00006-2024-PI/TC (PODER EJECUTIVO)

B-2.2. EXPEDIENTE 00014-2024-PI/TC (CONGRESO DE LA REPÚBLICA)

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

§2. NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 3
sobre la conducción de la investigación del delito

2.1. AUTONOMÍA Y COMPETENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO

2.2. FUNCIONES CONSTITUCIONALES DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

§3. DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD COMO *ÚLTIMA RATIO*: LA INTERPRETACIÓN CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN

§4. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ROL DEL MINISTERIO PÚBLICO Y LA POLICÍA NACIONAL EN LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO

4.1. EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL CONSTITUCIONALISMO PERUANO

4.2. LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR EN EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL ANTES DE LA REFORMA DE LA LEY 32130

4.3. LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR DEL DELITO CON LA REFORMA AL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL POR LA LEY 32130

§5. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL

5.1. Sobre si al Ministerio Público le corresponde la «conducción» o la «conducción *jurídica*» de la investigación del delito

5.2. Sobre el significado de conducir «*desde su inicio*» la investigación del delito

5.3. Sobre si en el marco de la investigación del delito, la Policía coordina con el Ministerio Público como un par o bajo una lógica de subordinación

§6. CRITERIOS RECTORES DE LA SENTENCIA

§7. ANÁLISIS CONCRETO DE LOS ARTÍCULOS CUESTIONADOS

7.1. EXPEDIENTE 00006-2024-PI/TC

7.1.1. Examen de constitucionalidad formal de las disposiciones impugnadas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 4
sobre la conducción de la investigación del delito

7.1.2. Examen de constitucionalidad por el fondo de las disposiciones impugnadas

7.1.2.1. Examen de constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 1592, en cuanto modifica el artículo 2.3 del Decreto Legislativo 1241

7.1.2.2. Examen de constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, en cuanto modifica los artículos 1, 2.9, 2.14, 13.1 y 18 (segundo y tercer párrafos) del Decreto Legislativo 1267

7.1.2.3. Examen de constitucionalidad de los artículos 68.1. "f", 69, 208.1 y 213.3 del NCPP, modificados por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605

7.1.2.4. Examen de constitucionalidad de los artículos 6.2 y 10 del Decreto Legislativo 1611, así como de la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria, que reforma el artículo 341 del NCPP

7.2. EXPEDIENTE 00014-2024-PI/TC

7.2.1. Examen de constitucionalidad de los artículos IV del Título Preliminar, 60.2, 61.2, 61.3, 65.2, 65.3, 65.4, 67.1, 67.2, 68.1. "l", 68.2, 160.2."c", 321.1, 322.1, 330, 331.1, 332.1 y 332.2 del NCPP, modificados por el artículo único de la Ley 32130.

§8. CONSIDERACIONES FINALES

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 5
sobre la conducción de la investigación del delito

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de julio de 2025, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia, con los votos singulares de los magistrados Domínguez Haro y Monteagudo Valdez que se adjuntan.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 7 de mayo de 2024, el fiscal de la nación interpone una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 del Decreto Legislativo 1592, el artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605 y los artículos 6.2, 10 y la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1611. Alega la vulneración de los artículos 2, inciso 2; 139, incisos 3 y 14; y 159, inciso 4 de la Constitución.

Posteriormente, con fecha 14 de octubre de 2024, el Colegio de Abogados de La Libertad interpone una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo único de la Ley 32130, *Ley que modifica el Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957, para fortalecer la investigación del delito como función de la Policía Nacional del Perú y agilizar los procesos penales*, en cuanto modifica el artículo IV del Título Preliminar; el inciso 2 del artículo 60; los incisos 2 y 3 del artículo 61; los incisos 2, 3 y 4 del artículo 65; los incisos 1 y 2 del artículo 67; el literal “l” del inciso 1 y el inciso 2 del artículo 68; el literal “c” del inciso 2 del 160; el inciso 1 del artículo 321; el inciso 1 del artículo 322; el artículo 330; el inciso 1 del artículo 331 y los incisos 1 y 2 del artículo 332 del Nuevo Código Procesal Penal (NCP). En concreto, sostiene que las disposiciones impugnadas vulneran los artículos 2.24 literal “e”, 44, 51, 158 y 159 de la Constitución.

Por su parte, con fecha 17 de setiembre de 2024, el procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo contesta la demanda tramitada en el Expediente 0006-2024-PI/TC, solicitando que sea declarada infundada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 6
sobre la conducción de la investigación del delito

A su vez, con fecha 17 de enero de 2025, el apoderado especial del Congreso de la República en los procesos de inconstitucionalidad contesta la demanda tramitada en el Expediente 0014-2024-PI/TC, solicitando que sea declarada infundada.

Con base en el artículo 113 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo.), este Tribunal emitió el auto de fecha 29 de mayo de 2025, a través del cual resolvió la acumulación de los presentes expedientes

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de los extremos impugnados de los Decretos Legislativos 1592, 1604, 1605 y 1611, y de la Ley 32130, que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDAS

B-1.1. EXPEDIENTE 0006-2024-PI/TC (MINISTERIO PÚBLICO)

Los argumentos esgrimidos por el titular del Ministerio Público en el presente proceso de inconstitucionalidad son los siguientes:

- El fiscal de la nación alega que las reformas llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo con la expedición de los Decretos Legislativos 1592, 1604, 1605 y 1611 no respetaron las facultades legislativas en materia de seguridad ciudadana otorgadas a través del artículo 2.1.3 de la Ley 31880, por cuanto se han desnaturalizado las atribuciones constitucionales del Ministerio Público (MP) y de la Policía Nacional del Perú (PNP), contempladas en los artículos 159.4 y 166 de la Constitución.
- Precisa que los decretos legislativos impugnados establecen una regulación que confiere una supuesta autonomía a la PNP para investigar la delincuencia en condiciones de igualdad al MP, lo que, a su juicio, resulta inconstitucional, porque la Norma Fundamental no establece que la PNP coordine con el Ministerio Público, sino que, más bien, obedezca los mandatos que este último requiera en el ámbito de la investigación de la delincuencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 7
sobre la conducción de la investigación del delito

- En relación con los alegados vicios de inconstitucionalidad por el fondo, el demandante indica que el artículo 2.3 del Decreto Legislativo 1241, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1592, contraviene el rol del Ministerio Público como conductor de la investigación, por cuanto el nuevo texto legal establece que la PNP investigue un delito sin contar con su participación. Refiere, además, que el término *sistema penal nacional* no es lo suficientemente claro.
- Por otro lado, la parte demandante cuestiona las diversas modificaciones efectuadas al Decreto Legislativo 1267 por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1604. Al respecto, solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 1 en el extremo que permite que la PNP califique que un caso es uno común, de delincuencia organizada o de crimen organizado, ya que ello contraviene los artículos 139, inciso 3, y 159, inciso 4, de la Constitución.
- Sostiene también que la modificación prevista en el inciso 9 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1267 por parte del Decreto Legislativo 1604, resulta incompatible con el rol del Ministerio del Público, ya que dicha regulación supondría que las investigaciones de los delitos se realicen bajo mandato de la PNP.
- Indica que los términos *asumir* y *realizar la investigación del delito* contenidos en los artículos 2, inciso 14; y 13, inciso 1 del Decreto Legislativo 1267, modificados por el Decreto Legislativo 1604, atribuyen a la PNP un rol que está reservado al Ministerio Público y que, por lo tanto, deben ser excluidos, por resultar contrarios a la Constitución.
- Asevera que el segundo y tercer párrafo del nuevo texto del artículo 18 del Decreto Legislativo 1267 resultan inconstitucionales, por cuanto el rol de investigación de la PNP se lleva a cabo bajo la conducción fiscal. Detalla que, en el caso del tercer párrafo impugnado del mencionado artículo, se vulnera el artículo 139, inciso 22 de la Constitución, ya que, a su criterio, “decir que se investiga delitos para prevenir la delincuencia es inconstitucional” (cfr. foja 12 y siguientes). Por lo tanto, solicita, en este extremo, que se excluya el verbo “prevenir” del texto legal.
- El demandante también cuestiona las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo 1605 en el Nuevo Código Procesal Penal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 8
sobre la conducción de la investigación del delito

(NCPD). Alega que la frase *de acuerdo al principio de legalidad* y el gerundio *coordinando*, previstos en el inciso 2 del artículo 60 del NCPD, resultan inconstitucionales, por cuanto pretenden excluir a la PNP de su obligación de cumplir los mandatos del Ministerio Público.

- Enfatiza que al modificarse el inciso 2 del artículo 65 del NCPD e introducir la expresión “El fiscal, en cuanto tenga noticia del delito, realizará las primeras diligencias preliminares, con participación de la Policía Nacional del Perú [...] remitiendo dentro de ese mismo plazo a la Policía Nacional”, se despoja a la Fiscalía de la autonomía que la Constitución le da y se pretende, según afirma, que ya no sea el Ministerio Público el encargado de decidir si se investigará un presunto delito, y cómo se llevará a cabo dicha investigación.
- Refiere que al ponerse el verbo en indicativo *dispone* en el nuevo texto del inciso 3 del artículo 65 del NCPD, se afecta el artículo 159.4 de la Constitución, en tanto que convocar a la PNP para la investigación del delito deja de ser una opción que tiene el fiscal y pasa a ser una obligación. De igual forma, sostiene que el verbo *que está a cargo de la estrategia operativa de la investigación*, establecido en la nueva redacción del inciso 4 del artículo 65, atenta contra el rol conductor del Ministerio Público, por cuanto se refiere a la supuesta formación en técnicas de investigación del delito que tendría la PNP, lo que contradice la atribución que surge del mismo artículo; esto es, que es el fiscal quien está a cargo de la estrategia de la investigación.
- Advierte que las expresiones *o* y *que formarán parte de las diligencias preliminares*, reguladas en el artículo 67, inciso 1 del NCPD, resultan inconstitucionales, por cuanto el cambio permitiría a la PNP decidir qué actos, por un lado, son urgentes, y por otro, cuáles son inaplazables. Asimismo, cuestiona la constitucionalidad de la frase *debiendo el fiscal convalidar según corresponda, dichos actos*, ya que esto denota ideas contrapuestas.
- El fiscal de la nación solicita también que se excluya por inconstitucional la frase *realizar entrevistas*, prevista en el artículo 68 del NCPD, por cuanto en las funciones policiales bajo la conducción del fiscal no puede haber entrevistas, sino declaraciones, lo cual garantiza, a su juicio, el derecho de defensa. Anota que la realización de entrevistas depende de que los actos sean urgentes e inaplazables, y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 9
sobre la conducción de la investigación del delito

de que resulte indispensable llevarlos a cabo antes de la llegada del fiscal.

- Menciona que la expresión *sin perjuicio de las coordinaciones especificadas*, contenida en el artículo 69 del NCPP, vulnera la obligación policial de obedecer mandatos del Ministerio Público. Sostiene que no se trata de dos entidades que vayan a colaborar en un plano de igualdad, en tanto una emite mandatos y la otra debe obedecerlos.
- Manifiesta que las frases *antes de los supuestos señalados* y *En caso sea positivo el resultado de la prueba de la alcoholemia*, reguladas en los artículos 208, inciso 1 y 213, inciso 3 del NCPP, resultan inconstitucionales, debido a que se pretende que la PNP realice pesquisas por sí misma, lo cual generaría “una perniciosa salvaguarda de la corrupción policial” (cfr. foja 20).
- Añade que al modificarse el artículo 332 del NCPP, en el extremo que señala que “los delitos presuntamente cometidos, así como los grados de presunta autoría y participación [...] y las conclusiones respectivas”, se pretendería que la PNP vincule al Ministerio Público con su calificación jurídica de los hechos y sus atribuciones de responsabilidades, lo que afecta el rol conductor de la investigación que ostenta esta última entidad.
- En relación con el artículo 6 del Decreto Legislativo 1611, el demandante asevera que la expresión “las cuales, de resultado positivo, son valoradas por el fiscal competente, sobre la posibilidad de tener efecto de confesión sincera, siendo aplicables los beneficios de disminución prudencial de la pena”, vulnera los artículos 2, inciso 2; 139, inciso 14; y 159, inciso 4, de la Constitución.
- Sostiene que la garantía de contar con la presencia del abogado defensor en la confesión se encuentra contemplada también en el artículo 160, inciso 2, literal c) del NCPP y, por tanto, sería peligroso que se quiera valorar una confesión sin dicha presencia. Agrega que con este extremo cuestionado se ha establecido una excepción, ya que, para los casos del delito de extorsión, no será necesaria la presencia de abogado ni la del fiscal, lo cual atenta contra el derecho a la igualdad y el rol de conducir la investigación del delito que ostenta el Ministerio Público.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 10
sobre la conducción de la investigación del delito

- En esa línea, solicita que se declare inconstitucional el primer párrafo del artículo 10 del Decreto Legislativo 1611, ya que, a su juicio, no tendría ningún sentido que la PNP brinde recomendaciones sobre estrategias de investigación en delitos de extorsión. Resalta que dicha norma vulnera el artículo 159, inciso 4 de la Constitución, y el artículo 65, incisos 3 y 4, del NCPP.
- El fiscal de la nación solicita que se dejen sin efecto todos los textos remarcados en el cuadro obrante a fojas 26-31 de la demanda, el mismo que contiene la regulación del artículo 341 del NCPP, modificado por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1611.
- Asimismo, según el demandante, la norma en cuestión afecta el inciso 4 del artículo 159 de la Constitución, ya que el monitoreo de los agentes que se menciona en dicho cuerpo legal no podría estar a cargo de la PNP, sino más bien del Ministerio Público. Advierte que en la norma impugnada no se evidencia una diferencia entre el agente revelador y el agente especial, lo que transgrede el principio de legalidad. Concluye, al respecto, que es peligroso que se consagre el uso de informantes o confidentes, sin tomar en cuenta lo regulado en el inciso 3 del artículo 163 del NCPP.
- Por tales consideraciones, solicita que la demanda sea declarada fundada en todos sus extremos.

B-1.2. EXPEDIENTE 0014-2024-PI/TC (COLEGIO DE ABOGADOS DE LA LIBERTAD)

Los argumentos presentados por el decano del Colegio de Abogados de La Libertad, son los siguientes:

- Alega que la modificatoria del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del NCPP, establecida por la ley impugnada, contraviene el artículo 159.4 de la Constitución, por cuanto esta atribuye un rol secundario al Ministerio Público (en adelante MP) en la investigación y persecución del delito.
- En el mismo sentido, sostiene que al modificarse el inciso 2 del referido artículo del NCPP se vulneran los artículos 158 y 159 de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 11
sobre la conducción de la investigación del delito

Constitución, pues se restan prerrogativas que la Norma Fundamental ha conferido al Ministerio Público. Por la misma razón, afirma que la modificatoria del inciso 3 del citado artículo IV del Título Preliminar del NCPP resulta inconstitucional, en la medida en que delega la investigación a la Policía Nacional del Perú (PNP).

- El colegio demandante manifiesta que al modificarse el inciso 4 del artículo IV del Título Preliminar del NCPP, se establece que la PNP tiene a su cargo la investigación preliminar del delito, lo que contraviene también lo establecido en el artículo 159.4 de la Constitución.
- Aduce que la norma impugnada, al modificar el artículo 60 del NCPP y establecer que la PNP tiene la función de llevar a cabo la investigación del delito, desconoce igualmente el artículo 159.4 de la Constitución, ya que el MP tiene la función de investigar el delito desde un inicio, y no le corresponde únicamente la conducción jurídica.
- Respecto a la modificatoria del artículo 61 del NCPP, la parte demandante alega que el Ministerio Público no solo conduce jurídicamente la investigación, sino que es el responsable y encargado de llevar a cabo la investigación desde su inicio, de acuerdo con el artículo 159.4 de la Norma Fundamental. Asimismo, precisa que la investigación preliminar está a cargo del Ministerio Público, y no de la PNP.
- También manifiesta que los artículos 158 y 159 de la Constitución establecen que el Ministerio Público es el titular de la acción penal, por lo que la PNP se encuentra en una situación de subordinación, y no de cooperación. Por ello, afirma que la modificatoria del artículo 65 del NCPP es inconstitucional.
- Destaca que la modificatoria del artículo 67 del NCPP llevada a cabo por la ley impugnada posibilita que la PNP realice por iniciativa propia diligencias de investigación. Al respecto, advierte que a dicha institución no le corresponde individualizar a los autores ni a los partícipes, ni reunir o asegurar los elementos de prueba que puedan servir para la aplicación de la ley penal, toda vez que, según refiere, ello contraviene los artículos 158 y 159 de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 12
sobre la conducción de la investigación del delito

- Asevera que la modificatoria aludida precisa que no hay relación de subordinación por parte de los miembros de la PNP, lo que resulta contrario al artículo 159.4 de la Norma Fundamental, en tanto dicha disposición constitucional establece que la PNP está obligada a cumplir los mandatos del MP en el ámbito de su función.
- Por otra parte, el demandante expresa que la modificatoria del artículo 68 del NCPP es inconstitucional, debido a que, a su criterio, la posibilidad de que el fiscal no tenga conocimiento de las diligencias de investigación contraviene el rol de titular de la acción penal y de encargado de la investigación del delito con los que cuenta el Ministerio Público. Asimismo, anota que no le corresponde a la PNP emitir un informe policial respecto a los actos de investigación.
- Además, sostiene que la norma impugnada, al modificar el artículo 160 del NCPP, vulnera los artículos 158 y 159 de la Constitución, pues la PNP no puede actuar sin disposición expresa del MP en actos de investigación. Precisa que la modificatoria del artículo 321 del NCPP es inconstitucional, por cuanto establece que la PNP realiza la investigación preliminar.
- Por otro lado, aduce que la modificatoria del artículo 322 del NCPP infringe el artículo 159.4 de la Constitución pues, según indica, la PNP no puede actuar por iniciativa propia o a instancia de parte en la investigación del delito, sin la disposición del Ministerio Público.
- Además, asegura que la modificatoria del artículo 330 del NCPP contraviene el artículo 159.4 de la Constitución. Al respecto, refiere que la PNP no puede emitir informes sobre los actos de investigación que le designa el Ministerio Público, ya que solo debe encargarse de cumplir las órdenes respectivas, para que dicho organismo realice la investigación del delito. Por el mismo fundamento, afirma que la modificatoria del artículo 331 del NCPP debe ser declarada inconstitucional.
- Respecto a la modificatoria del artículo 332 del NCPP, dicha parte sostiene que la PNP no emite informes de las investigaciones ni calificaciones o precalificaciones de índole jurídica. Asimismo, refiere que a la PNP no le compete determinar el grado de autoría o participación ni informes o conclusiones que puedan justificar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 13
sobre la conducción de la investigación del delito

continuar con las investigaciones preparatorias, o no. Por ello, afirma que el referido texto normativo debe ser declarado inconstitucional.

- Estando a lo expuesto, el Colegio demandante concluye que todos los artículos cuestionados en la presente demanda tienen como propósito desplazar al Ministerio Público de la investigación del delito, de modo que sea la PNP la que se encargue de dicha función (cfr. foja 18 del cuadernillo digital del Expediente).
- Adicionalmente, el Colegio demandante sostiene que las disposiciones de la Ley 32130 contravienen el literal “e” del artículo 2.24 de la Constitución, pues, según alega, condicionan e invierten el sentido del principio que exige que toda persona sea considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.
- Refiere que las modificaciones realizadas por la ley impugnada vulneran la primacía normativa de la Constitución establecida por su artículo 51, pues contravienen las funciones que este cuerpo normativo delega al Ministerio Público respecto a la investigación del delito.
- Alega, por último, que la ley objeto de control infringe el artículo 44 de la Constitución, en tanto es deber del Estado defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación (cfr. 23 del cuadernillo digital del expediente).

B-2. CONTESTACIONES DE LAS DEMANDAS

B-2.1. EXPEDIENTE 0006-2024-PI/TC (PODER EJECUTIVO)

Los argumentos expuestos por el procurador público del Poder Ejecutivo se presentan, en forma resumida, a continuación:

- Sostiene que las normas cuestionadas no contravienen la Constitución ni por la forma ni por el fondo. Respecto a los cuestionamientos por la forma, alega que el artículo 2.1.3 de la Ley 31880, “Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 14
sobre la conducción de la investigación del delito

ciudadana, gestión del riesgo de desastres-Niño Global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia”, delegó facultades legislativas al Poder Ejecutivo en materia de lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.

- En tal sentido, asevera que las modificaciones establecidas a través de los decretos legislativos cuestionados cumplen con los objetivos de optimizar el marco legal sobre investigación del delito mediante la modificación del NCPP y el fortalecimiento de las normas relativas a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, extorsión y delitos conexos.
- En relación con los alegatos de inconstitucionalidad por el fondo sostiene que el artículo 163 de la Constitución establece el deber estatal de garantizar la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. Asimismo, menciona que este el Tribunal Constitucional (TC), en la Sentencia 00022-2011-PI/TC, determinó que la defensa nacional debe ser interpretada como un valor que exige la protección de intereses especializados y limitados a las funciones que la Constitución y las leyes asignan a las FF.AA. y la PNP.
- Asevera que el artículo 166 establece que el Estado, a través de la PNP, debe garantizar, mantener y restablecer el orden interno. En este sentido, refiere que en la Sentencia 00017-2003-AI/TC se determinó que el orden interno es equivalente al orden policial y que abarca la seguridad ciudadana, la estabilidad de la organización política y el resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales.
- Afirma que el artículo 44 de la Constitución prevé deberes primordiales del Estado y que, en armonía con ello, el artículo 166 del mismo cuerpo normativo establece que la PNP tiene entre sus funciones el control del orden interno, y prevenir, investigar y combatir la delincuencia.
- Aduce que en el Decreto Legislativo 1267, “Ley de la Policía Nacional del Perú”, se estatuye que dicha institución tiene la “función de prevenir los delitos, investigarlos, combatir la delincuencia y enfrentar el crimen organizado”, por lo que, según señala, es necesario que la PNP participe activamente en la lucha contra la delincuencia.
- Por otra parte, alega que las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo 1592 precisan las funciones de la PNP en atención a las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 15
sobre la conducción de la investigación del delito

obligaciones emanadas de la Constitución respecto a la tutela del orden interno y la investigación del delito.

- A su vez, refiere que el Decreto Legislativo 1604 distingue entre delincuencia común y organizada, y crimen organizado, pues, según anota, son diferentes por el nivel de complejidad. Asimismo, argumenta que la modificación introducida en el artículo 2, numeral 9, del Decreto Legislativo 1267, tiene fundamento en el artículo 166 de la Constitución, por cuanto, a su criterio, aborda aspectos necesarios para alcanzar una respuesta integral y efectiva frente a la criminalidad.
- Sostiene que la modificación introducida en el numeral 14 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1267 habilita a la Policía para investigar el delito desde el primer momento de la noticia del crimen. Así, según precisa, se promueve una respuesta más rápida y eficaz a los delitos, lo que coadyuva a que la PNP cumpla con las funciones que la Constitución le otorga.
- Resalta que el referido Decreto Legislativo 1604, al modificar el artículo 13, numeral 1 de la Ley de la PNP, garantiza la eficacia y coherencia en sus actuaciones ya que, a su criterio, aborda los aspectos fundamentales de planificación, organización, coordinación, dirección, aprobación y supervisión. De este modo, concluye que se consolida la capacidad de la Policía para cumplir con las funciones que la Constitución prevé respecto al orden interno en su artículo 166.
- La parte demandada argumenta que a través del Decreto Legislativo 1605 se optimiza el marco legal que regula la investigación del delito. De esta forma, según expresa, se permite que la PNP realice actos de investigación por iniciativa propia bajo la conducción jurídica del fiscal, de manera tal que se promociona el trabajo articulado entre entidades respetando las funciones de cada una, de acuerdo con lo establecido en los artículos 159 y 166 de la Constitución.
- A su vez, refiere que el Decreto Legislativo 1611 tiene como finalidad otorgar herramientas a la PNP y a otras autoridades competentes en la lucha contra la extorsión y delitos conexos. Por ello, afirma que dicho decreto incorpora modificaciones normativas en el ámbito de prevención de la delincuencia, en armonía con las funciones que la Constitución otorga a la PNP.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 16
sobre la conducción de la investigación del delito

- Por otra parte, alega que los cuestionamientos respecto a la vulneración del artículo 159, numeral 4, de la Constitución, no constituyen fundamentos jurídicos, por cuanto, en su opinión, se fundamentan en especulaciones e interpretaciones sesgadas. Entonces, a la luz de los artículos 74 y 100 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPC), considera que dichos extremos de la demanda deben ser desestimados.
- Enfatiza que las modificaciones impugnadas no otorgan la potestad de calificación de delitos a la PNP, sino que solo se hace referencia a la potestad de esta para prevenir, investigar y combatir la delincuencia común y organizada, así como el crimen organizado. Por ello, asevera que dichas modificaciones no vulneran el artículo 139, numeral 3, de la Constitución.
- Aduce que las modificaciones introducidas en el NCPP respecto a la atribución de la PNP para entrevistar a posibles testigos y sobre la participación de informantes o confidentes en la investigación, no restringen el acceso de estos a un abogado ni eliminan las demás formalidades que deben cumplirse para llevar a cabo tales actuaciones. Por lo tanto, afirma que no vulneran el derecho de defensa establecido en el numeral 14 del artículo 139 de la Constitución.
- Por último, pone de relieve que el artículo 6.2. del Decreto Legislativo 1611 busca reforzar y dinamizar las labores efectuadas por el Ministerio Público y la PNP. Asimismo, asevera que los cuestionamientos por la presunta vulneración al derecho a la igualdad, establecido en el numeral 14 del artículo 139 de la Constitución, no contemplan un término de comparación válido ni la realización del test de igualdad, por lo que deben ser desestimados.
- Por tales consideraciones, solicita que la demanda sea declarada infundada.

B-2.2. EXPEDIENTE 00014-2024-PI (CONGRESO DE LA REPÚBLICA)

El apoderado especial del Congreso de la República presenta, en síntesis, los siguientes argumentos:

- Sostiene que la Ley 32130, al modificar diversas disposiciones del NCPP, desarrolla legalmente la función de investigación del delito que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 17
sobre la conducción de la investigación del delito

la Constitución otorga a la PNP, sin atentar contra la autonomía y las competencias del Ministerio Público.

- Asevera que del Diario de Debate Constitucional del Pleno del Congreso Constituyente Democrático de 1993, se desprende que “una de las funciones principales del Ministerio Público es la de conducir la investigación del delito que efectúa la Policía Nacional, y que se otorga tal conducción al Ministerio Público, con el fin de asegurar que se realice dentro de los parámetros de la ley, garantizando el respeto de los derechos de las personas” (cfr. foja 84 del cuadernillo digital del Expediente).
- Alega que a través de las modificaciones impugnadas se persigue optimizar el cumplimiento de las finalidades fundamentales que el artículo 166 de la Constitución atribuye a la PNP. Asimismo, destaca que estas también tienen como objetivo cumplir con lo dispuesto en los artículos 44 y 139.3 de la Norma Fundamental.
- Añade que, teniendo en consideración los mandatos que se derivan de los artículos 158, 159 y 166 de la Carta Política, las modificaciones introducidas al NCPP por la norma cuestionada se encuentran dentro de lo constitucionalmente posible, pues se trata del ejercicio del margen de discrecionalidad con el que cuenta el legislador.
- La parte demandada argumenta también que al emitir la Ley 32130, el Congreso ha ejercido la competencia, establecida en el artículo 102.1 de la Constitución, de dar leyes, así como de interpretar, modificar o derogar las existentes.
- Afirma que la Ley 32130 se ha enfocado en fortalecer la investigación del delito como función de la PNP, en el contexto de la investigación preliminar, sin perjuicio de que el fiscal:
 - Intervenga en la emisión de la disposición para la investigación preliminar a cargo de la Policía Nacional (artículo 61, inciso 3 del Nuevo Código Procesal Penal);



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 18
sobre la conducción de la investigación del delito

- Intervenga, permanentemente, desde la formalización de la Investigación Preparatoria Formalizada (artículo 61, inciso 3, del Nuevo Código Procesal Penal);
 - Intervenga durante todo el desarrollo del proceso (artículo 61, inciso 3, del Nuevo Código Procesal Penal); y,
 - Conduzca, jurídicamente, toda la etapa de la Investigación Preparatoria (artículo 61, inciso 2, del Nuevo Código Procesal Penal) (foja 89 del cuadernillo digital).
-
- Destaca que el inciso 1 del artículo IV del NCPP, modificado por la ley impugnada, no resta autonomía ni competencias al Ministerio Público pues, según indica, el fiscal, en todo momento, conduce jurídicamente la investigación del delito.
 - En tal sentido, sostiene que dicha modificatoria ha operado respecto de una disposición que forma parte del Título Preliminar del NCPP y que, como consecuencia, los demás artículos modificados por la Ley 32130 deberán ser interpretados a la luz del inciso aludido. Por lo tanto, el apoderado del Poder Legislativo subraya que la norma cuestionada se limita a desarrollar legislativamente lo dispuesto en la Constitución.
 - Acota que las funciones que la Constitución asigna al Ministerio Público y a la PNP son complementarias, ya que el fiscal conduce jurídicamente la investigación y el personal policial se ocupa de la estrategia operativa.
 - Asimismo, indica que el legislador, al emitir la Ley 32130, ha interpretado armónica y sistemáticamente los artículos 158, 159 y 166 de la Constitución, con base en la aplicación de los principios de unidad y de concordancia práctica. Enfatiza que la expedición de la ley impugnada se sustenta en el principio de colaboración de poderes, en la medida en que establece el ejercicio de competencias complementarias por parte del MP y la PNP (cfr. fojas 109 del cuadernillo digital del Expediente).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 19
sobre la conducción de la investigación del delito

- Finalmente, destaca que, de conformidad con lo establecido en la sentencia emitida por el TC en el Expediente 00012-2008-PI/TC, se deriva que ninguna de las modificaciones llevadas a cabo por la Ley 32130, encaminadas a fortalecer la función de investigación del delito que realiza la PNP en el ámbito de la investigación preliminar, queda exenta del control que corresponde al Ministerio Público.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En atención a la demanda de inconstitucionalidad presentada en el Expediente 00014-2024-PI/TC, este Tribunal llevará a cabo el control de constitucionalidad de las siguientes disposiciones del NCPP, modificadas por el artículo único de la Ley 32130:
 - i. el artículo IV del Título Preliminar;
 - ii. el inciso 2 del artículo 60;
 - iii. los incisos 2 y 3 del artículo 61;
 - iv. los incisos 2, 3 y 4 del artículo 65;
 - v. los incisos 1 y 2 del artículo 67;
 - vi. el literal “l” del inciso 1 y el inciso 2 del artículo 68;
 - vii. el literal “c” del inciso 2 del 160;
 - viii. el inciso 1 del artículo 321;
 - ix. el inciso 1 del artículo 322;
 - x. el artículo 330;
 - xi. el inciso 1 del artículo 331; y
 - xii. los incisos 1 y 2 del artículo 332.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 20
sobre la conducción de la investigación del delito

2. Asimismo, en cuanto al Expediente 00006-2024-PI/TC, este colegiado analizará la constitucionalidad de las siguientes disposiciones:
 - xiii. El artículo 2 del Decreto Legislativo 1592, en cuanto modifica el artículo 2.3 del Decreto Legislativo 1241;
 - xiv. El artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, en cuanto modifica los artículos 1, 2.9, 2.14, 13.1 y 18 (segundo y tercer párrafos) del Decreto Legislativo 1267;
 - xv. El artículo 2 del Decreto Legislativo 1605, en cuanto modifica:
 - a. Los artículos 68.1.f, 69, 208.1 y 213.3 del NCPP;
 - b. Los artículos 60.2, 65.2, 65.3, 65.4, 67.1, 68.1 y 332.2 del NCPP, **cuyo texto vigente es el derivado de la Ley 32130;**
 - xvi. Los artículos 6.2 y 10 del Decreto Legislativo 1611, así como la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria, que reforma el artículo 341 del NCPP.
3. Teniendo en cuenta lo anterior, y a fin de resolver la presente controversia, resulta indispensable desarrollar algunas consideraciones sobre el concepto de órgano constitucional autónomo y analizar, en particular, las competencias que ha asignado la Constitución al Ministerio Público y a la PNP.

§2. NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

Algunas breves consideraciones sobre el concepto de órgano constitucional señaladas en el Expediente 00029-2008-PI/TC

4. En la Sentencia 00029-2008-PI/TC, este Tribunal desarrolló el concepto de órgano constitucional que contiene nuestra Norma Fundamental. Allí se explicitó que un órgano de tal naturaleza debe cumplir con tres características, a saber, a) necesidad, b) inmediatez y c) posición de paridad e independencia. En sus propios términos:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 21 sobre la conducción de la investigación del delito

4. A juicio de este Colegiado para que un órgano pueda ser considerado de naturaleza constitucional deben concurrir los siguientes elementos: **(a) necesidad**, lo que implica que el órgano de que se trate sea un elemento necesario del ordenamiento jurídico, al punto que su ausencia determinaría una paralización de las actividades estatales (aunque sea parcialmente) o produciría una ilegítima transformación de la estructura del Estado. Este elemento también implica que el órgano debe ser insustituible, en el sentido de que sus tareas sólo pueden ser realizadas por éste y no por otros órganos constitucionales.
 5. Un segundo elemento es la **(b) inmediatez**, lo que significa que un órgano para ser constitucional debe recibir de la Constitución de manera inmediata y directa sus atribuciones fundamentales que lo hagan reconocible como un órgano que se engarza coordinadamente en la estructura estatal, bajo el sistema de frenos y contrapesos, propio de una concepción contemporánea del principio de división del poder (artículo 43º, Constitución).
 6. Un tercer elemento es su **(c) posición de paridad e independencia** respecto de otros órganos constitucionales. Esto quiere decir que un órgano constitucional para ser tal debe tener, por mandato constitucional, autonomía e independencia, de modo tal que no sea un órgano “autárquico” ni tampoco un órgano subordinado a los demás órganos constitucionales e inclusive a los poderes del Estado.
 7. Siendo ello así, la cuestión de si la regulación por ley orgánica es un elemento para determinar si un órgano ostenta el carácter de constitucional debe ser respondida de manera negativa por una razón fundamental: no todo órgano que se regula por ley orgánica debe ser considerado constitucional, pero sí todo órgano constitucional debe ser necesariamente regulado por ley orgánica. Ello se desprende de la STC 00022-2004-AI/TC (fundamento 20). [Énfasis agregado].
5. En ese orden de ideas, de acuerdo con una lectura de los artículos 158 y 166, el Ministerio Público es un *órgano constitucional autónomo*, ubicado en el vértice superior de la organización del Estado, goza de independencia recíproca con los demás órganos constitucionales; su control o fiscalización, como freno y contrapeso, lo ejercen órganos de la misma jerarquía. Mientras que la PNP es una institución que forma parte del Sistema de Defensa Nacional, dentro del ámbito del Ministerio del Interior en la administración del Estado. Así, no se puede degradar de jerarquía



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 22
sobre la conducción de la investigación del delito

constitucional a la Policía Nacional del Perú, en la medida en que su conformación, misiones y funciones está prevista directamente en la Constitución Política, y no simplemente a nivel legal, como otras entidades del Estado.

6. Esto expresa, por un lado, la naturaleza de órgano constitucional autónomo del Ministerio Público, y de otro, la naturaleza de *órgano de relieve constitucional* de la PNP, ya que, si bien mantiene una relación de subordinación dentro del ámbito del Poder Ejecutivo (artículo 118.14 de la Constitución) y de colaboración con el Ministerio Público, no implica que la función que cumple sea desarrollada sin articulación y coordinación funcional por la vinculación de competencias constitucionales que desarrolla.
7. En relación con los denominados mecanismos de coordinación, este Tribunal considera indispensable resaltar que estos se llevan a cabo en el marco de relaciones interinstitucionales con la finalidad de que cada poder, órgano o sujeto pueda ejercer adecuadamente sus competencias, de conformidad con la Constitución. Sin embargo, dicha coordinación se desenvuelve en el contexto de la separación y/o diferenciación de las competencias, atribuciones y funciones asignadas a cada uno, sin que lleguen a confundirse o a entremezclarse, pues esto contravendría el diseño establecido por el Poder Constituyente.
8. Así las cosas, la coordinación a la que aquí se alude no ignora las diferencias respecto de la posición que ocupan los órganos y sujetos constitucionales u otras instituciones, pero sí supone una necesaria e indispensable interacción para el adecuado ejercicio de las competencias conferidas por la Norma Fundamental a todos ellos.
9. En suma, la distribución de competencias se efectiviza mediante el balance de poderes, la cooperación entre estos y la solución democrática de los conflictos que pudieran presentarse (cfr. Sentencia emitida en el Expediente 00027-2021-PI/TC, fundamento 29).
10. A fin de resolver la presente controversia, corresponde determinar las competencias asignadas por la Constitución al Ministerio Público, como responsable de la conducción de la investigación del delito. Asimismo, debe examinarse cuál es el rol que cumple la PNP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 23
sobre la conducción de la investigación del delito

respecto de la garantía, mantenimiento y restablecimiento del orden interno, en cuyo contexto se le atribuye competencia para prevenir, investigar y combatir la delincuencia.

2.1. AUTONOMÍA Y COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES DEL MINISTERIO PÚBLICO

11. Las competencias constitucionales del Ministerio Público han sido contempladas en el Título IV de la Constitución, relativo a la Estructura del Estado, y de manera específica, en el Capítulo X, que comprende los artículos 158 al 160.
12. El Ministerio Público no sólo goza de jerarquía constitucional, sino también de autonomía. La primera de dichas disposiciones, es decir, el artículo 158 de la Constitución, establece que el Ministerio Público es «autónomo», y añade que:

El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos. Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría.

13. Por su parte, el artículo 159 de la Constitución contempla un conjunto de competencias que el Ministerio Público debe ejercer con autonomía, en el marco de la propia Norma Fundamental, entre las que se encuentran:

1. Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.
2. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.
3. Representar en los procesos judiciales a la sociedad.
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.**
5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.
6. Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 24
sobre la conducción de la investigación del delito

7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.
14. La autonomía resulta indispensable para que los órganos constitucionales cumplan con sus misiones constitucionales y fines específicos. Sin autonomía estarían subordinados al poder absoluto de otros órganos del Estado. La autonomía supone un nivel mayor de independencia funcional. De este modo, al dotarse de autonomía a determinados órganos constitucionales, se les separa y excluye de los órganos constitucionales que ejercen funciones clásicas: gubernativa, judicial y legislativa, en armonía con el principio de separación de poderes. En consecuencia, el Ministerio Público ha sido creado directamente por el Poder Constituyente y está sometido a su Ley Orgánica, que regula su organización, funcionamiento y atribuciones.
15. A los efectos que aquí interesan, el inciso 4 del artículo 159 de la Constitución establece que al Ministerio Público le corresponde:
 - i. la conducción;
 - ii. desde el inicio;
 - iii. de la investigación del delito.
16. Por su parte, la segunda parte del inciso 4 del artículo 159 ya citado precisa que la PNP se encuentra obligada a cumplir los mandatos del MP en el ámbito de la función de este organismo constitucional autónomo, es decir, en el de la conducción de la investigación, que es la cuestión debatida en autos.
17. La interpretación constitucional de las disposiciones del artículo 159.4 se fija en la sección 5 de la presente sentencia.
- 2.2. FUNCIONES CONSTITUCIONALES DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ**
18. En el capítulo XII, “De la Seguridad y de la Defensa Nacional”, que corresponde al Título IV “De la Estructura del Estado” de la Constitución Política de 1993, se han incorporado diversas disposiciones respecto a la Policía Nacional del Perú, que están previstas así en el máximo nivel del ordenamiento jurídico interno.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 25
sobre la conducción de la investigación del delito

19. Entre ellas, cabe destacar, sobre todo, lo dispuesto en el artículo 166 de la Norma Fundamental:

La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, *investiga* y combate *la delincuencia*. Vigila y controla las fronteras.

20. Es de notar que el constituyente le ha encomendado a la PNP las siguientes funciones y competencias:

- i. Garantizar, mantener y restablecer el orden interno.
- ii. Prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad.
- iii. Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado.
- iv. **Prevenir, *investigar* y combatir la delincuencia.**
- v. Vigilar y controlar las fronteras.

21. Al igual que se hiciera con las competencias del Ministerio Público, la interpretación constitucional de las competencias de la Policía Nacional, contenidas en el artículo 166, se desarrollan en el acápite 5 de esta sentencia.

§3. DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD COMO *ÚLTIMA RATIO*: *LA INTERPRETACIÓN CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN*

22. Este Tribunal debe realizar el examen de constitucionalidad por el fondo de las disposiciones impugnadas teniendo en consideración el marco constitucional relativo al principio de separación de poderes y a las competencias del Ministerio Público y las de la PNP.

23. Para tal efecto, este Tribunal estima necesario recordar que la declaración de inconstitucionalidad en el marco del control concentrado constituye una medida de *última ratio*, a la que se debe acudir solo en caso de que no exista ninguna opción interpretativa que resulte constitucionalmente legítima.

24. Al respecto, este Tribunal ha precisado que:

(...) antes de optar por la eliminación de una disposición legal se procure mantenerla vigente pero con un contenido que se desprenda,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 26 sobre la conducción de la investigación del delito

sea consonante o guarde una relación de conformidad con la Constitución. Esta técnica interpretativa no implica en modo alguno afectar las competencias del Legislador, sino antes bien materializar los principios de conservación de las normas y el *indubio pro legislatore* democrático, los mismos que demandan que el Tribunal Constitucional verifique si entre las interpretaciones posibles de un enunciado legal, existe al menos una que la salve de una declaración de invalidez (cfr. resolución de aclaración emitida en el Expediente 00002-2008-PI/TC, fundamento 5).

25. La jurisprudencia de los tribunales constitucionales ha desarrollado la *interpretación constitucional conforme* en los siguientes términos:

[...], la que tiene su origen en las aportaciones de los fallos del Tribunal Federal Constitucional de la República Alemana, tesis jurisprudencial que en esencia significa que las disposiciones legislativas poseen presunción de constitucionalidad y por lo tanto, salvo en el supuesto de que la inconstitucionalidad legislativa es evidente e insuperable, previamente a la declaración general de inconstitucionalidad resulta conveniente el intento de conciliar las normas legales impugnadas con las normas fundamentales, por conducto de una interpretación obligatoria, lo que evita los inconvenientes de la declaración general de inconstitucionalidad¹.

26. Con relación con el principio de interpretación conforme, debe enfatizarse que:

(...) La aludida consonancia o relación de conformidad de la ley con la Constitución, ‘no sólo existe allí donde la ley, sin el recurso a puntos de vista jurídico-constitucionales, permite una interpretación compatible con la Constitución; puede tener igualmente lugar cuando un contenido ambiguo o indeterminado de la ley resulta precisado gracias a los contenidos de la Constitución. Así pues, en el marco de la interpretación conforme las normas constitucionales no son solamente «normas-parámetro» sino también «normas de contenido» en la determinación del contenido de las leyes ordinarias’ (Hesse, Konrad. *Escritos de derecho constitucional*. CEC, 1983) (cfr. Sentencia 00008-2012-PI/TC, fundamento 66).

27. Indicado lo anterior, este Tribunal considera indispensable procurar, en la medida de lo posible, mantener las disposiciones impugnadas, siempre que el contenido que se desprenda de ellas resulte conforme

¹ FIX ZAMUDIO, H. y FERRER MAC-GREGOR, E., “Las sentencias de los tribunales constitucionales en el ordenamiento mexicano”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 12, Madrid, 2008, pp. 212-213.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 27
sobre la conducción de la investigación del delito

con los artículos 159.4 y 166 de la Constitución, relativos a las competencias constitucionales del Ministerio Público y de la PNP.

§4. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ROL DEL MINISTERIO PÚBLICO Y LA POLICÍA NACIONAL EN LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO

4.1. EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL CONSTITUCIONALISMO PERUANO

28. En la función jurisdiccional, la labor del Poder Judicial cuenta con diferentes órganos colaboradores. Algunos de rango constitucional, como es el caso del Ministerio Público; otros de carácter operativo, pero también con funciones constitucionales, como es el caso de la Policía Nacional del Perú, la Defensa Pública y la Procuraduría General de la República.
29. Ciertamente, el Ministerio Público, en cuanto a la función penal, es un órgano que ha adquirido cada vez mayor relevancia, al punto de pasar de ser un órgano auxiliar de la Corte Suprema de Justicia, a convertirse en un órgano constitucionalmente autónomo por mandato de la Constitución de 1979.

CAPÍTULO XI DEL MINISTERIO PÚBLICO

Artículo 250. El Ministerio Público es autónomo y jerárquicamente organizado. Le corresponde:

- 1.- Promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos ciudadanos y de los intereses públicos, tutelados por la ley.
- 2.- Velar por la independencia de los órganos judiciales y por la recta administración de justicia.
- 3.- Representar en juicio a la sociedad.
- 4.- Actuar como defensor del pueblo ante la administración pública.
- 5.- Vigilar e intervenir en la investigación del delito desde la etapa policial, y promover la acción penal de oficio o a petición de parte.**
- 6.- Emitir dictamen previo a todas las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia, en los casos que la ley contempla y
- 7.- Las demás atribuciones que les señalan la Constitución y las leyes.
[Énfasis agregado].

30. Estas funciones constitucionales asignadas fueron desarrolladas mediante el Decreto Legislativo 052 -Ley Orgánica del Ministerio Público-, publicado el 18 de marzo de 1981, y vigente hasta la actualidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 28
sobre la conducción de la investigación del delito

31. En este instrumento legal, el Ministerio Público, conforme al artículo 9, vigila e interviene en la etapa policial de la investigación del delito en la línea prevista por la Carta de 1979:

Intervención del Ministerio Público en etapa policial

Artículo 9.- El Ministerio Público, conforme al inciso 5 del Artículo 250 de la Constitución Política, **vigila e interviene en la investigación del delito desde la etapa policial. Con ese objeto las Fuerzas Policiales realizan la investigación.**

El Ministerio Público interviene en ella orientándola en cuanto a las pruebas que sean menester actuar y la supervigila para que se cumplan las disposiciones legales pertinentes para el ejercicio oportuno de la acción penal. Igual función corresponde al Ministerio Público en las acciones policiales preventivas del delito. [Énfasis agregado].

32. Con posterioridad, a la luz de la promulgación de la Constitución de 1993, el Ministerio Público fue nuevamente consagrado como un órgano constitucional autónomo, especializado en la investigación del delito, como función primordial encomendada por la Norma Suprema, con lo cual no hay controversia al respecto. Sin embargo, la configuración constitucional de la institución no ha sido legislada, ya que, desde la puesta en vigencia de la Constitución hasta la fecha, no hay una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público. No se ha puesto al día normativamente las funciones del Ministerio Público, con lo cual, es una norma preconstituyente la que le confiere el ámbito funcional hasta la actualidad.
33. La Constitución también reconoce -si bien no como órgano constitucional autónomo-, sino como órgano ejecutivo de relevancia constitucional, a la Policía Nacional del Perú.
34. En ese sentido, a la PNP le corresponde la seguridad y el orden interno, teniendo atribución, en ese contexto para la investigación y el combate de la delincuencia:

Artículo 166.

La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el **orden interno**. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, **investiga y combate la delincuencia**. Vigila y controla las fronteras. (Énfasis agregado).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 29
sobre la conducción de la investigación del delito

35. Como se puede observar, existe una necesidad de poder determinar el punto de conexión y coordinación entre el rol que debe cumplir la Policía Nacional y los fiscales del Ministerio Público. Más aún cuando el Código Procesal Penal trae consigo un nuevo modelo, distinto al que imperaba al momento de la promulgación de la Constitución de 1993. En este, el rol del fiscal es más amplio, pues es el titular de la investigación preparatoria desde su inicio.
36. En ese sentido, surge la controversia en sede constitucional de lo que se entiende por conducir la investigación. Eso exige que se vea el marco jurídico constitucional vigente:

CONSTITUCIÓN DE 1993	LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO
Art. 159 Inc. 4 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.	Artículo 9.- El Ministerio Público, conforme al inciso 5 del Artículo 250 de la Constitución Política, <u>vigila e interviene en la investigación del delito desde la etapa policial. Con ese objeto las Fuerzas Policiales realizan la investigación.</u> El Ministerio Público interviene en ella orientándola en cuanto a las pruebas que sean menester actuar y la supervigila para que se cumplan las disposiciones legales pertinentes para el ejercicio oportuno de la acción penal. Igual función corresponde al Ministerio Público en las acciones policiales preventivas del delito.

37. Como se puede observar, no existe aquí un concepto claro y definitivo de lo que significa el inicio de la investigación del delito y su conducción fiscal, pues, de la lectura del artículo 9, se advierte que, en la fase policial, el Ministerio Público vigila, orienta y «supervigila» que se cumplan las disposiciones legales pertinentes.
38. En ese sentido, con las normas expuestas se podría concluir *a priori*, que la investigación fiscal es la investigación preparatoria, y la preliminar es una subetapa policial en donde el Ministerio Público conduce, pero en forma diferente: vigila, orienta y supervigila.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 30
sobre la conducción de la investigación del delito

4.2. La investigación preliminar en el Nuevo Código Procesal Penal antes de la reforma de la Ley 32130

39. El punto controvertido a determinar es la conducción de la investigación preliminar. De acuerdo con el artículo 329 del Código Procesal Penal, es el fiscal quien inicia los actos de investigación:

Artículo 329.- Formas de iniciar la investigación

1. El Fiscal inicia los actos de investigación cuando tenga conocimiento de la sospecha de la comisión de un hecho que reviste los caracteres de delito. Promueve la investigación de oficio o a petición de los denunciantes.

40. Hasta allí, el nuevo marco parecería del todo claro. Sin embargo, de acuerdo a lo previsto por el artículo 65² del mismo cuerpo legal, nuevamente se generan indefiniciones:

Artículo 65°.- La investigación del delito destinada a ejercitar la acción penal

1. El Ministerio Público, en la investigación del delito destinada a ejercitar la acción penal, deberá obtener los elementos de convicción necesarios para la acreditación de los hechos delictivos, así como para identificar a los autores o partícipes en su comisión. Con la finalidad de garantizar la mayor eficacia en la lucha contra el delito, el Ministerio Público y la Policía Nacional deben cooperar y actuar de forma conjunta y coordinada, debiendo diseñar protocolos de actuación, sin perjuicio de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 69° y 333°.

2. El fiscal, en cuanto tenga noticia del delito, realizará -si correspondiere- las primeras diligencias preliminares o dispondrá que las realice la Policía Nacional.

3. Cuando el fiscal ordene la intervención policial, entre otras indicaciones, precisará su objeto y, de ser el caso, las formalidades específicas que deberán reunir los actos de investigación para garantizar su validez. La función de investigación de la Policía Nacional estará sujeta a la conducción del fiscal.

4. El fiscal decide la estrategia de investigación adecuada al caso. Programa y coordina con quienes corresponda sobre el empleo de pautas, técnicas y medios indispensables para la eficacia de la misma. La Policía Nacional brinda sus recomendaciones a tal efecto. Garantiza el derecho de defensa del imputado y sus demás derechos fundamentales, así como la regularidad de las diligencias correspondientes.

² Versión modificada por el artículo 3 de la Ley 30076.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 31
sobre la conducción de la investigación del delito

5. El Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, en la investigación del delito, observan en todo momento el principio de legalidad, pudiendo establecer programas de capacitación conjunta que permitan elevar la calidad de sus servicios.

41. Como se observa, el inciso 2 del artículo 65 preceptúa que las primeras diligencias preliminares las realiza directamente el Ministerio Público o, si se dispone, la Policía Nacional. Entonces, de acuerdo con una interpretación sistemática de las normas, el fiscal conduce la investigación desde la etapa preliminar como órgano rector en el desarrollo de la investigación, y decide la estrategia de investigación adecuada al caso, bien actuando directamente, o bien delegando operativamente a la PNP.

4.3. La investigación preliminar del delito con la reforma al Nuevo Código Procesal Penal por la Ley 32130

42. La ley objeto de control constitucional precisa el marco operativo de la PNP. Veamos:

Artículo 65. La investigación del delito destinada a ejercitar la acción penal

[...]

2. El Fiscal, en cuanto tenga noticia del delito, dispone de forma inmediata que la Policía Nacional del Perú realice las diligencias preliminares.

3. Cuando el Fiscal dispone el inicio de la investigación preliminar, precisa su objeto, plazos y, de ser el caso, las formalidades específicas que deben reunir los actos de investigación realizados por la policía para garantizar su validez.

4. Corresponde decidir al Fiscal la estrategia jurídica y a la Policía la estrategia operativa en la investigación del delito; para tal fin programan y coordinan de manera conjunta el empleo de pautas, técnicas y medios indispensables para la eficacia de la misma. Garantizan el derecho de defensa del imputado y sus demás derechos fundamentales, así como la regularidad de las diligencias correspondientes. [...].

43. En consecuencia, lo que corresponde determinar es si es que el cambio normativo se desenvuelve dentro del margen de discrecionalidad del legislador, o desborda dicha competencia. Ello definirá la validez constitucional de la ley objeto de control.

44. De acuerdo con el marco constitucional vigente entonces, el Ministerio Público conduce la investigación. Sin embargo, la

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 32
sobre la conducción de la investigación del delito

conducción en la fase preliminar debe ser definida legislativamente, ya que, si bien queda absolutamente claro que, en la etapa de investigación preparatoria formalizada, la conducción es función exclusiva o privativa del Ministerio Público; en el caso de la investigación preliminar surge la controversia.

45. Ciertamente, la propia Constitución Política otorga funciones a la PNP, entre las cuales se encuentran las de prevenir, investigar y combatir la delincuencia; atribuciones que deben ser ejercidas con el respeto a los derechos fundamentales. Así reza su artículo 166.
46. Si esto es así, entonces la conducción de la etapa preliminar puede ser autorizar la apertura de la investigación preliminar, vigilar, orientar y “supervigilar”; a condición de que, desde el inicio de un acto de investigación, haya de por medio intervención rectora del Ministerio Público en sus diferentes variables o aspectos.
47. En el caso de la Ley 32130, el legislador ha optado por un modelo con antecedentes en el derecho nacional, pero además con amparo en la normatividad vigente. En efecto, la norma objeto de control establece que la *conducción operativa* le corresponde a la PNP, definición que, *prima facie*, podría entrar en conflicto con el rol del Ministerio Público de conducción de la investigación.
48. En ese sentido, una *interpretación conforme con la Constitución* debe asumir que el Ministerio Público, como titular de la acción penal, asume la conducción *desde su inicio*, y autoriza las investigaciones a través de las disposiciones de apertura, pero interviniendo en la fase operativa, orientando o corrigiendo sus actuaciones, y manteniendo -en todo momento- su rol privativo de supervisión, seguimiento y control de las acciones técnicas de investigación. Esto implica que, además, debe orientar legalmente las acciones que realice la PNP dentro de los parámetros establecidos por la ley, para obtener elementos de prueba y demás indicios necesarios.
49. En ese sentido, la naturaleza jurídica y el rol de conducción de la investigación criminal no es sólo una cuestión de orden competencial, estructural u orgánico, sino que es uno de los elementos que debe garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los sujetos intervinientes en el proceso penal,



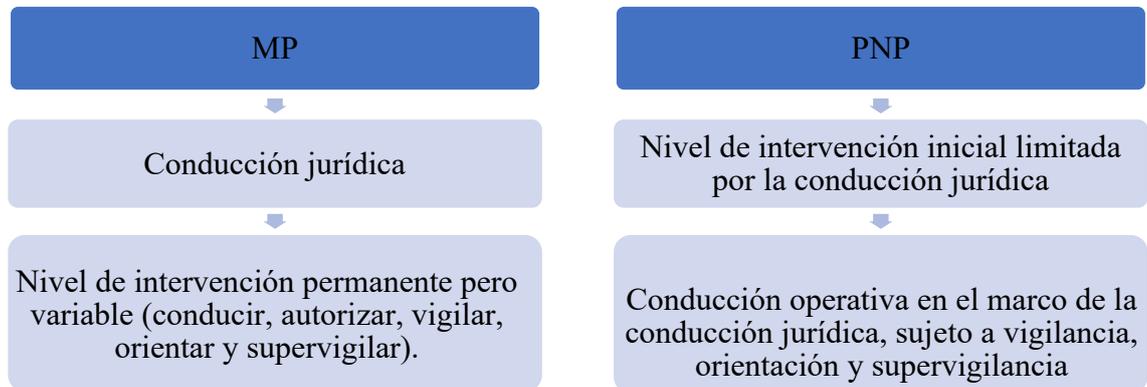
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 33
sobre la conducción de la investigación del delito

particularmente de la víctima, del imputado y de los testigos, en concordancia con los tratados internacionales de los derechos humanos, la seguridad jurídica y la vigencia plena del Estado constitucional³.

50. Así es en la etapa de investigación preliminar, donde, por la *praxis*, la evidencia demuestra la necesidad de una respuesta inmediata y urgente de parte de la PNP para prevenir y combatir el delito.
51. En ese sentido, la PNP puede realizar diligencias urgentes e inaplazables en atención a la gravedad y complejidad del delito investigado, para lo que recurrirá a toda la experiencia técnica y operativa que posee con la finalidad de que no se pierdan los elementos conducentes que haya podido obtener. Sin embargo, finalmente será el MP el que evaluará la idoneidad y eficacia de las acciones realizadas, en tanto el rol conductor de la investigación del delito está orientado a procurar la actividad probatoria en el proceso penal. En ese sentido, es viable, inclusive, que durante la investigación preliminar se puedan realizar diligencias complementarias a consideración de la fiscalía si no le genera certeza, suficiencia o veracidad las acciones desarrolladas por la PNP.
52. En ese orden de ideas, la opción del legislador es constitucional, en tanto y en cuanto, se asuma una interpretación conforme a la Constitución, según la cual no se aparta ni recorta al Ministerio Público su función de dirigir la investigación del delito, sino, en un nivel de colaboración *inter* poderes, se facilita la persecución para garantizar una eficaz función tutelar en materia penal. Puede decirse de la siguiente forma:

³ FERNÁNDEZ, M. A., “La exclusividad de la función investigadora del Ministerio Público y su vinculación con el quehacer de la defensoría penal”, *Estudios Constitucionales*, año 3, núm. 2. Universidad de Talca, 2005, p.290.



53. La fórmula legislativa, por tanto, no busca dotar de autonomía funcional a la PNP, sino la persecución del delito mediante un margen de actuación operativa. Esto se aprecia más cuando se trata de delitos en donde la lesividad implica de por medio casos de asesinatos, extorsiones, secuestros, robos agravados, en los cuales el aparato persecutorio se hace altamente burocrático e ineficaz para su combate, por la disfuncionalidad de la persecución y la fácil capacidad de movilidad, transformación y alteración de las evidencias que aprovecha la delincuencia para evitar dejar huellas delictivas
54. En muchos casos, inclusive, el rol fiscal, por la gran cantidad de índices criminales o la atención hacia otros casos relevantes, con mayor necesidad de rigurosidad jurídica, termina por generar dicha inoperatividad en la persecución del crimen común. Así, el fiscal provincial delega al fiscal adjunto funciones operativas para concurrir a varias sedes y desarrollar diversas actuaciones, lo que podría hacer perder de vista el sentido de la sorpresa y la especialidad criminológica en los operativos policiales en tanto se realice dicho despliegue. Muchas veces la inmensa carga que tienen los fiscales, la falta de medios adecuados para la comunicación y la complejidad del traslado a la comisaría, ralentizan la persecución.
55. En ese sentido, más que la definición competencial, hace falta mayor nivel de coordinación y de cooperación interinstitucional. Como lo ha destacado la Defensoría del Pueblo: el éxito de las investigaciones penales radica en el trabajo conjunto que realicen la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 35
sobre la conducción de la investigación del delito

Policía y la Fiscalía, para lo cual deben coordinar sus actuaciones a partir de estrategias y técnicas metodológicas en la investigación criminal. En palabras de Alberto Binder, «una visión político criminal del proceso penal nos empuja hacia una visión estratégica de la persecución penal», para lo cual resulta necesario modernizar el sistema de investigación de los delitos, en la que la recolección de información sea más rápida y eficaz ⁴.

§5. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL

56. Sin perjuicio de las demás disposiciones impugnadas, este Tribunal debe analizar la constitucionalidad del texto vigente de los artículos IV del Título Preliminar; 60.2, 61.2, 61.3 65.2, 65.3, 65.4, 67.1, 67.2, 68.1 literal “1”; 68.2, 160.2 literal “c”; 321.1, 322.1, 330, 331.1, 332.1 y 332.2 del NCPP, modificados por el artículo único de la Ley 32130.
57. A fin de evitar una innecesaria reiteración de argumentos, este Tribunal considera necesario que, a la sección del análisis concreto por artículo, le anteceda una sección de análisis general, que gire en torno a los tres grandes temas que deben dilucidarse en la presente sentencia. Esto es, el debate sobre:
 - (i) Si al Ministerio Público le corresponde la “conducción” o la “conducción *jurídica*” de la investigación del delito en la etapa preliminar.
 - (ii) El significado de conducir “*desde su inicio*” la investigación del delito.
 - (iii) Si en el marco de la investigación del delito, la Policía coordina con el Ministerio Público como un par o bajo una lógica de subordinación.
58. En las siguientes líneas, el Tribunal aborda estas cuestiones.

⁴ Defensoría del Pueblo (2018). *Por una atención policial de calidad con respeto a los derechos humanos*. Informe de Adjuntía N°003-2019-DP/ADHPD, p.14. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/INFORME-DE-ADJUNTIA-N-003-2019-DP-ADHPD-Supervisi%C3%B3n-Nacional-a-los-Departamentos-de-Investigaci%C3%B3n.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 36
sobre la conducción de la investigación del delito

5.1 Sobre si al Ministerio Público le corresponde la «conducción» o la «conducción jurídica» de la investigación del delito

Alegatos del Colegio de Abogados de La Libertad

59. En términos generales, la tesis interpretativa que la parte demandante propone al Tribunal se centra en que las modificaciones que la Ley 32130 ha introducido en el Nuevo Código Procesal Penal son inconstitucionales porque supuestamente vulneran la autonomía del Ministerio Público y limitan sus competencias. Esto se produciría toda vez que, mientras que el artículo 159.4 de la Constitución dispone que a la Fiscalía le corresponde la «conducción» de la investigación del delito, el NCPP modificado ahora prescribe que le compete la «conducción jurídica» de esta. Con este argumento se cuestionan los siguientes artículos modificados del NCPP: IV del Título Preliminar, 60.2, 62 incisos 2 y 3, 321.1, 322.1 y 330.
60. El Colegio de Abogados de La Libertad aduce que cuando la Constitución se refiere a que el Ministerio Público «conduce» la investigación, lo hace en términos amplios y omnicomprendidos. Por tanto, alega que la ley limita las competencias de la Fiscalía cuando dispone que a esta le corresponde la «conducción jurídica». Así, se le reduciría a una suerte de «orientador legal» de la Policía⁵.

Alegatos del Congreso de la República

61. Por su parte, el Congreso de la República contesta la demanda sosteniendo que la Ley 32130 no transgrede el artículo 159.4 de la Constitución, sino que «está simplemente desarrollando, a nivel legal, la función de investigación del delito, que la Constitución le otorga a la Policía Nacional»⁶, dentro del margen de libre discrecionalidad con el que cuenta el legislador democrático⁷. Alega que dichas modificaciones se justifican en la necesidad de fortalecer la función de la investigación policial en la etapa de investigación

⁵ Demanda, fojas 8.

⁶ Escrito N° 000328-2025-ES, Contestación de la demanda, fojas 7.

⁷ Cfr.: *Ibid.*, fojas 12-13.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 37
sobre la conducción de la investigación del delito

preliminar, a fin de lograr una investigación más eficiente de los hechos delictivos⁸.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

La interpretación constitucional e interpretación conforme con la Constitución

62. Kelsen afirmaba que el Derecho funge como un marco dentro del cual existen varias posibilidades de aplicación⁹. No obstante, no es propio de este Tribunal declarar la inconstitucionalidad de una norma (o normas) y, por ende, dejarlas sin efecto con carácter general, tan solo por el hecho de que sean inconstitucionales bajo una tesis interpretativa. Por el contrario, debe procederse en sentido inverso.
63. En los procesos de inconstitucionalidad, este Colegiado tiene el deber de preguntarse: ¿existe algún sentido interpretativo bajo el cual pueda salvarse la constitucionalidad de la ley cuestionada? Si la respuesta es afirmativa, debe conservarse la ley. Tan solo si todos los sentidos interpretativos de la norma transgreden la Constitución, deberá declararse fundada la demanda. Esas son las implicancias del principio *in dubio pro legislatore*.
64. Sentado lo anterior, este Tribunal se pregunta si existe algún sentido interpretativo bajo el cual sea posible resguardar la constitucionalidad de las reformas destinadas a precisar que al Ministerio Público le corresponde la «conducción jurídica» de la investigación del delito en sede preliminar.
65. En cuanto al método gramatical, este consiste en extraerle un significado al texto literal de la norma. Al respecto, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE) señala lo siguiente sobre lo que debe entenderse por «conducir»¹⁰:

⁸ Cfr.: *Ibid.*, fojas 11-12.

⁹ KELSEN, H., *Teoría Pura del Derecho*, 2º ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1982 [1960], p. 351.

¹⁰ Puede consultarse el significado de «conducir» en: <https://dle.rae.es/conducir>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 38
sobre la conducción de la investigación del delito

Conducir

1. Transportar a alguien o algo de una parte a otra.
2. Guiar o dirigir a alguien o algo hacia un lugar.
3. Guiar o dirigir a alguien o algo a un objetivo o a una situación.
4. Guiar o dirigir un negocio o la actuación de una colectividad
5. Guiar un vehículo automóvil.
6. Ajustar, concertar por precio o salario.
7. Convenir, ser a propósito para algún fin.
8. Manejarse, portarse, comportarse, proceder de una u otra manera, bien o mal.

66. Como puede apreciarse, el término «conducir» evoca una noción de guiar o dirigir. Es decir, en términos gramaticales, significa dirigir la investigación. Este punto no es baladí, puesto que una cosa es «conducir» (guiar) la investigación y otra muy distinta es realizar la investigación (investigar). El DRAE precisa lo siguiente¹¹:

Investigar

1. Indagar para descubrir algo.
2. Indagar para aclarar la conducta de ciertas personas sospechosas de actuar ilegalmente.
3. Realizar actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático con el propósito de aumentar los conocimientos sobre una determinada materia.

67. Así, «investigar» implica desplegar acciones tendientes a descubrir algo; a los efectos que aquí interesan, descubrir un hecho delictivo.
68. Por las razones expuestas, sí resulta constitucionalmente posible interpretar el artículo 159.4 de la Constitución en el sentido de que la «conducción» desde el inicio de la investigación del delito que le corresponde al Ministerio Público, en definitiva, se refiere indeterminadamente a varias fórmulas posibles: a) autorizar la apertura de la investigación preliminar, b) vigilar, c) orientar, d) supervigilar, e) guiar y f) dirigir, mas no investigar directamente el delito en la etapa preliminar, ya que lo hace recién desde la fase de investigación preparatoria formalizada, sin perjuicio de mantener incólume su rol conductor desde un inicio.

¹¹ Puede consultarse el significado de «investigar» en: <https://dle.rae.es/investigar?m=form>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 39
sobre la conducción de la investigación del delito

69. Este Tribunal considera que la serie de modificaciones del NCPP tendientes a precisar que al Ministerio Público le compete la conducción jurídica de la investigación del delito no se dirigen a vulnerar la autonomía del Ministerio Público ni su función de dirigir la investigación del delito, ni otros principios constitucionales alegados en la demanda, tales como la presunción de inocencia, el deber estatal en materia de seguridad o la independencia de poderes¹², en la medida en que se asuma una *interpretación conforme con la Constitución*, que considere que la finalidad de la norma es *fortalecer la competencia que el artículo 166 de la Constitución le otorga a la Policía para investigar la delincuencia*. En ese sentido, este Tribunal reconoce la conveniencia de que la Policía Nacional del Perú actúe con mayor eficacia con la finalidad de procurar la actividad probatoria en el proceso penal. En ese sentido, el Estado constitucional cumple con su deber primordial de proteger a la población de las amenazas a su seguridad (artículo 44 de la Constitución).
70. Así, la Policía Nacional del Perú está habilitada para realizar las diligencias urgentes, inaplazables y especializadas en atención a la gravedad y complejidad del delito investigado, para lo que recurrirá a toda la experiencia técnica y operativa que posee. Sin perjuicio de ello, será el Ministerio Público el órgano constitucional que evaluará la idoneidad y eficacia de las actuaciones realizadas, en tanto que su rol de conductor de la investigación del delito está orientado esencialmente a procurar la actividad probatoria en el proceso penal. En ese sentido, es viable que durante la etapa de investigación preliminar se puedan realizar diligencias complementarias, conforme lo disponga el Ministerio Público.
71. Este Colegiado considera que no es necesario interpretar la Ley 32130 como si se tratara de un juego de suma cero, en donde la modificación beneficia a la Policía Nacional y perjudica al Ministerio Público. Es posible validar -mediante una sentencia interpretativa- las reformas desde la perspectiva del principio de colaboración de poderes. Con este enfoque, este Tribunal debe ingresar a evaluar si el desarrollo normativo de la aludida Ley se encuentra dentro de los márgenes de conducción y operatividad de las investigaciones criminales.

¹² Demanda, fojas 4-5.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 40
sobre la conducción de la investigación del delito

La problemática de la investigación preliminar

72. La entrada en vigor del Nuevo Código Procesal Penal de 2004 supuso concebir que el Ministerio Público tiene el señorío de la investigación. Bajo este esquema, la PNP funge solamente como brazo operativo de los fiscales, a los que les debe subordinación y obediencia. Cabe preguntarse si esta fórmula ha servido para el combate del crimen. A continuación, algunas cifras resaltantes:

- (i) Según IPSOS, a septiembre de 2024, casi ocho de cada diez peruanos se sienten inseguros al salir a la calle¹³.
- (ii) Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), a octubre de 2024, el 27.5 % de la población urbana de más de 15 años ha sido víctima de algún hecho delictivo, lo cual representa un incremento de 4.4 % respecto del año 2022¹⁴.
- (iii) Según el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, del 2016 a 2024, la tasa anual de delitos denunciados contra la vida, el cuerpo y la salud se incrementó en 14.3 %; mientras que los delitos contra el patrimonio en 10.5 %; y los delitos informáticos en 63.7 %¹⁵.
- (iv) En 10 años, el Perú ha pasado del puesto 40 al puesto 10 de países con peor índice de criminalidad¹⁶.

¹³ IPSOS. *Estudio de opinión. Informe de Resultados*. Septiembre de 2024, p. 22. Disponible en: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2024-09/Encuesta%20Per%C3%BA%2021-%20Ipsos%20Septiembre-Seguridad%20_0.pdf

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Estadísticas de seguridad ciudadana. Mayo-octubre 2024*. Informe Técnico N° 6 – Noviembre 2024, p. 2. Disponible en: https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_seguridad_mayo_octubre-2024.pdf

¹⁵ Ministerio Público. Observatorio de Criminalidad. *Delitos denunciados registrados en el Ministerio Público. Perú, enero 2016 – agosto 2024*, p.2. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7131925/6123948-01-boletn-de-delitos-denunciados.pdf?v=1729892858>

¹⁶ Medrano Marin, H. “En 10 años Perú pasó del puesto 40 al 10 de países con peor índice de criminalidad, según encuesta internacional”. *El Comercio*. 10 de febrero de 2025. Disponible en: https://elcomercio.pe/lima/sucesos/el-peru-esta-dentro-de-los-10-paises-con-peor-indice-de-criminalidad-segun-encuesta-internacional-ranking-numbeo-que-tan-alta-es-la-criminalidad-en-america-y-a-nivel-mundial-venezuela-noticia/#google_vignette. Esta noticia se recoge también en otros medios de comunicación, por ejemplo, ver: <https://canaln.pe/actualidad/peru-se-posiciona-entre-10-paises-mas-inseguros-mundo-n480564>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 41
sobre la conducción de la investigación del delito

73. Como se puede ver, la tasa de criminalidad ha aumentado tanto en cuanto a su percepción como a la ocurrencia real de delitos, según cifras privadas y oficiales. Ciertamente es que tal aumento no puede ser atribuible única y exclusivamente a las fallas en la articulación entre la PNP y el Ministerio Público; no obstante, este es un elemento importante a considerar. Pese a ser no ser data actualizada, aún resulta interesante que la Defensoría del Pueblo, mediante Informe de Adjuntía N° 003-2019-DP/ADHPD de agosto de 2019, haya señalado que la **Policía Nacional comunica las denuncias recibidas «en un 77% de forma inmediata, en un 21% dentro de las 24 horas y en un 2% en el día de haberlas recibido»**. Mientras que, el **Ministerio Público devuelve las carpetas fiscales con la indicación de las diligencias que se llevarán a cabo «en un 50% en un tiempo de más de 30 días, en un 29%, entre 01 y 05 días y en un 21%, en más de 10 días»**¹⁷ (énfasis agregado). Esta situación revela un desfase de días valiosos en los que la lucha contra el crimen se merma por la demora fiscal en procesar las denuncias que le son remitidas por la PNP.
74. El problema antes descrito, hace que sea razonable que el legislador haya tratado de abordar este problema reformando el Código Procesal Penal para fortalecer la eficacia de la fase operativa del combate del delito. En ese orden de ideas, dado el aumento de la criminalidad y las demoras del modelo anterior en la actuación policial, la reforma impulsada por la Ley 32130 se encuentra dentro del marco de lo constitucionalmente posible si es que la conducción jurídica se mantiene incólume entre sus vertientes de autorización de apertura de investigación, vigilancia, orientación, supervigilancia, guía y dirección.

Sobre la conducción jurídica del delito

75. Al respecto, si bien el artículo 159.4 de la Norma Fundamental dispone que el Ministerio Público conduce la investigación del

¹⁷ Defensoría del Pueblo. *Por una atención policial de calidad con respeto de derechos fundamentales. Supervisión nacional a los departamentos de investigación criminal de la policía 2018*. Informe de Adjuntía N° 003-2019-DP/ADHPD, p. 65. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1183240/INFORME-DE-ADJUNTIA-N-003-2019-DP-ADHPD-SUPERVISI%C3%B3N-NACIONAL-a-los-Departamentos-de-Investigaci%C3%B3n20200802-1197146-1x9v9h6.pdf?v=1596402027>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 42
sobre la conducción de la investigación del delito

delito, este debe ser interpretado de manera armónica junto con el artículo 166, que le confiere a la Policía competencias para, entre otras cosas, prevenir, *investigar* y combatir la delincuencia.

76. La Constitución no define qué significa investigar la delincuencia. Por tanto, puede sostenerse que del artículo 166 se desprende una competencia policial para investigar la criminalidad, lo que implica hacer operativos policiales, mapas del delito, empleo de técnicas operativas, entre otros. Asimismo, la generalidad de la frase “investigar la delincuencia”, le confiere al legislador democrático un margen de maniobra suficiente como para interpretar que dicha investigación también se extiende a la fase de la investigación preliminar del delito, siempre, como se ha puesto de manifiesto, con conocimiento y conducción jurídica del fiscal. Ambas interpretaciones son constitucionalmente válidas.
77. Inclusive, esta conclusión se refuerza al compatibilizar los artículos 159.4 y 166 de la Constitución con otras normas con rango de ley. Así, el Decreto Legislativo 052 - Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP), dispone lo siguiente:

Intervención del Ministerio Público en etapa policial

Artículo 9.- El Ministerio Público, conforme al inciso 5 del Artículo 250 de la Constitución Política, vigila e interviene en la investigación del delito desde la etapa policial. Con ese objeto las Fuerzas Policiales realizan la investigación. El Ministerio Público interviene en ella orientándola en cuanto a las pruebas que sean menester actuar y la supervigila para que se cumplan las disposiciones legales pertinentes para el ejercicio oportuno de la acción penal.

Igual función corresponde al Ministerio Público en las acciones policiales preventivas del delito.

78. Como puede observarse, la LOMP aún hace referencia a la Constitución de 1979, por tratarse de una ley de 1981, no obstante, vigente. En esta disposición, se concibe que el Ministerio Público tiene un rol orientador y vigilante en las investigaciones del delito que realice la Policía.
79. Es de notar también, que la PNP tiene facultades de investigación del delito según distintas disposiciones del Decreto Legislativo 1267 - Ley de la Policía Nacional del Perú, que desarrollan sus competencias contenidas en el artículo 166 de la Constitución. Por ejemplo:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 43
sobre la conducción de la investigación del delito

Artículo III.- Función Policial

Se desarrolla en el marco de su finalidad fundamental descrita y definida en el artículo 166 de la Constitución Política del Perú, ejerciendo sus funciones en su condición de fuerza pública del Estado. La Policía Nacional del Perú para el cumplimiento de la función policial realiza lo siguiente:

(...)

4. Previene, *investiga los delitos* y faltas, combate la delincuencia común, organizada y el crimen organizado.

(...).

Artículo 1.- Ámbito de Competencia

La Policía Nacional del Perú ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; y competencia compartida en materia de seguridad ciudadana. En el marco de las mismas presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantiza el cumplimiento de las leyes, la seguridad del patrimonio público y privado; previene, *investiga* y combate *la delincuencia* común y organizada y el crimen organizado; vigila y controla las fronteras.

Artículo 2.- Funciones

Son funciones de la Policía Nacional del Perú las siguientes:

(...)

8) Prevenir, combatir, *investigar* y denunciar *la comisión de delitos* y faltas previstos en el Código Penal y leyes especiales;

9) Prevenir y *combatir la delincuencia* común, organizada y el crimen organizado, *mediante* acciones de sensibilización social, operaciones policiales e *investigaciones de delitos comunes y de alta complejidad*; inclusive en el entorno digital o ciberespacio;

(...)

11) Prevenir e *investigar la comisión de delitos* relacionados con el empleo de sustancias químicas, incluidos los insumos químicos, productos y subproductos o derivados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración ilegal de drogas y minería ilegal;

12) Obtener, custodiar, asegurar, trasladar y procesar indicios, evidencias y elementos probatorios relacionados con la prevención e *investigación del delito*, poniéndolos oportunamente a disposición de la autoridad competente;

(...)

14) *Asumir y realizar la investigación del delito desde el conocimiento de la noticia criminal, comunicando al Ministerio Público* en concordancia con el Código Procesal Penal y las leyes de la materia.

15) Investigar la desaparición y trata de personas;

(...).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 44
sobre la conducción de la investigación del delito

80. Asimismo, este Tribunal advierte que la PNP cuenta con una Dirección Nacional de Investigación Criminal, la cual se dedica, entre otras cosas, a la investigación de delitos.

Artículo 18.- Dirección Nacional de Investigación Criminal

La Dirección Nacional de Investigación Criminal es el órgano de carácter sistémico, técnico, especializado, normativo y operativo, encargado de formular, ejecutar, comandar y evaluar las operaciones policiales, que comprende materias como: Lucha contra el terrorismo, tráfico ilícito de drogas, ambiente, lavado de activos y extinción de dominio, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, corrupción, delitos aduaneros, derechos intelectuales, el orden económico, financiero y monetario, el patrimonio cultural, delitos de alta complejidad, delitos comunes, la criminalidad organizada y los delitos contemplados en el Código Penal, Código de Responsabilidad del Adolescente y leyes especiales, a nivel nacional. Está a cargo de un Oficial General de Armas de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad en el grado de Teniente General.

Depende del Comando de Operaciones Policiales de la Policía Nacional del Perú y articula de modo sistémico la investigación criminal con las Direcciones Especializadas, Divisiones y unidades orgánicas de los órganos desconcentrados que realizan funciones de investigación, a nivel nacional. Su organización y funciones se establecen en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

La investigación criminal es una especialidad funcional a dedicación exclusiva en el ámbito nacional. El personal de la Policía Nacional responsable de las funciones de investigación criminal no puede ser empleado en labores que no sean propias de la especialidad, salvo en circunstancias declaradas por la autoridad competente, por estados de emergencia nacional o sanitaria, o declarativas de interés nacional. ***La investigación criminal está orientada a prevenir, combatir, investigar y denunciar,*** y puede iniciarse en cualquier Región Policial.

Las Direcciones Especializadas son unidades orgánicas especializadas, de carácter técnico y sistémico, normativo y operativo; están a cargo de Oficiales Generales de Armas en situación de actividad en el grado de General, con responsabilidad a nivel nacional en la ***investigación de delitos*** en las materias indicadas en el presente artículo.

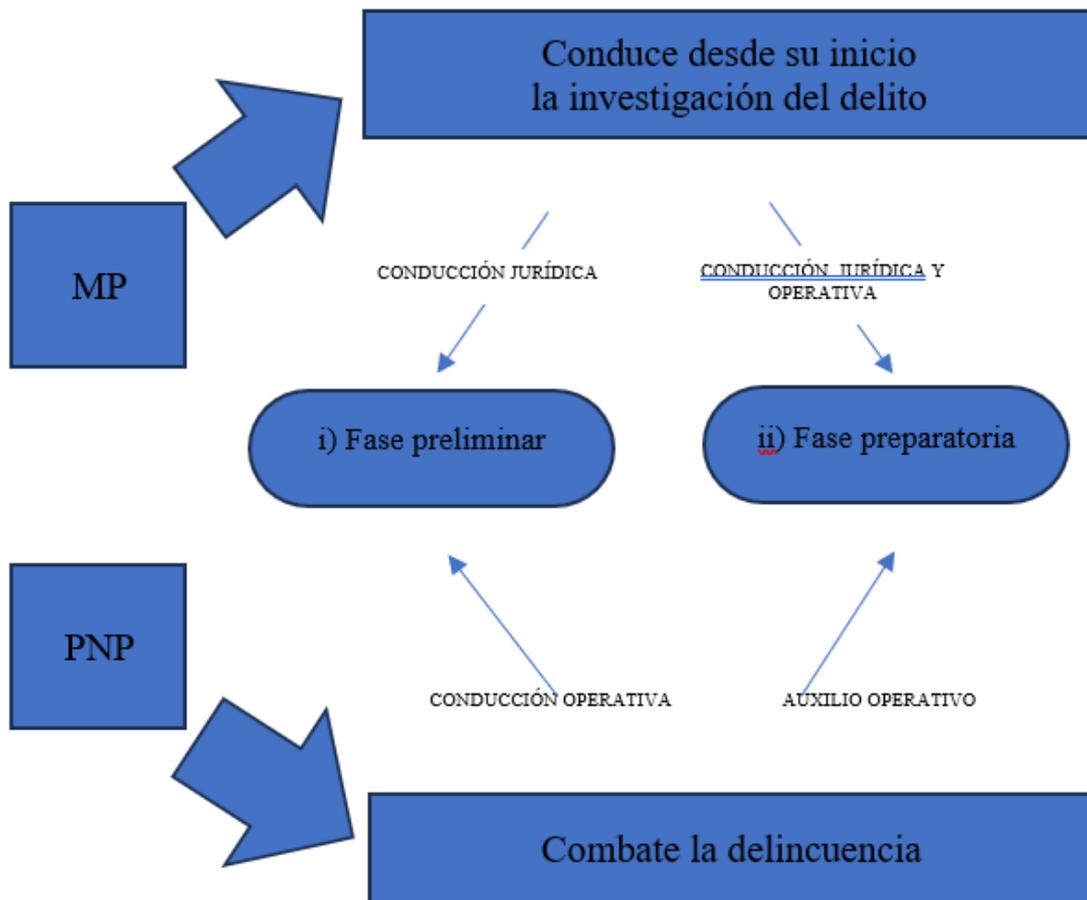
81. Por lo expuesto, si se asume una interpretación conforme con la Constitución, este Tribunal no advierte vicio de inconstitucionalidad en las disposiciones de la Ley 32130, que precisan que al Ministerio Público le corresponde la conducción jurídica de la investigación del delito; máxime si desde la entrada en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 45
sobre la conducción de la investigación del delito

vigor de la versión primigenia del Nuevo Código Procesal Penal de 2004, su artículo IV.2 del Título Preliminar ya contemplaba que el Ministerio Público «conduce y controla jurídicamente los actos de investigación que realiza la Policía Nacional». Esta es potestad exclusiva del Ministerio Público, y no es atribución delegable a la PNP, debido a la formación jurídica que poseen los fiscales. Por lo tanto, todas las fases de la investigación, inclusive los actos de prevención, son de conducción jurídica del Ministerio Público, en diferente nivel de intensidad y de participación operativa.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 46
sobre la conducción de la investigación del delito

5.2. Sobre el significado de conducir «desde su inicio» la investigación del delito

Alegatos del Colegio de Abogados de La Libertad

82. Afirma que el artículo 159.4 de la Constitución dispone que la conducción (interpretada en sentido amplio) de la investigación del delito se da «desde sus inicios». Es decir, que engloba todas las etapas, incluyendo las de investigación preliminar y preparatoria. Por tanto, bajo esa tesis interpretativa, toda aquella disposición que le confiere a la Policía competencia para realizar la investigación preliminar del delito sería inconstitucional. Este argumento y sus variaciones se hacen presente en el cuestionamiento dirigido contra los artículos 60.2, 61, incisos 2 y 3; 65, incisos 2, 3 y 4; 67, incisos 1 y 2; 68.1.1) y 68.2, 160.2.c), 321.1, 322.1, 330, 331.1, y 332, incisos 1 y 2, del NCPP, modificado por la Ley 32130.

Alegatos del Congreso de la República

83. Por su parte el Congreso de la República, sostiene, como se ha dicho *supra*, que las reformas del NCPP no son inconstitucionales toda vez que se precisa que el fiscal interviene en la emisión de la disposición para la investigación preliminar a cargo de la Policía Nacional, interviene permanentemente desde la investigación preparatoria formalizada y durante todo el desarrollo del proceso (artículo 61.3), conduce jurídicamente toda la etapa de investigación preparatoria (artículo 61.2)¹⁸, entre otras disposiciones.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

84. Este Tribunal considera, en términos generales, que, de la lectura conjunta de todos los artículos cuestionados en la demanda, no se aprecia que la Ley 32130 limite las competencias atribuidas constitucionalmente al Ministerio Público. La reforma está destinada a maximizar el rol operativo de la PNP en la etapa de la investigación preliminar.
85. La interpretación conforme con la Constitución implica que el Ministerio Público *no se desvincula de su rol de conductor de la*

¹⁸ Contestación de demanda, fojas 15-16.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 47
sobre la conducción de la investigación del delito

investigación del delito desde su inicio. Asimismo, es de notar que ya antes el Tribunal Constitucional ha podido analizar si el incremento de las funciones de la Policía Nacional en el marco de la investigación preliminar vulnera el artículo 159.4 de la Constitución, que le otorga al Ministerio Público la conducción de la investigación del delito desde sus inicios.

86. En la Sentencia 00012-2008-PI/TC se cuestionó, entre otros extremos, el artículo 1 del Decreto Legislativo 989, que modificó la Ley 27934 - Ley que regula la intervención de la Policía Nacional y el Ministerio Público en la investigación preliminar del delito. Al respecto, la parte demandante sostuvo que establecer nuevas atribuciones de la PNP en la investigación preliminar, tales como recibir manifestaciones de los presuntos autores, solicitar información a las entidades públicas y realizar diligencias necesarias para esclarecer los hechos, implicaban una vulneración de las competencias del Ministerio Público contempladas en el artículo 159 de la Norma Fundamental. El Tribunal desestimó dicho extremo de la demanda con los siguientes argumentos:

5.3.5. Reglas que incrementan las facultades de la Policía Nacional del Perú en la investigación preliminar

31. Este Colegiado tampoco encuentra vicio de inconstitucionalidad en la modificatoria introducida por el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 989 en el artículo 1 de la Ley N° 27934, cuando agrega o establece nuevas facultades para la Policía Nacional, en la investigación preliminar, puesto que ello en modo alguno afecta la potestad contenida en el artículo 159 inciso 4 de la Constitución en lo relativo a que corresponde al Ministerio Público la conducción de la investigación del delito, donde además se precisa que la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos de aquél, en el ámbito de su función.

32. Además, es oportuno recordar que el ejercicio de las funciones encomendadas por la norma afectada a la Policía Nacional no está exenta del control que debe realizar el Ministerio Público.

87. Como se advierte, el incremento de funciones de la Policía Nacional en la investigación del delito no implica necesariamente una vulneración de las competencias del Ministerio Público. Por último, tal como se indicó en la sentencia citada, debe recordarse que **la actuación de la PNP no está exenta de la supervisión que pueda realizar la Fiscalía.** Con las reformas de la Ley 32130 pasa lo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 48
sobre la conducción de la investigación del delito

mismo, si bien se dispone que la investigación preliminar es competencia operativa de la Policía, eso no implica, como se desarrollará en el acápite 5.3., que la actuación policial se encuentre libre del control, supervisión, así como de la dirección jurídica del Ministerio Público, sin perjuicio de precisar la norma objeto de control en los fundamentos específicos.

88. Por estas consideraciones, corresponde desestimar este argumento referido a la supuesta vulneración de la competencia del Ministerio Público para conducir la investigación del delito «desde su inicio», sin perjuicio del análisis individualizado de cada artículo que se realiza en el acápite 7 de esta sentencia.

5.3. Sobre si en el marco de la investigación del delito, la Policía coordina con el Ministerio Público como un par o bajo una lógica de subordinación

Alegatos del Colegio de Abogados de La Libertad

89. La parte demandante ha sostenido que determinadas reformas que la Ley 32130 ha incorporado al NCPP vulneran la segunda frase del artículo 159.4 de la Constitución, puesto que, a su entender, convierten la relación de subordinación que existe entre la Policía Nacional y el Ministerio Público a una de coordinación entre pares. Este cuestionamiento se extiende a los artículos 65 incisos 2, 3 y 4, y 67, incisos 1 y 2 reformados del NCPP.

Alegatos del Congreso de la República

90. El Congreso argumenta que la relación entre la Policía Nacional y el Ministerio Público en la investigación del delito debe entenderse en clave del principio de coordinación y colaboración, donde el Ministerio Público conduce jurídicamente la investigación, mientras que la Policía Nacional lleva a cabo la investigación material del delito, especialmente en la etapa preliminar¹⁹.
91. La parte demandada manifiesta que la Policía actúa con autonomía operativa en la ejecución de las diligencias de investigación, pero debe comunicar de inmediato al Ministerio Público y acatar sus

¹⁹ Contestación de demanda, fojas 33-35.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 49
sobre la conducción de la investigación del delito

mandatos en el ámbito de su función. El fiscal decide la estrategia jurídica, mientras que la Policía se encarga de la estrategia operativa en la investigación.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

92. Como se ha dicho, el artículo 159.4 de la Constitución preceptúa lo siguiente:

Artículo 159.- 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.***

(...).

93. Este Tribunal considera que sí es posible compatibilizar la segunda frase del precitado artículo con las disposiciones de la Ley 32130, que establecen que las coordinaciones entre la Policía Nacional y el Ministerio Público no se dan en el marco de la subordinación. No puede haberla por cuanto como se ha precisado, si bien el Ministerio Público está ubicado en el vértice superior de las instituciones del Estado, la Policía Nacional y sus rasgos matrices están definidos en la Carta Fundamental -como un órgano de relieve constitucional- y que se rige por su ley orgánica. No es un órgano del Estado cuya creación, organización, control y funciones están definidos directamente por leyes y disposiciones de nivel inferior. Esta compatibilización es posible porque la propia ley objetada dispone que la investigación de la Policía Nacional no tiene carácter jurisdiccional, así como que el informe que la PNP le remite al titular de la acción penal con las conclusiones y precalificaciones de los delitos no es vinculante. Así se aprecia en los siguientes artículos:

Artículo IV. Titular de la acción penal

(...)

3. La ***investigación que practica la Policía Nacional del Perú***, con la conducción jurídica del Ministerio Público, ***no tiene carácter jurisdiccional***. Cuando fuera indispensable una decisión de esta naturaleza, la requerirá del órgano jurisdiccional competente, motivando debidamente su petición.

(...)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 50
sobre la conducción de la investigación del delito

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, la relación de las diligencias efectuadas, las precalificaciones de los delitos presuntamente cometidos, así como los grados de presunta autoría y participación, el análisis de los hechos investigados y las conclusiones respectivas que justifiquen continuar o no con la Investigación Preparatoria.

[...].

94. Por ende, las disposiciones de la Ley 32130 que nieguen la relación de subordinación entre la Policía Nacional y el Ministerio Público serán constitucionales, siempre que se interpreten de manera que el Ministerio Público, como conductor de la investigación del delito desde sus inicios, retiene la facultad de asignarle mayor, menor, o nulo valor a las investigaciones e informes que realice la Policía, y verificar el marco jurídico de la investigación autorizada, lo que eventualmente le permite devolver el informe para un mayor desarrollo, o sustanciarlo para continuar con la investigación.
95. En consecuencia, se reafirma la interpretación conforme con la Constitución, y se asume así que no se menoscaba la jerarquía constitucional del Ministerio Público ni se lo sitúa en una condición equivalente o de paridad con los demás actores intervinientes en la investigación del delito y en el proceso penal.

§6. CRITERIOS RECTORES DE LA SENTENCIA

96. En atención a lo desarrollado en el acápite 5, este Tribunal ha llegado a las siguientes conclusiones a manera de criterios rectores de la sentencia:
 - Respecto a si el Ministerio Público tiene a su cargo la «conducción» o la «conducción jurídica» de la investigación del delito, este Tribunal determina que la investigación preparatoria se divide en dos subetapas: (i) la investigación preliminar y (ii) la investigación preparatoria formalizada. Ambas son de competencia del MP con el apoyo en forma multinivel de parte de la PNP, de acuerdo con los actos y etapas de la investigación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 51
sobre la conducción de la investigación del delito

- En cuanto al significado de conducir la investigación «desde su inicio», el Tribunal concluye que esta expresión abarca todas las etapas del proceso, tanto la investigación preliminar como la preparatoria, durante las cuales el Ministerio Público ejerce de manera ininterrumpida su rol conductor.
- Sobre si la Policía coordina con el Ministerio Público en igualdad de condiciones o bajo subordinación, este Tribunal deja en claro que, aunque no existe una relación jerárquica de subordinación, la coordinación se realiza dentro del marco de la conducción del Ministerio Público.

§7. ANÁLISIS CONCRETO DE LOS ARTÍCULOS CUESTIONADOS

97. A continuación, este Tribunal analizará la constitucionalidad de cada uno de los artículos cuestionados.

7.1 Expediente 00006-2024-PI/TC

7.1.1. Examen de constitucionalidad formal de las disposiciones impugnadas

98. La parte demandante alega que el Poder Ejecutivo, al emitir los decretos cuestionados, ha excedido los límites de la delegación recibida a través de la Ley 31880, “Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-Niño Global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia”.

99. Al respecto, debe recordarse que el inciso 1 del artículo 102 de la Constitución establece que la función legislativa le corresponde al Congreso de la República. Asimismo, el artículo 104 del mismo cuerpo normativo posibilita que el Poder Ejecutivo ejerza dicha función al amparo de una ley autoritativa expedida por el Parlamento.

100. Efectivamente, el artículo 104 de la Constitución estipula que:

El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 52 sobre la conducción de la investigación del delito

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

101. La citada disposición prevé que la delegación para legislar a favor del Poder Ejecutivo no puede abordar materias que sean indelegables a la Comisión Permanente. Al respecto, el inciso 4 del artículo 101 de la Constitución precisa que “No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República”.
102. En suma, la delegación de facultades legislativas se encuentra sujeta a los siguientes límites, que deberán ser verificados en el caso de los decretos impugnados:
 - i. La delegación de facultades legislativas debe ser concedida mediante ley autoritativa (límite formal);
 - ii. No puede tratar sobre materias indelegables a la Comisión Permanente y debe explicitar la materia sobre la que se delega (límites materiales);
 - iii. Debe establecer un plazo determinado (límite temporal).
103. Respecto a los límites materiales aludidos, este Tribunal ha destacado que la exigencia de indicar la materia objeto de delegación no implica que la ley autoritativa contenga un desarrollo detallado o minucioso del contenido que deberá incluirse en el decreto legislativo, pues, de ser así, sería innecesario recurrir a ella. Asimismo, dicha ley debe contener tanto la facultad delegada como su finalidad (cfr. Sentencia 00007-2020-PI/TC, fundamentos 14 y 15).
104. En el presente caso, la delegación materia de análisis fue realizada en virtud de la Ley 31880, publicada el 23 de setiembre de 2023 en el diario oficial *El Peruano*, donde se estableció que:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 53 sobre la conducción de la investigación del delito

Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

2.1. En materia de seguridad ciudadana

(...).

2.1.3. Lucha contra la delincuencia y crimen organizado

a) Modificar el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 957, con la finalidad de optimizar el marco legal que regula la investigación del delito y la intervención de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, salvaguardando las atribuciones que la Constitución Política del Perú otorga a cada institución de conformidad con lo dispuesto en sus artículos 159, numeral 4, y 166.

b) Fortalecer la lucha contra la extorsión, la estafa, el fraude y otros delitos a través de la aprobación de medidas y normas modificatorias al marco normativo, con la intención de prevenir y hacer frente a la ciberdelincuencia, en irrestricto respeto de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Política del Perú y los principios de igualdad ante la ley, razonabilidad y proporcionalidad.

c) Actualizar el marco normativo sobre crimen organizado, tráfico ilícito de drogas, control e investigación de insumos químicos y delitos conexos, principalmente lo regulado en la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado, incorporando delitos aduaneros, delitos relacionados con la pesca ilegal y delitos contra los derechos intelectuales; en el Decreto Legislativo 1126, Decreto Legislativo que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas; y en el Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas; así como la normativa de la materia, a fin de reforzar la articulación entre las autoridades competentes, la prevención y las acciones de control e investigación. Dicha facultad no comprende la penalización de actividades vinculadas a la minería.

2.1.4. Bienestar, formación, carrera, régimen disciplinario, lucha contra la corrupción y capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú

a) [...] Modificar el Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, con la finalidad de reconfigurar las funciones de orientación, coordinación, presentación de propuestas de mejoras y supervisión de la gestión de los servicios de salud del Régimen de Salud de la Policía Nacional del Perú.

(...).

2.1.6. Organización y funciones de los integrantes del sector Interior

(...).

b) Modificar el Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, a fin de fortalecer principalmente su estructura y funciones para lograr su consolidación como una institución del Estado, con ámbitos de intervención definidos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 54
sobre la conducción de la investigación del delito

105. De la ley autoritativa glosada se desprende que su contenido no versa sobre las materias indelegables a la Comisión Permanente, establecidas en el inciso 4 del artículo 101 de la Constitución, como ya se indicara en los fundamentos precedentes. Asimismo, se aprecia que la referida ley ha precisado cuáles son las materias delegadas y la finalidad de dicha habilitación.
106. Por consiguiente, debe verificarse que el contenido de cada decreto legislativo impugnado corresponda con las materias que han sido delegadas.
107. El Decreto Legislativo 1592, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N.º 241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, y el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, establece como objeto lo siguiente:

Artículo 1.- Objeto

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto actualizar el marco normativo sobre tráfico ilícito de drogas - TID, a través de la modificación del Decreto Legislativo N.º 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, y el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N.º 635, con la finalidad de reforzar la articulación entre las autoridades competentes, la prevención y las acciones de control e investigación del tráfico ilícito de drogas, en la lucha contra la delincuencia y crimen organizado.

108. Por su parte, el Decreto Legislativo 1604, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, determina como objeto y finalidad lo siguiente:

Artículo 1.- Objeto y finalidad

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo N.º 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, con la finalidad de fortalecer principalmente su estructura y funciones para lograr su consolidación como una institución del Estado y fortalecer el Régimen de Salud de la Policía Nacional del Perú.

109. A su vez, el Decreto Legislativo 1605, Decreto Legislativo que modifica el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el 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, estatuye lo siguiente como objeto y finalidad:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 55
sobre la conducción de la investigación del delito

Artículo 1. Objeto y finalidad

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto modificar el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N.º 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.

110. Además, el Decreto Legislativo 1611, Decreto Legislativo que aprueba medidas especiales para la prevención e investigación del delito de extorsión y delitos conexos, así como para la modificación del Código Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo 635 y del Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo 957, dispone lo siguiente:

Artículo 1. Objeto

El presente decreto legislativo tiene por objeto aprobar medidas especiales para la prevención e investigación del delito de extorsión y delitos conexos, así como modificar el Código Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo N.º 635 y del Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N.º 957.

111. De la revisión de los decretos legislativos se aprecia que las disposiciones cuestionadas están referidas a la seguridad ciudadana, a la investigación del delito, al rol que desempeña el MP a este respecto y a la participación de la PNP en dicho ámbito. Para ello, la nueva regulación introduce modificatorias a la normativa correspondiente en el marco de lo previsto por la ley autoritativa, por lo se cumple así con la exigencia constitucional.
112. Por último, se debe tener en cuenta que el artículo 1 de la Ley 31880 fijó el plazo de la delegación en noventa días calendario desde su entrada en vigor, el cual se observó en todos los decretos legislativos impugnados en la demanda.
113. Indicado lo anterior, corresponde ahora analizar si las disposiciones sometidas a control resultan compatibles con la Constitución desde una perspectiva sustantiva o material, o no.

7.1.2. Examen de constitucionalidad por el fondo de las disposiciones impugnadas

7.1.2.1. Examen de constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 1592, en cuanto modifica el artículo 2.3 del Decreto Legislativo 1241



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 56
sobre la conducción de la investigación del delito

Investigación del tráfico ilícito de drogas (TID) por parte de la PNP

114. El artículo 2 del Decreto Legislativo 1592 se impugna porque modifica el artículo 2.3 del Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, y establece como nuevo texto lo siguiente:

2.3 La Policía Nacional del Perú previene, investiga y combate el tráfico ilícito de drogas, en el marco de sus funciones orientadas a garantizar el orden interno, e *investigar la comisión del delito en todas sus manifestaciones*, como integrante del sistema penal nacional y de conformidad con la normativa vigente (énfasis añadido).

115. El artículo citado alude a la función de la PNP en una de las actividades que, de modo directo, se refieren a la conservación del orden interno, como es la lucha contra el TID. En tal contexto, la norma le asigna como funciones las de prevenir, investigar y combatir dicho flagelo, y subraya que estas se desarrollan “en el marco de sus funciones orientadas a garantizar el orden interno”. Una disposición de tal naturaleza resulta plenamente compatible con el artículo 166 de la Constitución y lo desarrollado *supra*. Por tanto, corresponde declarar infundada la demanda en este extremo.

7.1.2.2. Examen de constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, en cuanto modifica los artículos 1, 2.9, 2.14, 13.1 y 18 (segundo y tercer párrafos) del Decreto Legislativo 1267

116. Por otra parte, el demandante impugna también el artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, en cuanto modifica los artículos 1, 2.9, 2.14, 13.1 y 18 (segundo y tercer párrafos) del Decreto Legislativo 1267, Ley de la PNP.

117. Tales disposiciones se refieren al ámbito de las atribuciones que corresponden a la PNP, a sus funciones y, específicamente, a las competencias que ejerce la Dirección Nacional de Investigación Criminal en el ámbito de la investigación.

Competencia de la PNP en materia de precalificación de delitos

118. El texto del artículo 1 dispone que:

Artículo 1.- Ámbito de Competencia

La Policía Nacional del Perú ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 57 sobre la conducción de la investigación del delito

competencia compartida en materia de seguridad ciudadana. En el marco de las mismas presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantiza el cumplimiento de las leyes, la seguridad del patrimonio público y privado; previene, *investiga* y combate la delincuencia *común y organizada* y el crimen organizado; vigila y controla las fronteras (énfasis añadido).

119. En relación con el primer párrafo, debe determinarse si este vulnera el artículo 159.4 de la Constitución, antes examinado, bajo el argumento de que la disposición impugnada, permite o posibilita que la PNP lleve a cabo la calificación de un caso, clasificándolo como “común”, “delincuencia organizada” o “crimen organizado”, en detrimento de la mencionada competencia del MP y también de lo dispuesto en el artículo 139.3 de la Norma Fundamental, en cuanto prevé que “ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley”.
120. Al respecto, este Tribunal aprecia que la disposición impugnada no habilita a la PNP a llevar a cabo la calificación de un caso penal. Únicamente prevé, en lo que aquí interesa, que la Policía debe investigar la delincuencia común y organizada, lo que encuentra cobertura constitucional, de manera expresa, en el artículo 166 de la Constitución.
121. Sin embargo, nada impide que eventualmente la PNP, en el marco de una investigación criminal, precalifique una determinada conducta como delito de manera enunciativa o presuntiva. Tal precalificación no condiciona la eventual calificación jurídica que realice el MP en su función de conductor de la investigación desde su inicio y de ejercicio de la acción penal, ni mucho menos la que realice el Poder Judicial ejerciendo sus competencias jurisdiccionales.
122. Así, del artículo 1 del Decreto Legislativo 1267, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, no se deriva que sea la PNP la que precalifique de modo vinculante los mencionados casos, ni que, por dicha razón, opere una desviación del órgano al que le corresponde conducir la investigación del delito. En ese sentido, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

Competencias de la PNP en materia de investigación criminal

123. El resto de las disposiciones impugnadas del Decreto Legislativo 1267, modificadas por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, se refieren a las competencias de la PNP en los siguientes términos:

Artículo 2.- Funciones

9) Prevenir y combatir la delincuencia común, organizada y el crimen organizado, mediante acciones de sensibilización social, operaciones policiales e *investigaciones de delitos comunes y de alta complejidad; inclusive en el entorno digital o ciberespacio;*

14) *Asumir y realizar la investigación del delito desde el conocimiento de la noticia criminal, comunicando al Ministerio Público en concordancia con el Código Procesal Penal y las leyes de la materia;*

Artículo 13.- Comando de Asesoramiento General

El Comando de Operaciones Policiales es el órgano encargado de planificar, coordinar, formular, comandar, supervisar, ejecutar y evaluar las operaciones policiales de orden y seguridad e *investigación criminal* con competencia a nivel nacional. Está a cargo de un Oficial General de Armas en el grado de Teniente General, depende del Comandante General. Sus funciones son:

1) Planificar, organizar, coordinar, *dirigir*, aprobar y supervisar las operaciones policiales de seguridad, prevención, inteligencia e *investigación criminal* a nivel nacional;

Artículo 18.- Dirección Nacional de Investigación Criminal

(...)

Depende del Comando de Operaciones Policiales de la Policía Nacional del Perú y articula de modo sistémico la *investigación criminal* con las Direcciones Especializadas, Divisiones y unidades orgánicas de los órganos desconcentrados que realizan funciones de investigación, a nivel nacional. Su organización y funciones se establecen en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

La *investigación criminal* es una especialidad funcional a dedicación exclusiva en el ámbito nacional. El personal de la Policía Nacional responsable de las funciones de investigación criminal no puede ser empleado en labores que no sean propias de la especialidad, salvo en circunstancias declaradas por la autoridad competente, por estados de emergencia nacional o sanitaria, o declarativas de interés nacional. La *investigación criminal* está orientada a prevenir, combatir, investigar y denunciar, y puede iniciarse en cualquier Región Policial (énfasis añadidos).

(...).

124. Como puede apreciarse, en las disposiciones citadas previamente, existen referencias explícitas al desarrollo de “investigaciones de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 59
sobre la conducción de la investigación del delito

delitos comunes y de alta complejidad; inclusive en el entorno digital o ciberespacio” y a la “investigación criminal”.

125. Este Tribunal considera que las referencias a la competencia para la investigación del delito por parte de la PNP que realizan los artículos 2.9, 2.14, 13.1 y 18 (segundo y tercer párrafos) del Decreto Legislativo 1267, modificados por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, resultan constitucionales, ya que tales funciones se deben efectuar con pleno respeto de la competencia del MP como conductor de todo el proceso de investigación del delito, desde su inicio, de conformidad con los criterios rectores de la sentencia precisados *supra*. En tal sentido, corresponde declarar infundada la demanda en estos extremos.

7.1.2.3. Examen de constitucionalidad de los artículos 68.1. “f”, 69, 208.1 y 213.3 del NCPP, modificados por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605

126. Por otro lado, este Tribunal debe examinar la constitucionalidad de los extremos del artículo 2 del Decreto Legislativo 1605 que no fueron modificados por la Ley 32130. Concretamente, corresponde emitir pronunciamiento respecto de los artículos 68.1. “f”, 69, 208.1 y 213.3 del NCPP, que son los que cumplen con dicha condición.
127. El artículo 68.1.f) del NCPP, luego de la reforma, dispone lo siguiente:

Artículo 68.- Atribuciones de la Policía Nacional del Perú

1. La Policía Nacional en función de investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior y en las normas sobre investigación, bajo la conducción del Fiscal puede realizar los siguientes actos de investigación:

(...).

f. Realizar entrevistas e identificar a posibles testigos que hayan presenciado la comisión de los hechos.

(...).

128. Este Tribunal considera, a la luz de lo ya expuesto, que el referido artículo 68.1 del NCPP resulta constitucional, ya que, tal como se desarrolló *supra*, el ejercicio de la función de investigación de la PNP al que alude, se realiza, en todo momento, bajo la conducción del MP. Asimismo, este Tribunal aprecia que el literal f) antes citado resulta constitucional, en tanto que la realización de tales entrevistas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 60
sobre la conducción de la investigación del delito

e identificación de posibles testigos se debe llevar a cabo en un contexto de pleno respeto a los derechos fundamentales.

Coordinaciones entre la PNP y el MP en materia de investigación del delito

129. Se cuestiona la modificatoria del artículo 69 del NCPP introducida por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605, en cuanto establece que:

Artículo 69.- Instrucciones del Fiscal de la Nación

Sin perjuicio de las **coordinaciones específicas entre el Fiscal y la Policía Nacional en el marco de sus competencias para cada caso**, el Fiscal de la Nación regulará mediante Instrucciones Generales los requisitos legales y las formalidades de las actuaciones de investigación que deben cumplir los fiscales, así como los mecanismos de coordinación que **ellos deben mantener con la Policía Nacional para el adecuado cumplimiento de lo previsto en este Código** (el énfasis es del original).

130. A este respecto, el Tribunal considera que el artículo 69 del NCPP, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605, resulta compatible con la Constitución, debido a que la coordinación entre el MP y la PNP no supone un desconocimiento de la competencia del MP de llevar la conducción jurídica de la investigación preliminar y la conducción total de la investigación preparatoria formalizada.
131. Así, la coordinación que se realice no supone poner en entredicho la competencia que corresponde al MP para conducir la investigación del delito, desde el inicio, ni equipara las competencias de aquella entidad con las de la PNP en dicho ámbito, puesto que las relaciones interinstitucionales que se lleven a cabo entre ambos deben realizarse de buena fe y con base en el principio de colaboración entre poderes.

Sobre las pesquisas que puede realizar “por sí” la PNP

132. Por otra parte, este Tribunal examinará la constitucionalidad de lo dispuesto en el segundo párrafo del inciso 1 del artículo 208 y del inciso 3 del artículo 213 del NCPP, modificados por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605. Tales disposiciones establecen lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 61
sobre la conducción de la investigación del delito

Artículo 208.- Motivos y objeto de la inspección

1. La Policía Nacional, **por si o por disposición Fiscal**, inspecciona o realiza pesquisas en lugares abiertos, cosas o personas, cuando existan motivos plausibles para considerar que se encontrarán rastros del delito o cuando considere que en determinado lugar se oculta el imputado o alguna persona prófuga.

Ante la comprobación de los supuestos señalados debe comunicar de manera inmediata al Fiscal.

Artículo 213.- Examen corporal para prueba de alcoholemia

3. La Policía, según el numeral 1) del presente artículo, **elabora** un acta de las diligencias realizadas, **abre** un Libro-Registro en el que se **hace** constar las comprobaciones de aire aspirado realizadas. **En caso sea positivo el resultado de la prueba de alcoholemia, comunica** lo ejecutado al Ministerio Público adjuntando un informe razonado de su intervención (el énfasis es del original).

133. Este Tribunal advierte que los artículos 208.1 y 213.3 del NCPP, modificados por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605, no afectan la competencia del fiscal para conducir desde su inicio la investigación del delito, máxime si en ambas disposiciones se establece el deber que tiene la PNP de comunicar al MP las acciones materiales de investigación que hubiere realizado. Siendo ello así, la demanda resulta infundada.

7.1.2.4. Examen de constitucionalidad de los artículos 6.2 y 10 del Decreto Legislativo 1611, así como de la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria, que reforma el artículo 341 del NCPP

134. Corresponde someter a control abstracto de constitucionalidad los artículos 6.2 y 10 (primer párrafo), así como la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1611, que reforma el artículo 341 del NCPP.

Diligencias urgentes de la PNP ante la confesión sincera

135. El párrafo final del referido artículo 6.2 del Decreto Legislativo 1611 dispone que:

Artículo 6. Diligencias urgentes e imprescindibles por la comisión de delito de extorsión y delitos conexos

(...),



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 62 sobre la conducción de la investigación del delito

En tal contexto, las versiones expuestas por los intervenidos en forma sincera y espontánea, o las informaciones prestadas libremente, en estado normal de las facultades psíquicas y habiendo sido advertido sobre su derecho a guardar silencio, motivan la ejecución inmediata de diligencias de corroboración acreditadas en actas, las cuales, de resultar positivo, son valoradas por el fiscal competente, sobre la posibilidad de tener efecto de confesión sincera, siendo aplicables los beneficios de disminución prudencial de la pena.

136. Respecto a dicha disposición, este Tribunal considera que las diligencias de investigación a cargo de la PNP que se contemplan son constitucionales, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución. Sin perjuicio de ello, estas diligencias deben llevarse a cabo en armonía con los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado peruano. De manera meramente enunciativa, estos incluyen: los derechos a ser asistido por un abogado, a no ser incomunicado, a la integridad, entre otros que forman parte del programa penal de la Constitución.
137. En ese sentido, la PNP puede realizar diligencias en atención a la gravedad y complejidad del delito investigado, para lo que recurrirá a toda la experiencia técnica y operacional que posee. **Sin embargo, finalmente será el MP el que determinará la idoneidad y eficacia de las acciones realizadas, en el marco de su competencia de investigar, desde su inicio, el delito.**

PNP e investigación del delito de extorsión

138. Por otro lado, el primer párrafo del artículo 10 del Decreto Legislativo 1611, preceptúa que:

La Policía Nacional del Perú realiza la investigación del delito de extorsión y delitos conexos, ante lo cual recomienda la estrategia de la investigación, al Fiscal, a fin de su oportuna decisión en su condición de conductor de la investigación en el marco procesal penal, a efectos de aplicar los medios técnicos necesarios en el ejercicio de las siguientes acciones.

139. Este Tribunal considera que la frase “realiza la investigación del delito” es constitucional en el marco de las competencias de la PNP de investigar el delito en la subetapa de la investigación preliminar, **con la conducción jurídica del MP**, de conformidad con el artículo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 63
sobre la conducción de la investigación del delito

166 de la Constitución y, de manera más específica, con el artículo 321.1 del Nuevo Código Procesal Penal.

PNP y técnicas especiales de investigación

140. Por último, corresponde controlar la constitucionalidad del artículo 341 del NCPP, reformado por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1611, cuyo texto reza como sigue:

Artículo 341.- Agente Encubierto, Agente Especial, Agente Revelador, Agente Virtual e informante o confidente.

1. La Policía Nacional del Perú cuando la aplicación de las técnicas convencionales de investigación no sean satisfactorias, con autorización del Ministerio Público **mediante disposición**, puede recurrir a las técnicas especiales de investigación, que resulten idóneas, necesarias e indispensables para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación **perpetrados por banda u organización criminal según la Ley N° 30077** y los delitos de trata de personas, así como contra **la** administración pública previstos en los artículos 382 al 401 del Código Penal, **conforme con el siguiente detalle:**

1.1. Agente Encubierto: Ejecutado por miembro de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad perteneciente a la **unidad especializada competente, que reúna las condiciones necesarias para establecer contacto o infiltrarse en una banda u organización criminal.**

1.2. Agente Especial: Realizado por elemento captado debido al rol, conocimiento o vinculación con actividades ilícitas, a fin de establecer contacto o insertarse en la actividad de banda u organización criminal, proporcionando información o las evidencias incriminatorias de aquellas; bajo el monitoreo directo de la autoridad policial.

1.3. Agente Revelador: Realizado por cualquier ciudadano, o por servidor o funcionario público, que, como integrante o miembro de una banda u organización criminal, actúe proporcionando información o las evidencias incriminatorias de aquellas; bajo el monitoreo directo de la autoridad policial.

1.4. Agente virtual: Realizado por personas debidamente entrenadas en materias de tecnología de la información y las comunicaciones, así como, los conocimientos y habilidades correspondientes con la finalidad de asumir un rol o condición a efecto del esclarecimiento de delitos en el ámbito virtual; bajo el monitoreo directo de la autoridad policial.

Cuando en estos casos las actuaciones de investigación puedan afectar los derechos fundamentales, se debe solicitar al Juez de la Investigación Preparatoria las autorizaciones que, al respecto, establezca la Constitución y la Ley, así como cumplir las demás



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 64 sobre la conducción de la investigación del delito

previsiones legales aplicables. El procedimiento es especialmente reservado.

Los agentes encubierto, especial, revelador y virtual, están exentos de responsabilidad penal por aquellas actuaciones que sean consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación, siempre que guarden la debida proporcionalidad con la finalidad de la misma y no constituyan una manifiesta provocación al delito.

Mediante Decreto Supremo se regula el procedimiento de registro, elección y administración de manera reservada y riesgo controlado, de los agentes, incluyendo los requisitos y cualidades personales que deben reunir aquellos, las actividades, tráfico jurídico o social, objetivos, previsiones técnicas y jurídicas, límites, impedimentos, plazos, sistemas de protección y beneficios en cuanto sea pertinente.

La Policía Nacional del Perú está facultada a utilizar la técnica de investigación de Informante o Confidente, en nivel de riesgo controlado para su aplicación, empleo, límites, control de reportes, responsabilidad y otros aspectos relacionados con la administración de actividades en la provisión de datos con relevancia penal. El Informante o confidente, es la persona que proporciona bajo cualquier motivación, la información confidencial sobre la comisión de delitos cometidos por banda u organización criminal. El registro de informantes o confidentes a efectos de ser beneficiados con pago pecuniario con recursos especiales de inteligencia y los respectivos procedimientos, se establece mediante Decreto Supremo. (el énfasis es del original)

141. Respecto al examen de dicha disposición, este Tribunal advierte que la frase “la Policía Nacional del Perú cuando la aplicación de las técnicas convencionales de investigación no sean satisfactorias, (...) puede recurrir a las técnicas especiales de investigación” del artículo 341 del NCPP, reformado por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1611, es constitucional, en tanto no contradice el artículo 159.4 de la Norma Fundamental, que prescribe que el MP tiene a cargo la investigación del delito desde su inicio. Por último, la frase “bajo el monitoreo directo de la autoridad policial”, es constitucional, en tanto la intervención policial, en todo momento, se encuentra bajo la conducción del MP, de conformidad con los alcances desarrollados *supra*, y en particular, con el criterio establecido en el fundamento 96.
142. Para este Tribunal Constitucional, los artículos cuestionados, referidos a la labor de investigación del delito, evidencian la sinergia que debe existir entre la PNP y el MP. Y es que, si bien el MP es el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 65
sobre la conducción de la investigación del delito

conductor de la investigación, la PNP claramente se encuentra en condiciones de trazar una adecuada estrategia para una eficiente investigación, en tanto cuenta con la experiencia técnica y operacional requerida. **Por tanto, ambas entidades deben actuar de manera conjunta y coordinada en la lucha contra la criminalidad.**

7.2. Expediente 00014-2024-PI/TC

7.2.1. *Examen de constitucionalidad de los artículos IV del Título Preliminar; 60.2, 61.2, 61.3, 65.2, 65.3, 65.4, 67.1, 67.2, 68.1."l", 68.2, 160.2."c", 321.1, 322.1, 330, 331.1, 332.1 y 332.2 del NCPP, modificados por el artículo único de la Ley 32130*

Artículo IV del Título Preliminar

143. En primer lugar, el texto vigente del artículo IV del Título Preliminar preceptúa lo siguiente:

1. El Ministerio Público es titular del ejercicio público de la acción penal en los delitos y tiene el deber de la carga de la prueba. Asume la conducción *jurídica* de la investigación que implica la orientación legal de las acciones que realiza la Policía dentro de los parámetros de la ley para la obtención de los elementos de prueba, indicios o lo que se considere necesario para la investigación, garantizando el respeto de los derechos procesales de las personas.
2. El Ministerio Público está obligado a actuar con objetividad, indagando *por intermedio de la Policía Nacional del Perú* los hechos constitutivos del delito, que determinen y acrediten la responsabilidad o inocencia del imputado. Con esta finalidad, conduce *jurídicamente* los actos de investigación que realiza la Policía Nacional del Perú.
3. La investigación que practica la Policía Nacional del Perú, *con la conducción jurídica del Ministerio Público*, no tiene carácter jurisdiccional. Cuando fuera indispensable una decisión de esta naturaleza, la requerirá del órgano jurisdiccional competente, motivando debidamente su petición.
4. La Policía Nacional del Perú *tiene a su cargo la investigación preliminar del delito y, en tal sentido*, realiza las diligencias que, por su naturaleza, correspondan *a dicha competencia*, de conformidad con sus leyes y reglamentos (énfasis añadido).

144. Como puede apreciarse, en el inciso 1 de dicha disposición el legislador ha dejado establecido, en lo que a la conducción de la investigación por parte del Ministerio Público se refiere, que esta es de índole jurídica, y ha precisado además que dicha labor supone el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 66
sobre la conducción de la investigación del delito

deber de orientar legalmente a la PNP en el ejercicio de sus acciones, en el marco de la ley, cuando se trate de obtener elementos de prueba, indicios, o lo que se considere necesario para la investigación. Igualmente, en el inciso 3 del referido artículo IV, el legislador ha reiterado la calidad del Ministerio Público como conductor jurídico de la investigación del delito.

145. De lo anterior se deriva que el legislador ha establecido que la fiscalía funge como conductor jurídico, desde una perspectiva legal, de las actividades que lleve a cabo la PNP en el marco de la investigación del delito.
146. En otros términos, la disposición en cuestión establece lo siguiente:
 - (i) El MP conduce la investigación del delito en el ámbito jurídico. Ello no implica que esté excluido de participar del ámbito operativo, en el cual puede participar para garantizar el correcto desarrollo del mismo dentro de los cánones jurídicos que le resulten útiles.
 - (ii) La PNP realiza la investigación operativa del delito en coordinación con el Ministerio Público.
 - (iii) Los protocolos de coordinación entre el MP y la PNP deben garantizar esta labor entre ambas entidades. No debe olvidarse que, de acuerdo con lo desarrollado *supra*, en consonancia con la LOMP, el MP autoriza la apertura de la investigación preliminar, vigila, orienta, supervigila, guía y dirige la investigación policial.
147. En efecto, a la luz de lo reseñado, una interpretación sistemática de los artículos 159 y 166 de la Constitución junto con la LOMP y la Ley de la Policía Nacional, permiten concluir que sí es posible conferir la investigación preliminar a la PNP, siempre que no signifique la exclusión del Ministerio Público de poder intervenir en esta etapa para, *a priori*, disponer la apertura de la investigación y, *a posteriori*, verificar el marco jurídico de su disposición, así como supervisar plenamente las actuaciones operativas que desarrolle la PNP durante esta etapa.
148. Así las cosas, este Tribunal considera que corresponde desestimar la demanda en el extremo de los cuestionados relacionados al artículo IV del Título Preliminar del NCPP.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 67
sobre la conducción de la investigación del delito

Artículo 60, inciso 2

149. En segundo lugar, el texto vigente del artículo 60.2 del NCPP dispone que:

Artículo 60. Funciones

2. El Fiscal conduce *jurídicamente* la investigación preliminar, la cual es llevada a cabo por la Policía Nacional del Perú, así como la Investigación Preparatoria, de acuerdo al principio de legalidad. La Policía Nacional del Perú cumple los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.

150. Este Tribunal entiende que la conducción que realiza el Ministerio Público de la investigación del delito admite la interpretación conforme con la Constitución, como la que fluye de la norma impugnada.

151. Asimismo, en la citada norma se ha establecido que la investigación preliminar es llevada a cabo por la PNP, pero a continuación se añade que esta cumple los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de sus funciones.

152. Por tales consideraciones, este Tribunal considera que el término «jurídicamente» y la frase «preliminar, la cual es llevada a cabo por la Policía Nacional del Perú» no resultan inconstitucionales porque no transgreden el artículo 159.4 de la Constitución, sino las compatibiliza dentro del margen de configuración del legislador para optimizar la persecución del delito. En consecuencia, la demanda debe ser desestimada en este extremo.

Artículo 61, incisos 2 y 3

153. En tercer lugar, corresponde destacar que los incisos 2 y 3 del artículo 61, modificados por la ley sometida a control, referidos a las atribuciones y obligaciones del fiscal, prevén lo siguiente:

Artículo 61 Atribuciones y obligaciones

(...)

2. Conduce *jurídicamente* la Investigación Preparatoria. Dispone de inmediato, en caso de delito flagrante o de existir detenido, el inicio de la investigación preliminar y, en el término no mayor de veinticuatro horas en los casos de delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 68 sobre la conducción de la investigación del delito

sicariato, extorsión, secuestro, feminicidio y criminalidad organizada. En caso de no existir detenido ni flagrancia y, en otro tipo de delitos, lo hará en el término no mayor de cuarenta y ocho horas a fin de indagar *por intermedio de la Policía Nacional del Perú* no sólo las circunstancias que permitan comprobar la imputación, sino también las que sirvan para eximir o atenuar la responsabilidad del imputado. Solicitará al Juez las medidas que considere necesarias, cuando corresponda hacerlo.

3. Interviene en la emisión de la disposición para la investigación preliminar *que está a cargo de la Policía Nacional del Perú*, e interviene permanentemente desde la formalización de la Investigación Preparatoria y durante todo el desarrollo del proceso. Tiene legitimación para interponer los recursos y medios de impugnación que la Ley establece (énfasis añadido).

154. Como puede apreciarse, el artículo 61.2 del NCPP estatuye que el MP «conduce jurídicamente la investigación preparatoria». Para determinar la constitucionalidad de la inserción del término «jurídicamente», debe tenerse presente lo regulado por el artículo 321 de dicho código adjetivo, que prescribe que la investigación preparatoria se divide en dos subetapas: (i) la investigación preliminar, que es de competencia de la PNP con la conducción jurídica del MP y (ii) la investigación preparatoria formalizada dirigida por el MP con el apoyo en la realización de diligencias de investigación de la PNP.
155. Por tanto, la frase bajo análisis será constitucional en la medida en que se entienda que cuando señala que el Ministerio Público conduce «jurídicamente» la investigación preparatoria, se refiere a la investigación preliminar como subetapa de la investigación preparatoria, por cuanto la investigación preparatoria formalizada ya es de competencia directa de la Fiscalía.
156. De otro lado, en el artículo 61.2 bajo análisis también se ha incorporado que el Ministerio Público dispone el inicio de la investigación preliminar a fin de indagar «por intermedio de la Policía Nacional del Perú» no sólo las circunstancias que permitan comprobar la imputación, sino también las que sirvan para eximir o atenuar la responsabilidad del imputado. Habiéndose ya determinado la constitucionalidad de la participación de la PNP en la subetapa de la investigación preliminar, debe desestimarse la demanda en este extremo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 69
sobre la conducción de la investigación del delito

157. Por su parte, la fórmula empleada en el inciso 3 de dicha disposición contempla que el MP «Interviene en la emisión de la disposición para la investigación preliminar **que está a cargo de la Policía Nacional del Perú**, e interviene permanentemente desde la formalización de la Investigación Preparatoria y durante todo el desarrollo del proceso (...)».
158. Al respecto, este Tribunal considera necesario precisar tres cuestiones. Primero, debe interpretarse que la “intervención” del Ministerio Público en la emisión de la disposición para la investigación preliminar, consiste en “disponer” el inicio mismo de dicha investigación, conforme lo previsto en el inciso 2. Segundo, por las razones expuestas *supra*, resulta constitucional que la Policía Nacional se encargue de la investigación preliminar bajo la conducción jurídica del Ministerio Público. Tercero, que la frase que indica que la fiscalía «interviene permanentemente desde la formalización de la Investigación Preparatoria y durante todo el desarrollo del proceso» tampoco tiene vicio de constitucionalidad alguno, toda vez que es evidente que el MP interviene permanentemente en la investigación preparatoria formalizada, en tanto esta es su competencia exclusiva, así como que también puede intervenir durante todo el proceso, puesto que es el conductor jurídico de la investigación preliminar desde sus inicios.
159. Teniendo en cuenta lo anterior, corresponde desestimar la demanda en los referidos extremos.

Artículo 65, incisos 2, 3 y 4

160. En la demanda se impugna también el artículo 65.4 del NCPP, cuyo texto es el siguiente:
- 4) Corresponde decidir al Fiscal la estrategia jurídica y a la Policía la estrategia operativa en la investigación del delito; para tal fin programan y coordinan de manera conjunta el empleo de pautas, técnicas y medios indispensables para la eficacia de la misma. Garantizan el derecho de defensa del imputado y sus demás derechos fundamentales, así como la regularidad de las diligencias correspondientes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 70
sobre la conducción de la investigación del delito

161. Al respecto, establecer relaciones de coordinación entre la PNP y el Ministerio Público no resulta inconstitucional, con base en el principio de colaboración de poderes.
162. Por otro lado, corresponde examinar ahora lo establecido en los textos vigentes de los incisos 2 y 3 del artículo 65 del NCPP. Tales disposiciones estipulan que:
 - 2) El Fiscal, en cuanto tenga noticia del delito, dispone *de forma inmediata* que la Policía Nacional del Perú realice las diligencias preliminares.
 - 3) Cuando el Fiscal dispone el inicio de la investigación preliminar, precisa su objeto, plazos y, de ser el caso, las formalidades específicas que deben reunir *los actos de investigación realizados por la policía* para garantizar su validez (énfasis añadido).
163. Respecto al inciso 2, y teniendo en consideración los fundamentos precedentes relativos al contenido y alcances del artículo 159.4 de la Constitución, este Tribunal aprecia que la frase «de forma inmediata» resulta constitucional, toda vez que no aparta al Ministerio Público de su conducción de la investigación del delito, sino que facilita la persecución para garantizar una eficaz función operativa de la PNP. Resuelve además un tema que viene evidenciándose con la puesta en vigencia del NCPP; concretamente, las dificultades y la ralentización que se ha puesto de relieve, de una rápida persecución del delito, y que evite que por las demoras en la actuación fiscal se pierda el momento y la oportunidad para adoptar las medidas necesarias de carácter operativas. Por tales consideraciones, la demanda debe ser desestimada en el referido extremo.
164. Con relación al inciso 3 del artículo 65, este Tribunal advierte que la frase «los actos de investigación realizados por la policía», es constitucional en atención a que, por lo desarrollado en la presente sentencia, la función de investigación policial en la investigación preliminar es también constitucional. Por ende, la demanda también debe ser desestimada en este extremo.

Artículo 67, incisos 1 y 2

165. De otra parte, corresponde analizar a continuación la constitucionalidad del texto vigente del artículo 67 del NCPP, en cuanto dispone que:

Artículo 67. Función de investigación de la Policía Nacional del Perú

1. La Policía Nacional del Perú 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 y de la carpeta fiscal*, para impedir sus consecuencias, individualizar a sus autores y partícipes, así como reunir y asegurar los elementos de prueba que puedan servir para la aplicación de la ley penal.

2. *Los policías que realicen funciones de investigación* están obligados a comunicar al Ministerio Público de las diligencias preliminares realizadas, así como apoyar al Ministerio Público para llevar a cabo la Investigación Preparatoria formalizada. El cumplimiento de las disposiciones fiscales en la investigación preliminar del delito *no genera relación de subordinación* por parte de los miembros de la Policía Nacional del Perú.

166. El Colegio de Abogados de La Libertad sostiene que en atención a que el Ministerio Público es el titular de la acción penal y el encargado de la investigación del delito desde sus inicios, «resulta inconstitucional que la PNP pueda por iniciativa propia realizar diligencias de investigación por más que sean urgentes o inaplazables. NO le corresponde a la PNP individualizar a los autores ni a los partícipes, ni reunir ni asegurar los elementos de prueba que puedan servir para la aplicación de la ley penal; sin la disposición e intervención del Ministerio Público»²⁰ [sic].

167. Al respecto, este Tribunal considera que las frases «debiendo realizar, las diligencias de investigación urgentes o inaplazables, que formarán parte de las diligencias preliminares y de la carpeta fiscal», ubicada en el inciso 1 y «Los policías que realicen funciones de investigación», establecida en el inciso 2, son constitucionales, porque forman parte de las funciones de investigación que tiene la Policía en el marco de la investigación preliminar.

²⁰ Fojas 12 de la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 72
sobre la conducción de la investigación del delito

168. Conviene acá citar lo resuelto por la Corte Suprema en la Casación N° 2752-2021/La Libertad, de fecha 2 de septiembre de 2022:

TERCERO. Que constituye **atribución de la Policía** realizar **diligencias urgentes e imprescindibles** (que es lo que se denomina “diligencias preventivas”, en que la **policía actúa por propia iniciativa**) y, en esta perspectiva, entre otras, los agentes policiales están autorizados para **practicar el registro de personas, recoger y conservar los objetos e instrumentos relacionados con el delito, y efectuar las incautaciones necesarias en los casos de delitos flagrantes, conforme a los artículos 67 y 68 del CPP. Estas diligencias, por su propia naturaleza preventiva –no son diligencias realizadas por comisión–, no requieren de la preceptiva intervención del Ministerio Público.** [Énfasis agregado].

169. Es decir, a diferencia de lo que plantea la parte recurrente, incluso antes de que el Decreto Legislativo 1605 y la Ley 32130 modificaran los artículos 67 y 68 del NCPP, el Poder Judicial ya reconocía que la PNP es competente para realizar por propia iniciativa determinadas diligencias urgentes e imprescindibles. Por tanto, de manera lógica, ahora que la Ley 32130 ha reformado dichos preceptos reforzando el rol de la PNP en la investigación preliminar, este Tribunal concluye que este extremo de la demanda debe ser desestimado.
170. Por otro lado, la frase «no genera relación de subordinación» prevista en el citado inciso 2 es constitucional, en tanto y en cuanto se trata de órganos constitucionales con funciones asignadas no en función de jerarquía ni de subordinación, sino de colaboración *inter* poderes. **Por tanto, el enunciado es constitucional, siempre que se tenga presente, además, que el Ministerio Público, como conductor de la investigación del delito desde sus inicios, conserva la facultad de otorgar valor a las investigaciones realizadas por la PNP.**
171. En ese sentido, la Policía Nacional debe seguir el marco jurídico de la disposición de la investigación preliminar, dar cuenta a la Fiscalía de las diligencias preliminares para que el fiscal decida la forma de su participación, lo que no significa subordinación sino resguardo y respeto funcional en el desarrollo de las labores que a cada institución les corresponde.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 73
sobre la conducción de la investigación del delito

172. Ello debe expresarse en los protocolos para la investigación que ambas instituciones deben elaborar de forma coordinada, siendo inocuos reglamentos que vayan en sentido contrario al mandato de la ley y la jurisprudencia del TC.

Artículo 68, inciso 1, literal l) y el inciso 2

173. En relación con el examen de constitucionalidad del literal “l” del inciso 1 y del inciso 2 del artículo 68 del NCPP, corresponde tomar en cuenta que estos disponen que:

1. La Policía Nacional en función de investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior y en las normas sobre investigación, bajo la conducción del Fiscal puede realizar los siguientes actos de investigación:

(...)

l. Recibir la manifestación de los presuntos autores o partícipes de delitos, con presencia obligatoria del Abogado Defensor de su elección o del Defensor Público que corresponda, debiéndose registrar las declaraciones en dispositivos o equipos audiovisuales. Si el Fiscal tiene conocimiento de la diligencia y no puede participar de forma presencial podrá hacerlo de manera virtual, debiendo dejarse constancia de su participación.

(...)

2. De todas las diligencias específicas en este artículo, la Policía sentará actas detalladas las que entregará al Fiscal y emitirá el informe policial. Respetará las formalidades previstas para la investigación. El Fiscal durante la Investigación Preparatoria puede requerir la actuación de la Policía Nacional del Perú en el marco de sus atribuciones reconocidas por la ley.

174. La parte demandante cuestiona la constitucionalidad de estos dispositivos, aduciendo que le corresponde al Ministerio Público la conducción de la investigación desde el inicio. Al respecto, y a la luz de lo expuesto en la presente sentencia, este Tribunal considera que estas disposiciones son constitucionales, toda vez que el Ministerio Público sí mantiene la conducción de la investigación del delito desde sus inicios, tanto la conducción jurídica de la investigación preliminar (subetapa) como la conducción absoluta de la investigación preparatoria propiamente dicha. Lo que diseña el legislador es un marco operativo para permitir que la actuación de ambos órganos vinculados a la persecución del delito actúe eficazmente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 74
sobre la conducción de la investigación del delito

175. Estando a los fundamentos expuestos, corresponde desestimar este extremo de la demanda.

Artículo 160, inciso 2, literal c)

176. Por otra parte, corresponde ahora controlar la constitucionalidad del literal “c” correspondiente al inciso 2 del artículo 160 del NCPP, que dispone lo siguiente:

Artículo 160. Valor de prueba de la confesión

2. Solo tendrá valor probatorio cuando:

(...)

c) Sea prestada ante el Juez o el Fiscal, *o ante la Policía Nacional en la subetapa de investigación preliminar*, debiendo ser recibida con presencia de su abogado defensor y haber sido registrada en dispositivos o equipos audiovisuales (énfasis añadido).

177. Como puede apreciarse, la disposición citada otorga valor probatorio a la confesión prestada ante la PNP durante la investigación preliminar. Tal norma es constitucional, debido a que no vulnera la competencia del Ministerio Público para la investigación de los delitos desde su inicio, en tanto que, como se ha reiterado, mantiene la conducción jurídica de la investigación preliminar y puede tanto participar como valorar dicha declaración, de ser el caso, a través del apoyo de los dispositivos o equipos audiovisuales donde se registre, lo que permite cumplir con la referida atribución de vigilar y supervigilar la actuación policial.

178. En consecuencia, la demanda debe ser desestimada en este extremo.

Artículo 321, inciso 1

179. Por otra parte, el artículo 321.1 del NCPP dispone lo siguiente respecto a la finalidad de la investigación preparatoria:

Artículo 321 Finalidad.-

1. La Investigación Preparatoria persigue reunir los elementos de convicción, de cargo y de descargo, que permitan al Fiscal decidir si formula o no acusación y, en su caso, al imputado preparar su defensa. Tiene por finalidad determinar si la conducta incriminada es delictuosa, las circunstancias o móviles de la perpetración, la identidad del autor o partícipe y de la víctima, así como la existencia del daño causado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 75 sobre la conducción de la investigación del delito

La Investigación Preparatoria se divide en dos subetapas: la investigación preliminar realizada *por la Policía Nacional del Perú* con la conducción *jurídica* del Ministerio Público y la Investigación Preparatoria formalizada dirigida por el Ministerio Público con el apoyo en la realización de diligencias de investigación de la Policía Nacional del Perú.

180. Al respecto, este Tribunal advierte que el segundo párrafo del artículo citado divide en dos subetapas la investigación preparatoria, y delega en la Policía Nacional del Perú la correspondiente a la investigación preliminar, en cuyo contexto le atribuye al Ministerio Público una conducción jurídica.
181. Como se ha desarrollado *supra*, el legislador democrático cuenta con un margen de discrecionalidad para configurar las competencias de las instituciones. En este caso, en atención a los artículos 159 y 166 de la Constitución, así como la LOMP y la Ley de la Policía, no se aprecia vicio de inconstitucionalidad alguno en subdividir la investigación preparatoria en dos etapas: la preliminar a cargo de la Policía en su vertiente operativa y con la conducción jurídica del Ministerio Público, y la etapa preparatoria a cargo absoluto del Ministerio Público.

Artículo 322, inciso 1

182. Por su parte, el artículo 322 del NCPP dispone lo siguiente respecto a la dirección de la investigación preparatoria:

Artículo 322 Dirección de la investigación. -

1. El Fiscal conduce *jurídicamente* la Investigación Preparatoria. La Policía Nacional del Perú, en cumplimiento de su finalidad constitucional, practica la investigación material del delito en la etapa preliminar *por propia iniciativa o a solicitud de parte*, siempre que no requiera autorización judicial ni tenga contenido jurisdiccional, conducente al esclarecimiento de los hechos.

Una vez formalizada la Investigación Preparatoria, el Ministerio Público podrá requerir a la Policía Nacional del Perú para que, con su apoyo, actúe investigaciones complementarias. En cuanto a la actuación policial rige lo dispuesto en el artículo 65 (énfasis añadido).

183. Este Tribunal aprecia que la primera oración del artículo 322.1 del NCPP, que señala que «el Fiscal conduce jurídicamente la investigación preparatoria» reitera los términos del artículo 61.2 previamente analizado. Por tanto, con igual fundamento,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 76
sobre la conducción de la investigación del delito

corresponde declarar que esta frase será constitucional, siempre que se interprete que hace referencia a la subetapa de la investigación preliminar, por cuanto la subetapa de la investigación preparatoria formalizada ya es de competencia de la Fiscalía, conforme el marco jurídico del artículo 321 del NCPP.

184. De otra parte, este Tribunal observa que la frase «por propia iniciativa o a solicitud de parte» también resulta constitucional, por cuanto dicha facultad integra las funciones de investigación que tiene la Policía en el marco de la investigación preliminar, siempre que, si se tratare de iniciativa propia, se dé cuenta al Ministerio Público para que emita la disposición que corresponda.
185. Asimismo, el último extremo del artículo 322 del NCPP debe ser entendido de forma tal que la referencia al artículo 65 del NCPP incorpora la interpretación conforme a la Constitución que de dicho artículo se ha realizado en fundamentos precedentes.

Artículo 330

186. De otra parte, este Tribunal debe realizar el control abstracto de constitucionalidad del artículo 330 del NCPP, que dispone lo siguiente:

Artículo 330. Investigación preliminar

1. La investigación preliminar del delito está a cargo *de la Policía Nacional del Perú con la conducción jurídica* del Fiscal.

2. La investigación preliminar tiene por finalidad inmediata realizar los actos urgentes o inaplazables destinados a determinar si han tenido lugar los hechos objeto de conocimiento y su delictuosidad, así como asegurar los elementos materiales de su comisión, individualizar a las personas involucradas en los hechos, incluyendo a los agraviados, y, dentro de los límites de la Ley, asegurarlas debidamente; y como finalidad mediata investigar los hechos identificando, ubicando, capturando o citando a los presuntos autores y demás partícipes del hecho delictivo, *a efectos de ponerlos a disposición del Fiscal con el informe policial respectivo para que este decida sobre la formalización de la Investigación Preparatoria.*

3. El Fiscal o la Policía, al tener conocimiento de un delito de ejercicio público de la acción penal, podrá constituirse inmediatamente en el lugar de los hechos con personal policial y medios especializados necesarios y efectuar un examen con la finalidad de establecer la realidad de los hechos y, en su caso, impedir que el delito produzca consecuencias ulteriores y que se altere la escena del delito (énfasis añadido).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 77
sobre la conducción de la investigación del delito

187. El numeral 1 del artículo glosado establece que la PNP se encuentra a cargo de la investigación preliminar del delito y asigna al Ministerio Público su conducción jurídica.
188. Al respecto, cabe enfatizar que este Tribunal ya se ha pronunciado en los fundamentos anteriores sobre la constitucionalidad de dichas disposiciones. Por lo tanto, se debe declarar la constitucionalidad de la frase «de la Policía Nacional del Perú con la conducción jurídica del Fiscal».
189. Por los mismos fundamentos, no se aprecia vicio de inconstitucionalidad alguno en la frase «a efectos de ponerlos a disposición del Fiscal con el informe policial respectivo para que este decida sobre la formalización de la Investigación Preparatoria».
190. En lo que concierne al numeral 3 del artículo citado, este Tribunal tampoco aprecia vicio de constitucionalidad alguno, por cuanto se refiere a la ya reiterada competencia que tiene la PNP para realizar la investigación preliminar. Por lo expuesto, corresponde desestimar este extremo de la demanda.

Artículo 331, inciso 1

191. Por otro lado, este Tribunal debe controlar también la constitucionalidad del inciso 1 del artículo 331 del NCPP, en cuanto dispone que:
 1. Tan pronto la Policía tenga noticia de la comisión de un delito, comunica de forma inmediata al Ministerio Público por la vía más rápida y también por escrito, indicando los elementos esenciales del hecho y demás elementos inicialmente recogidos, así como la actividad cumplida, sin perjuicio de dar cuenta de toda la documentación que pudiera existir. Al término de la investigación preliminar, se pone a disposición del Fiscal todo lo actuado, mediante el informe policial respectivo.
(...).
192. De la revisión de la disposición impugnada, se aprecia que esta última establece los mandatos de actuación que debe cumplir la PNP cuando tenga noticia de la comisión de un delito, lo que incluye el deber de poner todo lo actuado a disposición del fiscal, al término



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 78
sobre la conducción de la investigación del delito

de la investigación preliminar, lo que deberá llevarse a cabo a través del informe policial correspondiente. Esta disposición, más que revelar un vicio de inconstitucionalidad, ilustra de manera manifiesta cómo el fiscal mantiene la conducción de la investigación, aunque entendida como una vigilancia o supervisión de la investigación preliminar. Siendo ello así, corresponde desestimar este extremo de la demanda.

Artículo 332, incisos 1 y 2

193. Adicionalmente, se debe emitir pronunciamiento respecto del contenido del informe policial al que se refiere el artículo 332 del NCPP, cuyo texto vigente preceptúa lo siguiente:

Art. 332. Informe policial

1. La Policía en todos los casos en que intervenga elevará al Fiscal un informe *policial de la investigación preliminar*, dentro del plazo otorgado por el representante del Ministerio Público, bajo responsabilidad funcional.

2. El informe policial remitido al titular de la acción penal es de carácter no vinculante. Contiene *los antecedentes que motivaron su intervención*, la relación de las diligencias efectuadas, *las precalificaciones de los delitos presuntamente cometidos, así como los grados de presunta autoría y participación*, el análisis de los hechos investigados y *las conclusiones respectivas que justifiquen continuar o no con la Investigación Preparatoria*.

[...] (énfasis añadido).

194. De la revisión de dicha disposición se advierte que las frases «policial de la investigación preliminar» (inciso 1), «los antecedentes que motivaron su intervención», «las precalificaciones de los delitos presuntamente cometidos, así como los grados de presunta autoría y participación» y «las conclusiones respectivas que justifiquen continuar o no con la Investigación Preparatoria» (inciso 2), no contravienen el rol conductor del Ministerio Público respecto de la investigación del delito. Por el contrario, se aprecia que el Ministerio Público mantiene la conducción de la investigación desde su inicio hasta el final, por cuanto **claramente se señala que el informe policial no es vinculante**. Es decir, lo que haya consignado la PNP en el aludido informe por su actuación durante el desarrollo de la investigación preliminar no condiciona a los fiscales en un caso concreto; *sensu* contrario, si hubiera sido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 79
sobre la conducción de la investigación del delito

conducido eficazmente y le es útil al fiscal para la apertura de la investigación preparatoria, entonces lo asume como tal.

195. Por lo tanto, este Tribunal advierte que la demanda debe ser desestimada en dicho extremo.

§8. CONSIDERACIONES FINALES

196. En suma, por todo lo expuesto en la presente sentencia, este Tribunal Constitucional ha llegado a las siguientes conclusiones respecto de la materia *sub litis*:

- (i) El Ministerio Público conduce desde su inicio la investigación del delito, de conformidad con el artículo 159.4 de la Constitución.
- (ii) La investigación preparatoria del delito tiene dos subetapas: la investigación preliminar, a cargo de la Policía Nacional con la conducción jurídica del Ministerio Público; y la investigación preparatoria formalizada, de competencia del Ministerio Público con el auxilio operativo de la PNP.
- (iii) En la subetapa de la investigación preliminar, la PNP conduce las acciones operativas propiamente policiales, con la finalidad de reunir y asegurar los elementos de prueba e indicios que puedan servir para la aplicación de la ley penal, así como el desarrollo de las acciones de carácter logístico, técnico y criminalístico que sean necesarias.

Los informes y precalificaciones jurídicas que realice la Policía Nacional no condicionan al fiscal para un caso concreto.

- (iv) En la subetapa de la investigación preliminar, el Ministerio Público mantiene su rol de conducción jurídica desde un inicio a través de la disposición la apertura de la investigación preliminar, así como con la vigilancia, orientación, supervigilancia y guía de la investigación policial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 80
sobre la conducción de la investigación del delito

- (v) Las acciones que el Ministerio Público y la PNP desarrollen en el marco de la investigación del delito, especialmente en la subetapa de la investigación preliminar, deben realizarse de manera coordinada a través de protocolos elaborados entre ambas entidades, bajo el principio de colaboración entre poderes e instituciones del Estado.

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda, siempre que las normas impugnadas se interpreten conforme a los fundamentos expuestos en la presente sentencia.
2. **EXHORTAR** al Ministerio Público y a la Policía Nacional del Perú para que elaboren los protocolos de actuación interinstitucionales que implementen lo ya prescrito en el Código Procesal Penal y la presente sentencia, con la finalidad de articular una estrategia permanente, eficaz y eficiente en la persecución del delito.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 81
sobre la conducción de la investigación del delito

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la posición de mis colegas, emito el presente voto singular, porque considero que ambas demandas de inconstitucionalidad deben ser parcialmente estimadas.

Para tal efecto, sustentó mi posición en las siguientes razones:

Petitorio

1. Con fecha 7 de mayo de 2024, el Fiscal de la Nación interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra:

- El artículo 2 del Decreto Legislativo 1592, en tanto modifica el artículo 2.3 del Decreto Legislativo 1241;
- El artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, en tanto modifica los artículos 1, 2.9, 2.14, 13.1 y 18 (segundo y tercer párrafos) del Decreto Legislativo 1267;
- El artículo 2 del Decreto Legislativo 1605, en tanto modifica, por un lado, los artículos 68.1.f, 69, 208.1 y 213.3 del Nuevo Código Procesal Penal, y, por otro lado, los artículos 60.2, 65.2, 65.3, 65.4, 67.1, 68.1 y 332.2 del NCPP cuyo texto vigente es el derivado de la Ley 32130;
- Los artículos 6.2, 10 y la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1611, en tanto modifica el artículo 341 del Nuevo Código Procesal Penal.

Con fecha 14 de octubre de 2024, el Colegio de Abogados de La Libertad interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra:

- El artículo único de la Ley 32130, Ley que modifica el Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957, para fortalecer la investigación del delito como función de la Policía Nacional del Perú (en adelante PNP) y agilizar los procesos penales, en cuanto modifica el artículo IV del Título Preliminar;
- El inciso 2 del artículo 60; los incisos 2 y 3 del artículo 61; los incisos 2, 3 y 4 del artículo 65; los incisos 1 y 2 del artículo 67; el literal “l” del inciso 1 y el inciso 2 del artículo 68; el literal “c” del inciso 2 del artículo 160; el inciso 1 del artículo 321; el inciso 1 del artículo 322; el artículo 330; el inciso 1 del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 82
sobre la conducción de la investigación del delito

artículo 331 y los incisos 1 y 2 del artículo 332 del Nuevo Código Procesal Penal (NCPP).

Alegaciones de las partes

2. En primer lugar, el Ministerio Público denuncia que las disposiciones contenidas en los Decretos Legislativos 1592, 1604, 1605 y 1611 incurren en un vicio de inconstitucionalidad formal, porque inobservan la ley autoritativa —Ley 31880, “*Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-Niño Global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia*”—, ya que el Congreso de la República únicamente autorizó al Poder Ejecutivo a emitir normas sobre seguridad ciudadana.
3. Sin embargo, el Poder Ejecutivo niega esa imputación, pues entiende que tales decretos legislativos se enmarcan dentro de los expresos parámetros de la permisión conferida en la ley autoritativa para legislar, en la medida que los citados decretos legislativos tienen por objeto optimizar el marco legal sobre investigación del delito mediante: [i] modificaciones al Nuevo Código Procesal Penal, y, [ii] el fortalecimiento de las normas relativas a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, extorsión y delitos conexos.
4. En tal sentido, corresponde evaluar si la legislación delegada expedida por el Poder Ejecutivo se enmarca dentro de los márgenes de permisión fijados en la ley autoritativa para la delegación de facultades legislativas; o no.
5. En segundo lugar, ambos demandantes convergen en denunciar que tales disposiciones incurren en un vicio de inconstitucionalidad material, pues, a pesar de que la Constitución estipula que la atribución de investigar el delito corresponde, en forma exclusiva y excluyente al Ministerio Público, por lo que la PNP debe limitarse a acatar los mandatos del Ministerio Público, también confiere competencias a la PNP sobre ese asunto, lo que mella la autonomía del Ministerio Público, más aún si se comprende a la PNP dentro del “Sistema Penal Nacional”.
6. No obstante, las emplazadas niegan aquella denuncia, pues entienden que la Constitución no solamente contempla que la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 83
sobre la conducción de la investigación del delito

investigación del delito sea una atribución exclusiva y excluyente del Ministerio Público. Por ello, es constitucional habilitar a la PNP la investigación del delito durante la subetapa de la investigación preliminar.

7. De modo que, mientras las demandantes aducen que la conducción de la totalidad de la investigación del delito es una atribución que la Constitución ha conferido en forma exclusiva y excluyente al Ministerio Público; las demandadas, en cambio, esgrimen que esa es una atribución que comparten tanto el Ministerio Público como la PNP, aunque bajo la supervisión jurídica del Ministerio Público, ya que las atribuciones asignadas a ambas entidades son complementarias. Así, por un lado, el Ministerio Público conduce jurídicamente la investigación, y, por otro lado, la PNP se avoca a lo estrictamente operativo, a fin de agilizar la desarticulación del crimen.
8. En consecuencia, corresponde examinar si se melló la autonomía del Ministerio Público; o no.

Sobre la esgrimida inconstitucionalidad formal

9. Luego de evaluar las posiciones del Ministerio Público y del Poder Ejecutivo, advertimos que lo planteado por el Ministerio Público en relación a la transgresión de los términos de la ley autoritativa no tienen asidero, dado que la ley autoritativa dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:

Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

2.1. En materia de seguridad ciudadana

(...).

2.1.3. Lucha contra la delincuencia y crimen organizado

- a) Modificar el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 957, con la finalidad de optimizar el marco legal que regula la investigación del delito y la intervención de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, salvaguardando las atribuciones que la Constitución Política del Perú otorga a cada institución de conformidad con lo dispuesto en sus artículos 159, numeral 4, y 166.
- b) Fortalecer la lucha contra la extorsión, la estafa, el fraude y otros delitos a través de la aprobación de medidas y normas modificatorias al marco normativo, con la intención de prevenir y hacer frente a la ciberdelincuencia, en irrestricto respeto de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Política del Perú y los principios de igualdad ante la ley, razonabilidad y proporcionalidad.
- c) Actualizar el marco normativo sobre crimen organizado, tráfico ilícito de drogas, control e investigación de insumos químicos y delitos conexos,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 84 sobre la conducción de la investigación del delito

principalmente lo regulado en la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado, incorporando delitos aduaneros, delitos relacionados con la pesca ilegal y delitos contra los derechos intelectuales; en el Decreto Legislativo 1126, Decreto Legislativo que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas; y en el Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas; así como la normativa de la materia, a fin de reforzar la articulación entre las autoridades competentes, la prevención y las acciones de control e investigación. Dicha facultad no comprende la penalización de actividades vinculadas a la minería.

2.1.4. Bienestar, formación, carrera, régimen disciplinario, lucha contra la corrupción y capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú

a) [...] Modificar el Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, con la finalidad de reconfigurar las funciones de orientación, coordinación, presentación de propuestas de mejoras y supervisión de la gestión de los servicios de salud del Régimen de Salud de la Policía Nacional del Perú.

(...).

2.1.6. Organización y funciones de los integrantes del sector Interior

(...).

b) Modificar el Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, a fin de fortalecer principalmente su estructura y funciones para lograr su consolidación como una institución del Estado, con ámbitos de intervención definidos.

10. Así las cosas, aprecio que, por un lado, lo concretamente delegado no versa sobre materias indelegables a la Comisión Permanente — conforme a lo contemplado en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución—, y, por otro lado, la ley autoritativa describe qué puntuales materias han sido delegadas al Poder Ejecutivo, así como la finalidad de aquella delegación.
11. Ahora bien, del tenor del contenido de los decretos legislativos cuestionados advertimos que se encuentran referidos a los siguientes tópicos: **[i]** la seguridad ciudadana, **[ii]** la investigación del delito, y, **[iii]** el rol que cumple el Ministerio Público y la PNP en la investigación del delito. Ello, a su vez, se condice con el contenido de sus disposiciones.
12. En consecuencia, no se aprecia que el Poder Ejecutivo hubiera ido más allá de los márgenes de la delegación de facultades legislativas, más aún si se tiene en cuenta que los decretos legislativos fueron publicados dentro del plazo que expresamente el Congreso de la República les autorizó. Muy por el contrario, advertimos que, desde el punto de vista estrictamente formal, ambas entidades han actuado respetando lo previsto por la Constitución. Por ese motivo, dichos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 85
sobre la conducción de la investigación del delito

decretos legislativos no incurrir en un vicio de inconstitucionalidad formal. Por tanto, este extremo de la demanda resulta infundado.

Sobre la esgrimida inconstitucionalidad material. Identificación del problema constitucional

13. Tal como lo advertimos de autos, la controversia constitucional radica en determinar si, como lo sostienen los demandantes, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, menoscabaron las atribuciones del Ministerio Público al fortalecer a la PNP en la represión de la delincuencia. O si, por el contrario, tales modificaciones no rebasan los linderos de lo constitucionalmente válido.
14. Para dilucidar la cuestión controvertida, es necesario determinar qué puntuales atribuciones la Constitución confirió al Ministerio Público y a la PNP, y cómo ambas entidades deben actuar en la represión del delito, pues, aunque tienen que actuar articuladamente, deben hacerlo en el marco fijado por el Poder Constituyente. Y eso es así, porque a fin de cuentas el reparto de atribuciones previsto en la Constitución es una limitación infranqueable, por lo que, en lo sustantivo, únicamente puede ser variado mediante una reforma constitucional.
15. Ahora bien, en relación a esto último, juzgamos necesario puntualizar que una reforma constitucional no puede fundarse en lo meramente coyuntural, ni en razón de quienes conducen las riendas del Ministerio Público y la PNP, ni tampoco basadas en intereses políticos subalternos. Muy por el contrario, requiere de una deliberación sumamente reflexiva. En tal sentido, resulta impertinente evaluar si las innovaciones introducidas en las disposiciones sometidas a escrutinio constitucional son más eficientes o eficaces que las sustituidas.
16. Y eso es así, porque la evaluación de la constitucionalidad de una disposición se ciñe a determinar si se encuentra —o no— reñida con el contenido material y axiológico de la Constitución. Entonces, no corresponde a la justicia constitucional sustituir a la entidad que detenta la atribución de emitir disposiciones con rango legal en aquello que haya determinado, más aún si esta goza de un amplísimo margen de discreción en la configuración normativa.

Pautas metodológicas sobre la dilucidación de la controversia constitucional

17. El presente voto desarrollará, en primer término, cómo debe entenderse la separación de poderes en la Constitución. En segundo término, cuáles son las atribuciones del Ministerio Público y de la PNP previstas por la Constitución en relación a la investigación del delito, a fin de entender bajo qué términos deben interactuar. Y, tomando en cuenta todo lo anterior, se va escrutar la constitucionalidad de cada una de las disposiciones objetadas.

La separación de poderes en la Constitución Política

18. En relación a este tópico, considero necesario hacer una breve introducción a lo que, según el artículo 43 de la Constitución²¹, debe entenderse como separación de poderes. Al respecto, debe tenerse en cuenta que “*no es absoluta*” —conforme a lo señalado en el fundamento 24 de la sentencia pronunciada en el Expediente 00004-2004-PCC/TC—. Precisamente por ello, en el fundamento 15 de la sentencia emitida en el Expediente 00006-2006-PCC/TC, el Tribunal Constitucional advierte lo siguiente:

[...] no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del Estado —checks and balances of powers— y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos.

19. Y eso es así, porque en el fundamento 46 de la sentencia emitida en el Expediente 00006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional indica expresamente que la separación de poderes:

[...] es una técnica que tiene como finalidad evitar la concentración del poder y, en ese sentido, se encuentra encaminada a salvaguardar los derechos fundamentales de eventuales ejercicios abusivos del poder político.

²¹ **Artículo 43.-**

La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.
El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 87
sobre la conducción de la investigación del delito

20. En ese mismo sentido, en el fundamento 47 sentencia emitida en el Expediente 00006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional especifica, además, que la separación de poderes

[...] no debe entenderse —como tal vez en algún momento se concibió— como una división tajante, sin puntos de contacto o interrelación entre los denominados poderes del Estado, sino que esta debe ser considerada en clave de equilibrio, de controles recíprocos, de pesos y contrapesos, e incluso debe ser entendida sobre la base de relaciones de coordinación y cooperación entre estos poderes [...]

21. Por ende, en el fundamento 48 de la sentencia pronunciada en el Expediente 00006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional resalta que:

[...] la distribución de poderes, o de funciones desde una perspectiva más amplia, no se reduce a tomar en cuenta tan solo a los tres “poderes del Estado”, sino que deben considerarse también relevantes para el contrapeso y control del poder los órganos constitucionales autónomos [...].

22. De ahí que, de acuerdo con lo contemplado en el fundamento 56 de la sentencia dictada en el Expediente 00006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional concluye que “*no hay poderes subordinados*”. Consecuentemente,

[...] el balance entre poderes permite destacar que en nuestro modelo constitucional los poderes públicos se conciben en una dinámica de equilibrio o contrapeso, lo cual exige reconocer y respetar los mecanismos de control constitucionalmente previstos.

23. Por eso mismo, en el fundamento 29 de la sentencia dictada en el Expediente 00027-2021-PI/TC, el Tribunal Constitucional señala que

[...] el principio de separación de poderes no solo se materializa a través de la distribución de competencias, sino que también se efectiviza mediante el balance de poderes, la cooperación entre estos y la solución democrática de los conflictos que pudieran presentarse.

24. Asimismo, como ya hemos señalado en el fundamento de voto recaído en el Expediente 00001-2022-PCC/TC, en relación con los llamado órganos constitucionales autónomos, asumiendo la tesis de la pluralidad de poderes que se desprende del conjunto de disposiciones de la Constitución orgánica vigente, un organismo autónomo al ser creado directamente por la Constitución (única fuente jurídica de creación), pertenecer al Estado (requisito *sine qua non*), realizando una función especializada indispensable para el

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 88
sobre la conducción de la investigación del delito

funcionamiento del Estado y de la sociedad, y gozar de autonomía e independencia —no se encuentra subordinado a ningún otro organismo, entidad o poder público—, es formal y materialmente un verdadero poder del Estado, un poder constituido reglado no menos importante en relación con los tres clásicos poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

25. En ese sentido, estamos ante la presencia de cuotas de poder estadual con asuntos competenciales específicos, de competencias constitucionales que dosifican el poder público. En consecuencia, la rígida división de los poderes tradicionales del Estado da paso a la presencia plural de poderes, recayendo en el Ministerio Público el poder fiscal, correspondiendo velar por el respeto de sus atribuciones y competencias privativas, de su especialidad funcional, dentro de un esquema de equilibrio y contrapesos de poderes, dentro de un modelo de controles recíprocos, porque “En una democracia constitucional no hay poder hegemónico”²².
26. Lo señalado en el acápite anterior no supone, bajo ningún punto de vista, que en nombre de dicho poder fiscal se abuse del mismo o se lesionen derechos constitucionales o se mellen las atribuciones de otros poderes, y de ocurrir situaciones inconstitucionales corresponderá la activación de los mecanismos tutelares de acuerdo con el Texto Constitucional y las leyes respectivas. En el juego de la democracia, el poder debe ser bienvenido, el abuso del poder combatido y desterrado.

Las atribuciones constitucionales encomendadas al Ministerio Público

27. El Ministerio Público, conforme a lo expresamente normado en el artículo 158 de la Constitución, es autónomo. En el fundamento 101 de la sentencia pronunciada en el Expediente 00004-2006-PI/TC, el Tribunal Constitucional entiende que aquella autonomía

[...] tiene por finalidad asegurar y proteger la libertad de actuación de este órgano constitucional, de modo tal que pueda cumplir eficazmente con las funciones que le ha encomendado la Norma Fundamental, evitando la dependencia y subordinación respecto de otros órganos, poderes o personas, sean estas públicas o privadas. Para garantizar esta libertad de actuación es preciso, entre otras cosas, que el Ministerio Público, en tanto que órgano

²² BARROSO, Luis Roberto. Curso de Direito Constitucional contemporâneo. São Paulo. Saraiva Jur. 2025, p. 516.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 89 sobre la conducción de la investigación del delito

constitucional autónomo, pueda contar con un estatuto jurídico básico que regule los derechos, obligaciones, incompatibilidades y beneficios de los fiscales, entre otros, de manera que se pueda preservar la imparcialidad en el desempeño de la función fiscal, así como el tratamiento igualitario a los fiscales que se encuentran en el mismo nivel y jerarquía [...]

28. Además, debe tenerse presente que las principales atribuciones del Ministerio Público se encuentran normadas en el artículo 159 de la Constitución. Ahora bien, en lo que respecta a la presente *litis*, cabe puntualizar que el numeral 4 del aludido artículo dispone lo siguiente:

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.

29. Del tenor de dicha disposición —que es un enunciado lingüístico—, es viable extraer, vía interpretación, las siguientes normas constitucionales: **[i]** corresponde al Ministerio Público la conducción de la dirección de la investigación del delito desde el primer momento, lo que comprende “todas” sus subetapas; y, **[ii]** la PNP se encuentra obligada a acatar los mandatos del Ministerio Público relacionados a la investigación del delito.
30. Empero, ni lo uno ni lo otro releva a ambas entidades de desarrollar mecanismos de cooperación y de coordinación, pues ambas deben lealtad a la Constitución, por lo que deben coadyuvar, en el marco de sus atribuciones y competencias, con los fines del Estado Constitucional de Derecho. Por consiguiente, se encuentran impedidas de sabotearse mutuamente.
31. Así las cosas, cabe concluir que la Constitución ha conferido al Ministerio Público el papel protagónico y determinante en la investigación del delito. En ese escenario, la PNP debe limitarse, en principio, a apoyarlo. Aquella idea, a nuestro modo de ver las cosas, es medular, pues nuestra posición sobre la constitucionalidad de las disposiciones objetadas gira en torno a esta conclusión.

Las atribuciones constitucionales encomendadas a la Policía Nacional del Perú

32. La PNP, a diferencia del Ministerio Público, no es un órgano constitucional autónomo por las siguientes razones: **[i]** el artículo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 90
sobre la conducción de la investigación del delito

167 de la Constitución dispone que su Jefe Supremo es el Presidente de la República, y, [ii] el numeral 14 del artículo 118 de la Constitución, estipula que mantiene una relación de subordinación dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, por lo que depende del Ministerio del Interior.

33. En realidad, la PNP es un órgano de relieve constitucional, por cuanto la Constitución le confiere atribuciones muy concretas, entre las que tenemos, por ejemplo, [i] “prevenir, investigar y combatir la delincuencia”, conforme a lo contemplado en el artículo 166 de la Constitución; y, [ii] apoyar al Ministerio Público en la investigación del delito, según lo previsto en el numeral 4 del artículo 159 de la Constitución.
34. Pues bien, este es el contexto jurídico en el que debe entenderse el encargo que el Poder Constituyente asignó a la PNP, explícitamente en el artículo 166 de la Constitución: investigar la delincuencia, en aras de precisamente contener la criminalidad, y de esta manera mantener el orden interno. Y es que, al fin y al cabo, esa es la principal atribución que la Constitución le ha encomendado: preservar del orden preestablecido por la Constitución, a fin de que la convivencia gregaria se desarrolle civilizadamente y se encuadre dentro de los linderos de lo establecido en el programa constitucional.
35. Esas labores de investigación de la delincuencia, por tanto, se enfocan, en principio, a contener la criminalidad, a fin de salvaguardar el orden interno. En ese orden de ideas, consideramos que, si bien no se puede degradar la importancia de la PNP a un papel menor, ya que, en atención al trascendente rol que cumple en el mantenimiento del orden público constitucional, el propio Poder Constituyente le ha dedicado una normativa puntual en la Constitución; tampoco es viable darle una significación superior a la que le ha sido conferida, ni tampoco ampliar sus atribuciones en detrimento de las que han sido asignadas al Ministerio Público.
36. Esta es la principal causa por la que nos apartamos de la posición suscrita por la mayoría de mis colegas. Entendemos y respetamos sus razones; sin embargo, no las compartimos. Por ese motivo, disentimos de lo sostenido por mis colegas en relación a que la frase “investigar la delincuencia”, confiere al legislador democrático un

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 91
sobre la conducción de la investigación del delito

margen de maniobra suficiente como para interpretar que dicha investigación también se extiende a la fase de la investigación preliminar del delito, pero siempre que las actuaciones de la PNP se encuentren sujetas a la conducción jurídica del Ministerio Público.

¿Bajo qué términos deben interactuar el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú en la investigación del delito?

37. La interacción entre el Ministerio Público y la PNP debe observar las atribuciones que les han sido asignadas, aunque sin desconocer que, en última instancia, sus actuaciones deben alinearse a los fines del Estado Constitucional de Derecho, por cuanto deben lealtad a la Constitución. Y ello es así, porque la Constitución es, ante todo, una norma jurídica y, al mismo tiempo, un pacto político fundante del mismo, por lo que, según lo desarrollado en el fundamento 5 de la sentencia emitida en el Expediente 00001-2023-PI/TC,

[...] es una norma jurídico política sui generis. El origen de dicha peculiaridad, desde luego, no sólo dimana de su posición en el ordenamiento jurídico, sino también del significado que tiene, y de la función que está llamada a cumplir.

38. Y es que, y como en su momento lo advirtió Pedro Planas, la Constitución es “una norma de consenso”²³, que supone: **[i]** el compromiso previo de las fuerzas políticas conformantes del Poder Constituyente de deliberar y redactar una Constitución; **[ii]** el compromiso final de esos mismos constituyentes de respetar ese acuerdo jurídico y político plasmado en la Constitución; y, **[iii]** el compromiso ulterior de la clase política y de la ciudadanía de respetar y ser leales a esa Constitución. Es por dicha razón que, en su parte orgánica, contempla, imperativamente, la manera en que, en líneas generales, el Estado Constitucional de Derecho se debe organizar para cumplir los fines que el Poder Constituyente le ha encomendado. De modo que, para evitar excesos en el ejercicio del poder público, la Constitución estipula que este último se debe desconcentrar, a fin de facilitar su control²⁴.
39. Así mismo, para el cumplimiento de los fines del Estado Constitucional de Derecho, el Poder Constituyente creó los entes

²³ PLANAS, Pedro. Rescate de la Constitución. Lima. Abril Editores & Impresiones. 1992, p. 431.

²⁴ Pues bien, esa es la principal diferencia del Estado Constitucional de Derecho respecto del Estado Absolutista.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 92
sobre la conducción de la investigación del delito

más importantes del aparato estatal y les asignó sus principales atribuciones. Ahora bien, algunas de estas fueron repartidas de modo exclusivo y excluyente. Otras, en cambio, de manera compartida entre varias entidades. Es más, incluso se contempló la posibilidad de que puedan ser objeto de delegación, en cuyo caso es necesaria la emisión de una ley que así lo faculte.

40. Por consiguiente, así como se encuentra proscrito que las entidades previstas en la Constitución se atribuyan *motu proprio* atribuciones que no les han sido conferidas; también se encuentra prohibido, por simétrica razón, que mediante normas *infraconstitucionales* se altere sustancialmente la asignación de atribuciones realizada por el Poder Constituyente, porque ningún Poder Constituido se encuentra facultado a sobrepasar los márgenes de lo constitucionalmente permitido, salvo que se reforme la Constitución siguiendo escrupulosamente los mecanismos estipulados para ese efecto.
41. En relación a esa idea, es necesario recordar que en el fundamento 53 de la sentencia emitida en el Expediente 00001-2023-PI/TC, el Tribunal Constitucional indicó que la Constitución

[...] es un límite al poder, pero esta solo servirá como una salvaguarda contra el abuso y la dictadura, siempre que su contenido no sea adulterado, tergiversado o suprimido. Precisamente por ello, cabe concluir que sin derechos fundamentales, ni sin separación de poderes ni checks and balances, no puede existir limitación del poder.

42. Empero, eso no restringe que, mediante normas *infraconstitucionales*, se desarrollen tales atribuciones, pero siempre que eso no desdibuje el reparto de atribuciones efectuado por el Poder Constituyente. Entonces, en virtud de una interpretación concordada de los numerales 4 y 5 del artículo 159 de la Constitución, consideramos que el Ministerio Público tiene la atribución de dirigir la manera en que se efectúa la investigación del delito, pues esta tiene un carácter netamente instrumental: determinar si una conducta amerita una sanción penal pasible de ser impuesta, en cuyo caso, se encuentra en la obligación de ejercitar la acción penal, salvo que se traten de delitos de acción privada.
43. Ahora bien, ambas atribuciones deben ser ejercitadas en forma exclusiva y excluyente por el Ministerio Público, en tanto se encuentran incontrovertiblemente interrelacionadas, porque solamente resulta viable ejercer la acción penal y, en tal virtud,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 93
sobre la conducción de la investigación del delito

acusar a una persona cuando existan elementos de convicción que respalden esa acusación, pues, de lo contrario, corresponde sobreseer la investigación preparatoria.

44. Efectivamente, sería inconducente que, por su cuenta, la PNP realice ciertas diligencias preliminares de un hecho que, a criterio del Ministerio Público, es claramente atípico debido a que no se subsume en ningún tipo penal, por lo que no sería objeto de una acusación. Eso no solo conllevaría un objetivo despilfarro de los escasos recursos públicos, también ocasiona gastos al investigado, como, por ejemplo, la contratación de un abogado, entre muchos otros más.
45. Por ese motivo, tiene sentido que el Poder Constituyente haya decidido que sea el Ministerio Público la entidad encargada de conducir la investigación del delito. Así, concluimos que, según lo previsto en el numeral 4 del artículo 159 de la Constitución, la dirección de la investigación del delito es una atribución exclusiva y excluyente del Ministerio Público, en vista de que es una atribución que le ha sido conferida privativamente. Por tanto, las labores de investigación del delito que eventualmente realice la PNP, en apoyo del Ministerio Público, solo tienen lugar bajo la dirección de este último, ya que tiene las riendas de la investigación del delito en todas sus subetapas.
46. Por todas esas razones, la PNP tiene el ineludible deber de cooperar, dentro de los márgenes de lo razonable y de la lealtad constitucional, con el Ministerio Público en la investigación del delito, a fin de que esta sea exitosa. En este aspecto, estimamos conveniente puntualizar que, a diferencia de lo que entienden mis colegas magistrados, juzgamos que el Poder Constituyente encomendó al Ministerio Público la dirección tanto de la investigación preliminar como de la investigación preparatoria, ya que el Ministerio Público tiene a su cargo la dirección de toda la investigación del delito.
47. Así las cosas, discrepamos del voto mayoritario de mis colegas cuando con base en la diferencia entre las subetapas de investigación preliminar e investigación preparatoria le otorgan ciertas atribuciones a la PNP en la investigación preliminar en detrimento de las atribuciones del Ministerio Público, porque cuando la Constitución hace referencia al vocablo investigación, lo efectúa de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 94
sobre la conducción de la investigación del delito

un modo omnicomprensivo, por lo que debe englobar a ambas subetapas de la etapa de investigación. Eso, además, se condice con la idea de *no efectuar distingos ahí donde la norma no los hace*.

48. Consecuentemente, si bien se distingue la investigación preliminar de la investigación preparatoria formalizada, dicho distingo no puede desvirtuar la propia autonomía del Ministerio Público, al permitir que la PNP asuma, mediante normativa de carácter *infraconstitucional*, atribuciones que son exclusivas y excluyentes del Ministerio Público, a pesar de que, por el contrario, se ha previsto que la PNP únicamente debe limitarse a cooperar con el Ministerio Público suministrándole apoyo esencialmente operativo.
49. De modo que, en nuestra opinión, aquella cooperación que debe regir las relaciones entre el Ministerio Público y la PNP se debe limitar a que esta última le brinde un apoyo básicamente operativo. Sin embargo, eso no puede ser entendido como una minusvaloración del importante papel que cumple la PNP, en vista de que la principal atribución que la Constitución le ha encomendado es el mantenimiento del orden preestablecido por la Constitución, a fin de que la convivencia gregaria sea pacífica, para cada persona pueda, en ejercicio de su autodeterminación personal, construir su propio proyecto de vida.
50. Ergo, las labores de investigación operativa que realice la PNP solamente tienen lugar bajo la conducción del Ministerio Público y bajo los expresos términos de cooperación que previamente este último hubiera determinado. Y eso es así, porque no resulta constitucionalmente legítimo que se desconozca que la dirección de la investigación del delito es una atribución que debe ser ejercitada en forma exclusiva y excluyente por el Ministerio Público. De ahí que, a nuestra manera de ver las cosas, cualquier norma *infraconstitucional* que transgrede esa *norma regla* incurre en un vicio de inconstitucionalidad material.
51. A mayor abundamiento, consideramos necesario precisar que, en el marco de esa cooperación, la PNP se encuentra en el ineludible deber de apoyar a operativizar los mandatos del Ministerio Público tanto con su personal como con su logística, a fin de que la investigación del delito cumpla su cometido: discernir cuándo corresponde acusar y cuándo, por el contrario, corresponde requerir



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 95
sobre la conducción de la investigación del delito

el sobreseimiento de la causa, porque también se ha conferido al Ministerio Público la atribución de ejercer la acción penal pública cuando corresponda sancionar penalmente a una persona, conforme a lo expresamente previsto en el numeral 5 del artículo 159 de la Constitución.

52. En todo caso, estimamos necesario ser enfáticos en advertir que, aunque esa cooperación no puede ser equiparable a una subordinación; eso tampoco supone que la PNP pueda decidir, arbitrariamente, cuándo acatar un mandato del Ministerio Público y cuándo no hacerlo; tampoco supone que la PNP pueda realizar, por cuenta propia, ciertas diligencias preliminares que no han sido requeridas por el Ministerio Público como conductor de la investigación.
53. Sin perjuicio de todo lo anterior, consideramos necesario añadir que no es materia de discusión los siguientes temas: **[i]** si la Policía Nacional del Perú se encuentra en mejor aptitud que el Ministerio Público para realizar una mejor investigación del delito, **[ii]** si el Ministerio Público cuenta con personal competente para dirigir una investigación. Ni lo uno ni lo otro guarda relación directa con la evaluación de la constitucionalidad de las disposiciones objetadas.

Examen de constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 1592, en cuanto modifica el artículo 2.3 del Decreto Legislativo 1241

54. La constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 1592 fue cuestionada, en cuanto modificó el artículo 2.3 del Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, estableciendo como nuevo texto lo siguiente:

La Policía Nacional del Perú previene, investiga y combate el tráfico ilícito de drogas, en el marco de sus funciones orientadas a garantizar el orden interno, e investigar la comisión del delito en todas sus manifestaciones, como integrante del sistema penal nacional y de conformidad con la normativa vigente.

55. En nuestra opinión, esa disposición es abiertamente inconstitucional, porque la dirección de la investigación del delito en su integridad es una atribución que ha sido conferida al Ministerio Público en forma exclusiva y excluyente. Entonces, la

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 96
sobre la conducción de la investigación del delito

PNP no se encuentra facultada a participar en la investigación del delito en esos puntuales términos, pues solamente debe limitarse a brindar apoyo operativo al Ministerio Público en aquello que previamente se le hubiera encomendado. Eso descarta que, en lo referente a esta atribución, la PNP pueda realizar cualquier clase de actuación al margen de lo que eventualmente disponga el Ministerio Público, ya que es la entidad que conduce la investigación del delito.

56. Por consiguiente, este extremo de la demanda resulta fundado, ya que no cabe la posibilidad de realizar una interpretación conforme del enunciado lingüístico contenido en esa disposición, en la medida que habilita a la PNP a interferir en una atribución que la Constitución ha encomendado al Ministerio Público en forma exclusiva y excluyente.
57. Empero, eso no supone que, la disposición *infraconstitucional* sometida a escrutinio constitucional sea inconstitucional en su totalidad. En realidad, únicamente contraviene la Constitución en lo referido a la investigación del delito, en tanto eso no se alinea a lo establecido en el artículo 166 de la Constitución.
58. Ahora bien, en lo relativo al resto de competencias asignadas a la PNP, esa disposición es constitucional, por cuanto sí respeta el precitado artículo 166 de la Constitución. Consiguientemente, es necesario emitir una sentencia manipulativa de carácter reductora, a fin de extirpar del ordenamiento jurídico lo relativo a que la PNP es competente para investigar la comisión del delito en todas sus manifestaciones, toda vez que, según lo previsto en el numeral 4 del artículo 159 de la Constitución, el Ministerio Público tiene la atribución de conducir, desde un inicio, la investigación del delito.
59. Por ello, es imperativo suprimir de la redacción original de la disposición sometida a escrutinio constitucional esa referencia; por lo que, su literalidad debe quedar fijada en los siguientes términos:

La Policía Nacional del Perú previene, investiga y combate el tráfico ilícito de drogas, en el marco de sus funciones orientadas a garantizar el orden interno.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 97
sobre la conducción de la investigación del delito

Examen de constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, en cuanto modifica los artículos 1, 2.9, 2.14, 13.1 y 18 (segundo y tercer párrafos) del Decreto Legislativo 1267

60. En relación a la cuestionada constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, en cuanto modificó los artículos 1, 2.9, 2.14, 13.1 y 18 (segundo y tercer párrafos) del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, juzgamos que esas disposiciones se encuentran estrechamente relacionadas al ámbito de las competencias que corresponden a la PNP. Siendo ello así, corresponde evaluarlas a renglón seguido.
61. Pues bien, el artículo 1 del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, quedó normado en los siguientes términos:

Artículo 1.- Ámbito de Competencia

La Policía Nacional del Perú ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; y competencia compartida en materia de seguridad ciudadana. En el marco de las mismas presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantiza el cumplimiento de las leyes, la seguridad del patrimonio público y privado; previene, investiga y combate la delincuencia común y organizada y el crimen organizado; vigila y controla las fronteras.

62. A nuestro juicio, dicha disposición es constitucional, en tanto respeta lo explícitamente contemplado en el artículo 166 de la Constitución, toda vez que se limita a reiterar que la PNP tiene la atribución de investigar la criminalidad, a fin de garantizar el orden interno. En tal virtud, no perturba la atribución exclusiva y excluyente del Ministerio Público de dirigir la desde su inicio investigación del delito prevista en el numeral 4 del artículo 159 de la Constitución. En tal sentido, este extremo de la demanda es infundado.
63. En lo concerniente al numeral 9 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, cabe precisar que dispone lo siguiente:

Artículo 2.- Funciones

[...]

9) Prevenir y combatir la delincuencia común, organizada y el crimen organizado, mediante acciones de sensibilización social, operaciones policiales e investigaciones de delitos comunes y de alta complejidad; inclusive en el entorno digital o ciberespacio;

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 98
sobre la conducción de la investigación del delito

64. A nuestro juicio, esa disposición es inconstitucional, porque la dirección de la investigación del delito es una atribución que ha sido conferida al Ministerio Público en forma exclusiva y excluyente. Por consiguiente, dicho extremo de la demanda resulta fundado.
65. Empero, al igual que en el caso anterior del artículo 2 del Decreto Legislativo 1592, dicha inconstitucionalidad no supone que, en lo relativo al resto de competencias asignadas a la PNP, en el transcrito numeral 9 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1267, incurran en un vicio de inconstitucional material. Sólo resulta inconstitucional lo referido a la investigación del delito, en tanto eso contraviene lo establecido en el artículo 166 de la Constitución.
66. De allí que corresponde emitir una sentencia manipulativa reductora, con el objeto de suprimir el extremo inconstitucional en los siguientes términos:

Artículo 2.- Funciones

[...]

9) Prevenir y combatir la delincuencia común, organizada y el crimen organizado, mediante acciones de sensibilización social, operaciones policiales; inclusive en el entorno digital o ciberespacio;

67. En lo que respecta al numeral 14 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, cabe precisar que decreta lo siguiente:

14) Asumir y realizar la investigación del delito desde el conocimiento de la noticia criminal, comunicando al Ministerio Público en concordancia con el Código Procesal Penal y las leyes de la materia;

68. Al respecto, consideramos que esa disposición es notoriamente inconstitucional, porque la dirección de la totalidad de la investigación del delito es una atribución que ha sido conferida al Ministerio Público en forma exclusiva y excluyente. En tal sentido, la PNP no se encuentra facultada a participar en la investigación del delito en esos concretos términos. En efecto, no le corresponde realizar ningún acto de investigación que previamente el Ministerio Público, en su calidad de conductor de la investigación del delito, no le hubiera encomendado en apoyo suyo.
69. Eso es así, puesto que, conforme a lo antes explicado, el numeral 4 del artículo 159 de la Constitución, confirió al Ministerio Público la atribución de conducir, en su integridad, la investigación del delito

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 99
sobre la conducción de la investigación del delito

e impuso a la PNP el ineludible deber cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de la investigación del delito.

70. Por ende, consideramos que este extremo de la demanda resulta fundado, por cuanto se ha quebrantado el reparto de atribuciones planteado por el Poder Constituyente en la Constitución respecto de la investigación del delito. En otras palabras: se ha descatado dicha distribución de atribuciones. En ese sentido, estimo que corresponde expulsar esa disposición del ordenamiento jurídico, ya que no resulta viable efectuar una interpretación conforme a la Constitución del enunciado lingüístico contenido en esa disposición, ya que no resulta viable encontrarle una interpretación que se halle dentro de los linderos de lo constitucionalmente permitido.
71. En lo relacionado a los artículos 13 y 18 del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, cabe mencionar que decretan lo siguiente:

Artículo 13.- Comando de Asesoramiento General

El Comando de Operaciones Policiales es el órgano encargado de planificar, coordinar, formular, comandar, supervisar, ejecutar y evaluar las operaciones policiales de orden y seguridad e investigación criminal con competencia a nivel nacional. Está a cargo de un Oficial General de Armas en el grado de Teniente General, depende del Comandante General. Sus funciones son:

1) Planificar, organizar, coordinar, *dirigir*, aprobar y supervisar las operaciones policiales de seguridad, prevención, inteligencia e investigación criminal a nivel nacional;

[...]

Artículo 18.- Dirección Nacional de Investigación Criminal

[...]

Depende del Comando de Operaciones Policiales de la Policía Nacional del Perú y articula de modo sistémico la investigación criminal con las Direcciones Especializadas, Divisiones y unidades orgánicas de los órganos desconcentrados que realizan funciones de investigación, a nivel nacional. Su organización y funciones se establecen en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

La investigación criminal es una especialidad funcional a dedicación exclusiva en el ámbito nacional. El personal de la Policía Nacional responsable de las funciones de investigación criminal no puede ser empleado en labores que no sean propias de la especialidad, salvo en circunstancias declaradas por la autoridad competente, por estados de emergencia nacional o sanitaria, o declarativas de interés nacional. La investigación criminal está orientada a prevenir, combatir, investigar y denunciar, y puede iniciarse en cualquier Región Policial (énfasis añadidos).

[...]



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 100
sobre la conducción de la investigación del delito

72. Al respecto, entendemos que ambas disposiciones son constitucionales, por cuanto observan lo contemplado en el artículo 166 de la Constitución, toda vez que se limitan a reiterar que la PNP tiene la atribución de investigar la criminalidad o delincuencia, a fin de contenerla, y, de esta manera, garantizar el orden interno, en aras de preservar que la convivencia gregaria se desarrolle dentro de los márgenes de lo previsto en la Constitución. De ahí que, en nuestra opinión, las normas contenidas en esas disposiciones no perturban, en absoluto, la atribución exclusiva y excluyente del Ministerio de dirigir, en su totalidad, la investigación del delito. Por ende, este extremo de la demanda resulta infundado.

Examen de constitucionalidad de los artículos 68.1.“f”, 69, 208.1 y 213.3 del NCPP modificados por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605

73. Adicionalmente, también fue objetada la constitucionalidad de los extremos del artículo 2 del Decreto Legislativo 1605 que no fueron modificados por la Ley 32130. Por ende, ahora corresponde emitir pronunciamiento respecto de los artículos 68.1.“f”, 208.1 y 213.3 del Nuevo Código Procesal Penal, por lo que es necesario transcribirlas:

Artículo 68.- Atribuciones de la Policía Nacional del Perú

La Policía Nacional en función de investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior y en las normas sobre investigación, bajo la conducción del Fiscal puede realizar los siguientes actos de investigación:

[...].

f. Realizar entrevistas e identificar a posibles testigos que hayan presenciado la comisión de los hechos.

[...].

Artículo 69.- Instrucciones del Fiscal de la Nación

Sin perjuicio de las coordinaciones específicas entre el Fiscal y la Policía Nacional en el marco de sus competencias para cada caso, el Fiscal de la Nación regulará mediante Instrucciones Generales los requisitos legales y las formalidades de las actuaciones de investigación que deben cumplir los fiscales, así como los mecanismos de coordinación que ellos deben mantener con la Policía Nacional para el adecuado cumplimiento de lo previsto en este Código.

Artículo 208.- Motivos y objeto de la inspección

1. La Policía Nacional, por sí o por disposición Fiscal, inspecciona o realiza pesquisas en lugares abiertos, cosas o personas, cuando existan motivos plausibles para considerar que se encontrarán rastros del delito o cuando considere que en determinado lugar se oculta el imputado o alguna persona prófuga.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 101 sobre la conducción de la investigación del delito

Ante la comprobación de los supuestos señalados debe comunicar de manera inmediata al Fiscal.

[...]

Artículo 213.- Examen corporal para prueba de alcoholemia

[...]

3. La Policía, según el numeral 1) del presente artículo, elabora un acta de las diligencias realizadas, abre un Libro-Registro en el que se hace constar las comprobaciones de aire aspirado realizadas. En caso sea positivo el resultado de la prueba de alcoholemia, comunica lo ejecutado al Ministerio Público adjuntando un informe razonado de su intervención.

[...]

74. En nuestra opinión, todas estas disposiciones son inconstitucionales, porque desconocen que la dirección de la investigación del delito corresponde al Ministerio Público en forma exclusiva y excluyente. De modo que, al fin y al cabo, menoscaban en el ejercicio de esa atribución. Al respecto, estimamos conveniente enfatizar que, en lo relativo a la investigación del delito, la PNP debe limitarse a acatar las decisiones del Ministerio Público, pues esta última es la entidad que, por mandato del Poder Constituyente, tiene la batuta de la investigación del delito.
75. Atendiendo a ello, la PNP tiene de limitarse a apoyar al Ministerio Público, conforme al reparto de atribuciones previsto en la Constitución. Por esa razón, el mencionado artículo 68 es inconstitucional, pues mella la atribución del Ministerio Público de conducir, en su integridad, la investigación del delito.
76. Ahora bien, en lo concerniente al precitado artículo 69, consideramos que es inconstitucional, en la medida que presupone que la PNP se encuentra habilitada a realizar, por su cuenta, actuaciones de investigación del delito, tanto es así que la reforma de esa disposición viene aparejada con el aumento de atribuciones de la PNP en la investigación del delito, a pesar de que esto último es una atribución exclusiva y excluyente del Ministerio Público. Y, además, debe tenerse en cuenta que, si la PNP debe limitarse a acatar lo que dictamine el Ministerio Público, no es necesario mayor coordinación entre los representantes de ambas entidades.
77. En tal virtud, consideramos que es inviable realizar una interpretación conforme del aludido artículo, por cuanto no puede ser interpretado al margen del resto de disposiciones cuya constitucionalidad también ha sido objetada en la presente demanda,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 102
sobre la conducción de la investigación del delito

lo que descarta, de antemano, cualquier bien intencionado intento de encontrar alguna interpretación de ese enunciado lingüístico que no resulte reñida con la Constitución. Simple y llanamente no lo hay.

78. Ahora bien, en lo relativo a los artículos 208 y 213, también consideramos que son inconstitucionales, por cuanto habilita a la PNP a realizar, por su cuenta, actos de investigación del delito al margen de la conducción de la investigación del delito encomendada por la Constitución al Ministerio Público. Y es que, el vicio de inconstitucionalidad material acaece cuando desnaturaliza ese reparto de atribuciones previsto en la Constitución. Entonces, corresponde declarar fundado estos extremos de la presente demanda, por lo que tales disposiciones deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico, al ser incompatibles con la Constitución.

Examen de constitucionalidad de los artículos 6.2 y 10 del Decreto Legislativo 1611 así como la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria, que reforma el artículo 341 del NCPP

79. Ahora corresponde examinar la constitucionalidad de los artículos 6.2 y 10 (primer párrafo), así como la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1611 que reforma el artículo 341 del Nuevo Código Procesal Penal. Para tal efecto, es necesario transcribirlas:

Artículo 6. Diligencias urgentes e imprescindibles por la comisión de delito de extorsión y delitos conexos

[...]

6.2 La autoridad policial a cargo de la investigación realiza las pesquisas e indagaciones urgentes e imprescindibles en el lugar de los hechos destinadas a evitar la permanencia del delito o la prolongación de sus efectos lesivos, posibilitando la identificación o localización de autores o partícipes, así como las víctimas, los medios, instrumentos, efectos o el objeto material del delito u otros elementos de convicción.

En tal contexto, las versiones expuestas por los intervenidos en forma sincera y espontánea, o las informaciones prestadas libremente, en estado normal de las facultades psíquicas y habiendo sido advertido sobre su derecho a guardar silencio, motivan la ejecución inmediata de diligencias de corroboración acreditadas en actas, las cuales, de resultar positivo, son valoradas por el fiscal competente, sobre la posibilidad de tener efecto de confesión sincera, siendo aplicables los beneficios de disminución prudencial de la pena.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 103
sobre la conducción de la investigación del delito

80. En relación a lo normado en aquella disposición, juzgamos que es constitucional, en la medida que no desconoce que la conducción investigación del delito es dirigida por el Ministerio Público en todas sus fases. Por el contrario, atendiendo a la naturaleza de las cosas, establece un tratamiento policial célere, el mismo que tiene cobertura constitucional en el artículo 166 de la Constitución a través del cual la PNP “[p]reviene, investiga y combate la delincuencia”. Efectivamente, con base en esta atribución de investigación de la delincuencia (no del delito) es que la PNP puede realizar las acciones descritas en el referido artículo 6.2, las que serán evaluadas por el Ministerio Público atendiendo a su rol de conductor de la investigación del delito, en caso considere se haya cometido.
81. El incremento de la delincuencia exige de parte de la PNP acciones robustas para prevenirla, investigarla y combatirla, por lo que se encuentra plenamente justificado que las medidas adoptadas sean mucho más robustas en situaciones de desborde de la criminalidad, pero siempre que no vayan más allá de lo que resulte razonable y proporcional, y observen las atribuciones exclusivas y excluyentes del Ministerio Público. Y es que, en ese tipo de circunstancias, la celeridad es clave.
82. Por otro lado, el primer párrafo del artículo 10 del Decreto Legislativo 1611, establece que:
- La Policía Nacional del Perú realiza la investigación del delito de extorsión y delitos conexos, ante lo cual recomienda la estrategia de la investigación, al Fiscal, a fin de su oportuna decisión en su condición de conductor de la investigación en el marco procesal penal, a efectos de aplicar los medios técnicos necesarios en el ejercicio de las siguientes acciones.
83. Dicha disposición, a nuestro juicio, es inconstitucional, en tanto conlleva que la PNP se extralimite al investigar los referidos delitos y producto de la misma recomiende una estrategia de la investigación al Ministerio Público, incluso cuando este último ni siquiera lo requiera. Pues bien, aunque esa sugerencia no es vinculante, pues es una mera recomendación, es una objetiva interferencia, aunque de baja intensidad, en la atribución encomendada al Ministerio Público de conducir la investigación del delito.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 104
sobre la conducción de la investigación del delito

84. Ahora bien, el hecho que sea una interferencia de baja intensidad no la hace constitucional. Aunque, en la práctica, no debería configurar un condicionamiento, pues, en ejercicio de su propia autonomía, el Ministerio Público podría descartar esa estrategia, consideramos que, en los hechos, esa sugerencia no tiene fundamento alguno.
85. Finalmente, corresponde someter a escrutinio constitucional el artículo 341 del NCPP, reformado por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1611, cuyo texto es como sigue:

Artículo 341.- Agente Encubierto, Agente Especial, Agente Revelador, Agente Virtual e informante o confidente.

1. La Policía Nacional del Perú cuando la aplicación de las técnicas convencionales de investigación no sean satisfactorias, con autorización del Ministerio Público mediante disposición, puede recurrir a las técnicas especiales de investigación, que resulten idóneas, necesarias e indispensables para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación perpetrados por banda u organización criminal según la Ley N° 30077 y los delitos de trata de personas, así como contra la administración pública previstos en los artículos 382 al 401 del Código Penal, conforme con el siguiente detalle:

1.1. Agente Encubierto: Ejecutado por miembro de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad perteneciente a la unidad especializada competente, que reúna las condiciones necesarias para establecer contacto o infiltrarse en una banda u organización criminal.

1.2. Agente Especial: Realizado por elemento captado debido al rol, conocimiento o vinculación con actividades ilícitas, a fin de establecer contacto o insertarse en la actividad de banda u organización criminal, proporcionando información o las evidencias incriminatorias de aquellas; bajo el monitoreo directo de la autoridad policial.

1.3. Agente Revelador: Realizado por cualquier ciudadano, o por servidor o funcionario público, que, como integrante o miembro de una banda u organización criminal, actúe proporcionando información o las evidencias incriminatorias de aquellas; bajo el monitoreo directo de la autoridad policial.

1.4. Agente virtual: Realizado por personas debidamente entrenadas en materias de tecnología de la información y las comunicaciones, así como, los conocimientos y habilidades correspondientes con la finalidad de asumir un rol o condición a efecto del esclarecimiento de delitos en el ámbito virtual; bajo el monitoreo directo de la autoridad policial.

Cuando en estos casos las actuaciones de investigación puedan afectar los derechos fundamentales, se debe solicitar al Juez de la Investigación Preparatoria las autorizaciones que, al respecto, establezca la Constitución y la Ley, así como cumplir las demás previsiones legales aplicables. El procedimiento es especialmente reservado.

Los agentes encubierto, especial, revelador y virtual, están exentos de responsabilidad penal por aquellas actuaciones que sean consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación, siempre que guarden la debida proporcionalidad con la finalidad de la misma y no constituyan una manifiesta provocación al delito.

Mediante Decreto Supremo se regula el procedimiento de registro, elección y administración de manera reservada y riesgo controlado, de los agentes,

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 105 sobre la conducción de la investigación del delito

incluyendo los requisitos y cualidades personales que deben reunir aquellos, las actividades, tráfico jurídico o social, objetivos, previsiones técnicas y jurídicas, límites, impedimentos, plazos, sistemas de protección y beneficios en cuanto sea pertinente.

La Policía Nacional del Perú está facultada a utilizar la técnica de investigación de Informante o Confidente, en nivel de riesgo controlado para su aplicación, empleo, límites, control de reportes, responsabilidad y otros aspectos relacionados con la administración de actividades en la provisión de datos con relevancia penal. El Informante o confidente, es la persona que proporciona bajo cualquier motivación, la información confidencial sobre la comisión de delitos cometidos por banda u organización criminal. El registro de informantes o confidentes a efectos de ser beneficiados con pago pecuniario con recursos especiales de inteligencia y los respectivos procedimientos, se establece mediante Decreto Supremo.

86. En nuestra opinión, dicha disposición es constitucional, pues no vulnera el numeral 4 del artículo 159 de la Constitución que prescribe que el Ministerio Público tiene a cargo la conducción de la investigación del delito desde su inicio, tanto es así que inclusive lo resalta explícitamente. Por ende, al reconocerse la rectoría del Ministerio Público en la investigación del delito no hay reproche constitucional alguno que efectuarle, pues, al fin y al cabo, todas esas medidas requieren su autorización previa. Entonces, si las autoriza o no, eso es algo que le corresponde decidir en forma exclusiva y excluyente, en ejercicio de la citada atribución. Dicha autorización implica que lo realizado por la PNP se encuentra bajo la conducción del Ministerio Público, a quien se le tiene que dar cuenta.
87. El hecho que las labores del agente encubierto, del agente especial, del agente revelador y del agente virtud, estén bajo el monitoreo directo de la autoridad policial no implica que las actuaciones de los mismos no estén bajo la conducción del Ministerio Público, pues es este quien la autoriza y es el responsable de dicha investigación. Lo mismo ocurre cuando la PNP utiliza la técnica de investigación de Informante o Confidente. El referido monitoreo se basa en cuestiones operativas donde la PNP tiene los siguientes deberes: **[i]** velar por su vida e integridad, en especial, de su propio personal policial y de los terceros que colaboran con el esclarecimiento de este tipo de delitos graves —por cuanto la salvaguarda de la investigación no es más importante que la vida y la integridad de tales colaboradores, a quienes se les debe proteger en todo momento y circunstancia, por lo que no sería constitucionalmente válido omitir tomar medidas para protegerlos cuando se encuentren en peligro—; y, **[ii]** velar, mediante acciones de inteligencia y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 106
sobre la conducción de la investigación del delito

contrainteligencia, porque todos estos sujetos realmente colaboren con los fines de la investigación y no hagan exactamente todo lo contrario: despistar al Ministerio Público y a la PNP —y es que, no se puede descartar que, al contrario, ellos sean infiltrados del crimen organizado en ambas entidades; o, que simple y llanamente cambien de bando, al ser detectados en la estructura criminal en la que se insertaron—.

Examen constitucionalidad de los artículos IV del Título Preliminar, 60.2, 61.2, 61.3, 65.2, 65.3, 65.4, del Nuevo Código Procesal Penal modificados por el artículo único de la Ley 32130

88. En primer lugar, el texto vigente del artículo IV del Título Preliminar establece lo siguiente:

1. El Ministerio Público es titular del ejercicio público de la acción penal en los delitos y tiene el deber de la carga de la prueba. Asume la conducción jurídica de la investigación que implica la orientación legal de las acciones que realiza la Policía dentro de los parámetros de la ley para la obtención de los elementos de prueba, indicios o lo que se considere necesario para la investigación, garantizando el respeto de los derechos procesales de las personas.
2. El Ministerio Público está obligado a actuar con objetividad, indagando por intermedio de la Policía Nacional del Perú los hechos constitutivos del delito, que determinen y acrediten la responsabilidad o inocencia del imputado. Con esta finalidad, conduce jurídicamente los actos de investigación que realiza la Policía Nacional del Perú.
3. La investigación que practica la Policía Nacional del Perú, con la conducción jurídica del Ministerio Público, no tiene carácter jurisdiccional. Cuando fuera indispensable una decisión de esta naturaleza, la requerirá del órgano jurisdiccional competente, motivando debidamente su petición.
4. La Policía Nacional del Perú tiene a su cargo la investigación preliminar del delito y, en tal sentido, realiza las diligencias que, por su naturaleza, correspondan a dicha competencia, de conformidad con sus leyes y reglamentos.

En segundo lugar, el texto vigente del artículo 60.2 del Nuevo Código Procesal Penal dispone que:

2. El Fiscal conduce jurídicamente la investigación preliminar, la cual es llevada a cabo por la Policía Nacional del Perú, así como la Investigación Preparatoria, de acuerdo al principio de legalidad. La Policía Nacional del Perú cumple los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.

En tercer lugar, corresponde destacar que los incisos 2 y 3 del artículo 61, modificados por la ley cuya constitucionalidad es denunciada contemplan lo siguiente en relación a los fiscales:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 107 sobre la conducción de la investigación del delito

[...]

2. Conduce jurídicamente la Investigación Preparatoria. Dispone de inmediato, en caso de delito flagrante o de existir detenido, el inicio de la investigación preliminar y, en el término no mayor de veinticuatro horas en los casos de delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, sicariato, extorsión, secuestro, feminicidio y criminalidad organizada. En caso de no existir detenido ni flagrancia y, en otro tipo de delitos, lo hará en el término no mayor de cuarenta y ocho horas a fin de indagar por intermedio de la Policía Nacional del Perú no sólo las circunstancias que permitan comprobar la imputación, sino también las que sirvan para eximir o atenuar la responsabilidad del imputado. Solicitará al Juez las medidas que considere necesarias, cuando corresponda hacerlo.

3. Interviene en la emisión de la disposición para la investigación preliminar que está a cargo de la Policía Nacional del Perú, e interviene permanentemente desde la formalización de la Investigación Preparatoria y durante todo el desarrollo del proceso. Tiene legitimación para interponer los recursos y medios de impugnación que la Ley establece.

[...]

En cuarto lugar, se cuestionan los numerales 2, 3 y 4 del artículo 65 del Nuevo Código Procesal Penal que disponen lo siguiente:

[...]

2) El Fiscal, en cuanto tenga noticia del delito, dispone *de forma inmediata* que la Policía Nacional del Perú realice las diligencias preliminares.

3) Cuando el Fiscal dispone el inicio de la investigación preliminar, precisa su objeto, plazos y, de ser el caso, las formalidades específicas que deben reunir los actos de investigación realizados por la policía para garantizar su validez.

4) Corresponde decidir al Fiscal la estrategia jurídica y a la Policía la estrategia operativa en la investigación del delito; para tal fin programan y coordinan de manera conjunta el empleo de pautas, técnicas y medios indispensables para la eficacia de la misma. Garantizan el derecho de defensa del imputado y sus demás derechos fundamentales, así como la regularidad de las diligencias correspondientes.

[...]

89. Todas estas disposiciones, a mi juicio, son inconstitucionales, porque no toman en cuenta que el Ministerio Público tiene a su cargo la conducción de la integridad de la investigación del delito, lo que incluye la investigación preliminar y la investigación preparatoria.
90. Por tanto, todas las labores de la PNP deben limitarse a ser un apoyo operativo. Esas disposiciones, en cambio, parten de una premisa diferente y claramente inconstitucional: que la PNP puede realizar actos de investigación más allá de contener la criminalidad o delincuencia, esto es, independientes de mantener el orden interno, que es el principal encargo que el Poder Constituyente le ha asignado. En consecuencia, todos estos extremos de la demanda resultan fundados, por lo que corresponde expulsar del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 108
sobre la conducción de la investigación del delito

ordenamiento jurídico dichas disposiciones, ya que no es viable hacer los distinguos que realizan mis colegas para “salvar” la constitucionalidad de las mismas vía interpretación conforme.

Examen constitucionalidad de los artículos 67.1, 67.2, 68.1. “I”, 68.2, 160.2. “c”, 321.1, 322.1, 330, 331.1, 332.1 y 332.2 del NCPP modificados por el artículo único de la Ley 32130

91. En primer lugar, el texto vigente del artículo 67 del Nuevo Código Procesal Penal dispone que:

1. La Policía Nacional del Perú 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 y de la carpeta fiscal, para impedir sus consecuencias, individualizar a sus autores y partícipes, así como reunir y asegurar los elementos de prueba que puedan servir para la aplicación de la ley penal.
2. Los policías que realicen funciones de investigación están obligados a comunicar al Ministerio Público de las diligencias preliminares realizadas, así como apoyar al Ministerio Público para llevar a cabo la Investigación Preparatoria formalizada. El cumplimiento de las disposiciones fiscales en la investigación preliminar del delito no genera relación de subordinación por parte de los miembros de la Policía Nacional del Perú.

En segundo lugar, el texto vigente del literal “I” del inciso 1 y del inciso 2 del artículo 68 del Nuevo Código Procesal Penal disponen que:

1. La Policía Nacional en función de investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior y en las normas sobre investigación, bajo la conducción del Fiscal puede realizar los siguientes actos de investigación:
[...]
1. Recibir la manifestación de los presuntos autores o partícipes de delitos, con presencia obligatoria del Abogado Defensor de su elección o del Defensor Público que corresponda, debiéndose registrar las declaraciones en dispositivos o equipos audiovisuales. Si el Fiscal tiene conocimiento de la diligencia y no puede participar de forma presencial podrá hacerlo de manera virtual, debiendo dejarse constancia de su participación.
[...]
2. De todas las diligencias específicas en este artículo, la Policía sentará actas detalladas las que entregará al Fiscal y emitirá el informe policial. Respetará las formalidades previstas para la investigación. El Fiscal durante la Investigación Preparatoria puede requerir la actuación de la Policía Nacional del Perú en el marco de sus atribuciones reconocidas por la ley.

En tercer lugar, el literal “c” correspondiente al inciso 2 del artículo 160 del Nuevo Código Procesal Penal establece lo siguiente:

- Artículo 160. Valor de prueba de la confesión
2. Solo tendrá valor probatorio cuando:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 109 sobre la conducción de la investigación del delito

[...]

c) Sea prestada ante el Juez o el Fiscal, *o ante la Policía Nacional en la subetapa de investigación preliminar*, debiendo ser recibida con presencia de su abogado defensor y haber sido registrada en dispositivos o equipos audiovisuales.

En cuarto lugar, el numeral 1 del artículo 321 del Nuevo Código Procesal Penal dispone lo siguiente —respecto a la finalidad de la investigación preparatoria—:

1. La Investigación Preparatoria persigue reunir los elementos de convicción, de cargo y de descargo, que permitan al Fiscal decidir si formula o no acusación y, en su caso, al imputado preparar su defensa. Tiene por finalidad determinar si la conducta incriminada es delictuosa, las circunstancias o móviles de la perpetración, la identidad del autor o partícipe y de la víctima, así como la existencia del daño causado.

La Investigación Preparatoria se divide en dos subetapas: la investigación preliminar realizada *por la Policía Nacional del Perú* con la conducción *jurídica* del Ministerio Público y la Investigación Preparatoria formalizada dirigida por el Ministerio Público con el apoyo en la realización de diligencias de investigación de la Policía Nacional del Perú.

En quinto lugar, el numeral 1 del artículo 322 del Nuevo Código Procesal Penal contempla lo siguiente —en relación a la dirección de la investigación preparatoria—:

Artículo 322. Dirección de la investigación

1. El Fiscal conduce jurídicamente la Investigación Preparatoria. La Policía Nacional del Perú, en cumplimiento de su finalidad constitucional, practica la investigación material del delito en la etapa preliminar por propia iniciativa o a solicitud de parte, siempre que no requiera autorización judicial ni tenga contenido jurisdiccional, conducente al esclarecimiento de los hechos.

Una vez formalizada la Investigación Preparatoria, el Ministerio Público podrá requerir a la Policía Nacional del Perú para que, con su apoyo, actúe investigaciones complementarias. En cuanto a la actuación policial rige lo dispuesto en el artículo 65.

En sexto lugar, los numerales 1, 2 y 3 del artículo 330 del Nuevo Código Procesal Penal, dispone lo siguiente:

Artículo 330. Investigación preliminar

1. La investigación preliminar del delito está a cargo de la Policía Nacional del Perú con la conducción jurídica del Fiscal.

2. La investigación preliminar tiene por finalidad inmediata realizar los actos urgentes o inaplazables destinados a determinar si han tenido lugar los hechos objeto de conocimiento y su delictuosidad, así como asegurar los elementos materiales de su comisión, individualizar a las personas involucradas en los hechos, incluyendo a los agraviados, y, dentro de los límites de la Ley, asegurarlas debidamente; y como finalidad mediata investigar los hechos identificando, ubicando, capturando o citando a los presuntos autores y demás partícipes del hecho delictivo, a efectos de ponerlos a disposición del Fiscal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 110 sobre la conducción de la investigación del delito

con el informe policial respectivo para que este decida sobre la formalización de la Investigación Preparatoria.

3. El Fiscal o la Policía, al tener conocimiento de un delito de ejercicio público de la acción penal, podrá constituirse inmediatamente en el lugar de los hechos con personal policial y medios especializados necesarios y efectuar un examen con la finalidad de establecer la realidad de los hechos y, en su caso, impedir que el delito produzca consecuencias ulteriores y que se altere la escena del delito.

En séptimo lugar, el numeral 1 del artículo 331 del Nuevo Código Procesal Penal decreta lo siguiente:

1. Tan pronto la Policía tenga noticia de la comisión de un delito, comunica de forma inmediata al Ministerio Público por la vía más rápida y también por escrito, indicando los elementos esenciales del hecho y demás elementos inicialmente recogidos, así como la actividad cumplida, sin perjuicio de dar cuenta de toda la documentación que pudiera existir. Al término de la investigación preliminar, se pone a disposición del Fiscal todo lo actuado, mediante el informe policial respectivo.

En octavo lugar, los numerales 1 y 2 del artículo 332 del Nuevo Código Procesal Penal establece que:

1. La Policía en todos los casos en que intervenga elevará al Fiscal un informe policial de la investigación preliminar, dentro del plazo otorgado por el representante del Ministerio Público, bajo responsabilidad funcional.

2. El informe policial remitido al titular de la acción penal es de carácter no vinculante. Contiene los antecedentes que motivaron su intervención, la relación de las diligencias efectuadas, las precalificaciones de los delitos presuntamente cometidos, así como los grados de presunta autoría y participación, el análisis de los hechos investigados y las conclusiones respectivas que justifiquen continuar o no con la Investigación Preparatoria.

92. En nuestra opinión, esas disposiciones son inconstitucionales, puesto que, conforme a lo previsto en la Constitución, la conducción de la investigación del delito es conducida en su integridad por el Ministerio Público y no por la PNP, como ya lo he explicado en los fundamentos anteriores. Precisamente por todo ello, estos extremos de la demanda resultan fundados, por cuanto la norma contenida en esa disposición debe ser expulsada del ordenamiento jurídico, al tergiversar, mediante una norma *infraconstitucional*, el reparto de atribuciones formulado por el Poder Constituyente.
93. Sin perjuicio de lo anterior, estimo necesario resaltar que coincido con la posición mayoritaria en cuanto a que la relación existente entre el Ministerio Público y la PNP es de cooperación y no de subordinación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 111
sobre la conducción de la investigación del delito

Por tales consideraciones, mi **VOTO** es porque la demanda se declare: **[1] INFUNDADA** la demanda en lo relativo a la denunciada inconstitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, en cuanto modifica los artículos 1, 2.14, 13.1 y 18 (segundo y tercer párrafos) del Decreto Legislativo 1267; el artículo 6.2 y la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1611; **[2] FUNDADA**, en lo relativo a la denunciada inconstitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 1592 que fue cuestionada, en cuanto modificó el artículo 2.3 del Decreto Legislativo 1241, por lo que resulta necesario emitir una sentencia manipulativa reductora conforme a lo establecido en los fundamentos 54 al 59; **[3] FUNDADA**, en lo relativo a la denunciada inconstitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 1604 que fue cuestionada, en cuanto modificó el numeral 9, del artículo 2 del Decreto Legislativo 1267, por lo que resulta necesario emitir una sentencia manipulativa reductora conforme a lo establecido en los fundamentos 63 al 66; y, **[4] FUNDADA**, en relación al resto de disposiciones cuestionadas, por lo que deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 112
sobre la conducción de la investigación del delito

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Con el debido respeto por la posición adoptada en mayoría, emito el presente voto singular en base a las siguientes consideraciones.

§1. Cuestión procesal previa

1. El Fiscal de la Nación presentó la demanda de inconstitucionalidad impugnando las siguientes disposiciones:
 - i. El artículo 2 del Decreto Legislativo 1592, en cuanto modifica el artículo 2.3 del Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas;
 - ii. El artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, en cuanto modifica los artículos 1, 2.9, 2.14, 13.1 y 18 (segundo y tercer párrafos) del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú (PNP);
 - iii. El artículo 2 del Decreto Legislativo 1605, en cuanto modifica los artículos 60.2, 65.2, 65.3, 65.4, 67.1, 68.1.f, 69, 208.1, 213.3 y 332 del Nuevo Código Procesal Penal (NCP); y
 - iv. Los artículos 6.2 y 10 del Decreto Legislativo 1611. Asimismo, cuestiona su Segunda Disposición Complementaria Modificatoria que reforma el artículo 341 del NCP.
2. El Decreto Legislativo 1592 y el Decreto Legislativo 1604, así como los extremos impugnados del Decreto Legislativo 1611, no han sido objeto de reforma, por lo que pueden materia de pronunciamiento por la forma y por el fondo.
3. De otra parte, con fecha 10 de octubre de 2024 se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ley 32130, Ley que modifica el NCP con miras a fortalecer “la investigación del delito como función de la Policía Nacional del Perú y agilizar los procesos penales”. Dicho cuerpo normativo modificó diversos artículos del NCP, entre los que se encontraban los artículos 60.2, 65.2, 65.3, 65.4, 67.1, 68.1.f



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 113
sobre la conducción de la investigación del delito

y 332, originalmente modificados por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605 impugnado en autos.

4. Teniendo en cuenta lo anterior, debe tenerse presente que el artículo 106 del NCPCo establece lo siguiente:

Artículo 106. Control constitucional de normas derogadas

Si, durante la tramitación del proceso de inconstitucionalidad, las normas impugnadas fueran derogadas, el Tribunal Constitucional continuará con la tramitación del proceso en la medida en que estas continúen siendo aplicables a los hechos, situaciones o relaciones producidas durante su vigencia.

El pronunciamiento que emita el Tribunal no puede extenderse a las normas que sustituyeron a las cuestionadas en la demanda salvo que sean sustancialmente idénticas a aquellas.

5. De lo expuesto se desprende que cabe emitir pronunciamiento sobre la constitucionalidad de disposiciones que sustituyan a las impugnadas si se verifica una relación de identidad sustancial. Por tal razón, es necesario determinar si dicho supuesto se ha configurado en el presente caso.
6. A tal fin, a continuación, se glosarán las disposiciones del NCPP reformadas primero por el Decreto Legislativo 1605 y luego por la Ley 32130:

Decreto Legislativo 1605, que reforma el NCPP	Ley 32130, que reforma el NCPP
<p>Artículo 60.- Funciones 2. 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.</p>	<p>Artículo 60.- Funciones (...) 2. El Fiscal conduce jurídicamente la investigación preliminar, la cual es llevada a cabo por la Policía Nacional del Perú, así como la Investigación Preparatoria, de acuerdo al principio de legalidad. La Policía Nacional del Perú cumple los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.</p>
<p>Artículo 65.- La investigación del delito destinada al ejercicio de la acción penal</p>	<p>Artículo 65.- La investigación del delito destinada a ejercitar la acción penal (...).</p>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 114
sobre la conducción de la investigación del delito

<p>2. El fiscal, en cuanto tenga noticia del delito, realizará las primeras diligencias preliminares, con participación de la Policía Nacional del Perú, cuando corresponda, o dispone que esta las realice. En los casos en los que se amenace la vida, la integridad o la libertad personal de la víctima, el Ministerio Público, bajo responsabilidad funcional, emite la disposición fiscal de inicio de diligencias preliminares dentro de las veinticuatro (24) horas de comunicada la noticia criminal, remitiendo dentro de ese mismo plazo a la Policía Nacional.</p> <p>3. Cuando el fiscal dispone la intervención policial, entre otras indicaciones, precisa su objeto y, de ser el caso, las formalidades específicas que deben reunir los actos de investigación para garantizar su validez. La investigación de la Policía Nacional estará sujeta a la conducción del fiscal.</p> <p>4. 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. La Policía Nacional brinda sus recomendaciones a tal efecto. Garantiza el derecho de defensa del imputado y sus demás derechos fundamentales, así como la regularidad de las diligencias correspondientes.</p>	<p>2. El Fiscal, en cuanto tenga noticia del delito, dispone de forma inmediata que la Policía Nacional del Perú realice las diligencias preliminares.</p> <p>3. Cuando el Fiscal dispone el inicio de la investigación preliminar, precisa su objeto, plazos y, de ser el caso, las formalidades específicas que deben reunir los actos de investigación realizados por la policía para garantizar su validez.</p> <p>4. Corresponde decidir al Fiscal la estrategia jurídica y a la Policía la estrategia operativa en la investigación del delito; para tal fin programan y coordinan de manera conjunta el empleo de pautas, técnicas y medios indispensables para la eficacia de la misma. Garantizan el derecho de defensa del imputado y sus demás derechos fundamentales, así como la regularidad de las diligencias correspondientes. (...).</p>
<p>Artículo 67.- Función de investigación de la Policía Nacional</p> <p>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, para impedir sus consecuencias, individualizar a sus autores y partícipes, reunir y asegurar los elementos de prueba que puedan servir para la aplicación de la ley penal, debiendo el</p>	<p>Artículo 67.- Función de investigación de la Policía Nacional del Perú</p> <p>1. La Policía Nacional del Perú 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 y de la carpeta fiscal, para impedir sus consecuencias, individualizar a sus autores y partícipes, así como reunir y asegurar los elementos de</p>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 115
sobre la conducción de la investigación del delito

fiscal convalidar, según corresponda, dichos actos de investigación que forman parte de la carpeta fiscal.	prueba que puedan servir para la aplicación de la ley penal. (...).
Artículo 68.- Atribuciones de la Policía 1. La Policía Nacional en función de investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior y en las normas sobre investigación, bajo la conducción del Fiscal puede realizar los siguientes actos de investigación: f. Realizar entrevistas e identificar a posibles testigos que hayan presenciado la comisión de los hechos.	Artículo 68.- Atribuciones de la Policía Nacional del Perú (encabezado del inciso 1) 1. La Policía Nacional del Perú en función de investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67 y en las normas sobre investigación, bajo la conducción del Fiscal, puede realizar los siguientes actos de investigación: f. Realizar entrevistas e identificar a posibles testigos que hayan presenciado la comisión de los hechos.
Artículo 332.- Informe policial 1. La Policía en todos los casos en que intervenga elevará al fiscal un informe policial dentro del plazo otorgado por el representante del Ministerio Público, bajo responsabilidad funcional. 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. 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, la comprobación del domicilio y los datos personales de los imputados, y otros que la labor de investigación requiera.	Artículo 332.- Informe policial 1. La Policía en todos los casos en que intervenga elevará al Fiscal un informe policial de la investigación preliminar, dentro del plazo otorgado por el representante del Ministerio Público, bajo responsabilidad funcional. 2. El informe policial remitido al titular de la acción penal es de carácter no vinculante. Contiene los antecedentes que motivaron su intervención, la relación de las diligencias efectuadas, las precalificaciones de los delitos presuntamente cometidos, así como los grados de presunta autoría y participación, el análisis de los hechos investigados y las conclusiones respectivas que justifiquen continuar o no con la Investigación Preparatoria. [...]

7. Del análisis de tales disposiciones deriva que resultan sustancialmente idénticas a las impugnadas, pues mantienen diversos mandatos relacionados con la coordinación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 116
sobre la conducción de la investigación del delito

entre el Ministerio Público (MP) y la PNP, con la intervención y/o participación de esta última en las diligencias preliminares o en la realización de diligencias de investigación urgentes o inaplazables o con el rol que la Policía desempeña en la continuación o no de la investigación preparatoria, entre otros.

8. Estando a lo expuesto, y de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 106 del NCPCo, corresponde llevar a cabo el control de constitucionalidad de las disposiciones de la Ley 32130 que introdujeron reformas a los artículos del Nuevo Código Procesal Penal, modificados en su momento por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605, que fueron impugnados en autos.
9. De otro lado, el Colegio de Abogados de la Libertad ha impugnado las siguientes disposiciones del NCPP, modificadas por el artículo único de la Ley 32130:
 - i. el artículo IV del Título Preliminar;
 - ii. el inciso 2 del artículo 60;
 - iii. los incisos 2 y 3 del artículo 61;
 - iv. los incisos 2, 3 y 4 del artículo 65;
 - v. los incisos 1 y 2 del artículo 67;
 - vi. literal "I" del inciso 1 y el inciso 2 del artículo 68;
 - vii. el inciso 1 del artículo 321;
 - viii. el inciso 1 del artículo 322;
 - ix. el artículo 330;
 - x. el inciso 1 del artículo 331; y
 - xi. los incisos 1 y 2 del artículo 332.
10. Es decir, a las disposiciones impugnadas en el Expediente 0006-2024-PI/TC, en el Expediente 0014-2024-PI/TC, se han sumado las siguientes:

Ley 31130, que reforma el NCPP

Artículo IV. Titular de la acción penal

1. El Ministerio Público es titular del ejercicio público de la acción penal en los delitos y tiene el deber de la carga de la prueba. Asume la conducción jurídica de la investigación que implica la orientación legal de las acciones que realiza la Policía dentro de los parámetros de la ley para la obtención de los elementos de prueba, indicios o lo que se considere necesario para la investigación, garantizando el respeto de los derechos procesales de las personas.
2. El Ministerio Público está obligado a actuar con objetividad, indagando por intermedio de la Policía Nacional del Perú los hechos constitutivos del delito, que determinen y acrediten la responsabilidad o

inocencia del imputado. Con esta finalidad, conduce jurídicamente los actos de investigación que realiza la Policía Nacional del Perú.

3. La investigación que practica la Policía Nacional del Perú, con la conducción jurídica del Ministerio Público, no tiene carácter jurisdiccional. Cuando fuera indispensable una decisión de esta naturaleza, la requerirá del órgano jurisdiccional competente, motivando debidamente su petición.

4. La Policía Nacional del Perú tiene a su cargo la investigación preliminar del delito y, en tal sentido, realiza las diligencias que, por su naturaleza, correspondan a dicha competencia, de conformidad con sus leyes y reglamentos."

Artículo 61.- Atribuciones y obligaciones

(...)

2. Conduce jurídicamente la Investigación Preparatoria. Dispone de inmediato, en caso de delito flagrante o de existir detenido, el inicio de la investigación preliminar y, en el término no mayor de veinticuatro horas en los casos de delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, sicariato, extorsión, secuestro, feminicidio y criminalidad organizada. En caso de no existir detenido ni flagrancia y, en otro tipo de delitos, lo hará en el término no mayor de cuarenta y ocho horas a fin de indagar por intermedio de la Policía Nacional del Perú no sólo las circunstancias que permitan comprobar la imputación, sino también las que sirvan para eximir o atenuar la responsabilidad del imputado. Solicitará al Juez las medidas que considere necesarias, cuando corresponda hacerlo.

3. Interviene en la emisión de la disposición para la investigación preliminar que está a cargo de la Policía Nacional del Perú, e interviene permanentemente desde la formalización de la Investigación Preparatoria y durante todo el desarrollo del proceso. Tiene legitimación para interponer los recursos y medios de impugnación que la Ley establece."

(...).

Artículo 67.- Función de investigación de la Policía Nacional del Perú

(...).

2. Los policías que realicen funciones de investigación están obligados a comunicar al Ministerio Público de las diligencias preliminares realizadas, así como apoyar al Ministerio Público para llevar a cabo la Investigación Preparatoria formalizada. El cumplimiento de las disposiciones fiscales en la investigación preliminar del delito no genera relación de subordinación por parte de los miembros de la Policía Nacional del Perú.

(...).

Artículo 68.- Atribuciones de la Policía Nacional del Perú

(...)

2. De todas las diligencias específicas en este artículo, la Policía sentará actas detalladas las que entregará al Fiscal y emitirá el informe policial. Respetará las formalidades previstas para la investigación. El Fiscal durante la Investigación Preparatoria puede requerir la actuación de la Policía Nacional del Perú en el marco de sus atribuciones reconocidas por la ley.

(...).

Artículo 321.- Finalidad

1. La Investigación Preparatoria persigue reunir los elementos de convicción, de cargo y de descargo, que permitan al Fiscal decidir si formula o no acusación y, en su caso, al imputado preparar su defensa. Tiene por finalidad determinar si la conducta incriminada es delictuosa, las circunstancias o móviles de la perpetración, la identidad del autor o partícipe y de la víctima, así como la existencia del daño causado. La Investigación Preparatoria se divide en dos subetapas: la investigación preliminar realizada por la Policía Nacional del Perú con la conducción jurídica del Ministerio Público y la Investigación Preparatoria formalizada dirigida por el Ministerio Público con el apoyo en la realización de diligencias de investigación de la Policía Nacional del Perú.

(...).

Artículo 322.- Dirección de la investigación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 118 sobre la conducción de la investigación del delito

1. El Fiscal conduce jurídicamente la Investigación Preparatoria. La Policía Nacional del Perú, en cumplimiento de su finalidad constitucional, practica la investigación material del delito en la etapa preliminar por propia iniciativa o a solicitud de parte, siempre que no requiera autorización judicial ni tenga contenido jurisdiccional, conducente al esclarecimiento de los hechos.

Una vez formalizada la Investigación Preparatoria, el Ministerio Público podrá requerir a la Policía Nacional del Perú para que, con su apoyo, actúe investigaciones complementarias. En cuanto a la actuación policial rige lo dispuesto en el artículo 65.

(...).

Artículo 329.- Formas de iniciar la investigación

1. La Policía Nacional del Perú inicia los actos de investigación comunicando de forma inmediata al Fiscal cuando tenga conocimiento de la sospecha de la comisión de un hecho que reviste los caracteres de delito por denuncia de los agraviados o mediante disposición fiscal.

2. La inicia de oficio cuando llega a su conocimiento la comisión de un delito de persecución pública.

Artículo 330.- Investigación preliminar

1. La investigación preliminar del delito está a cargo de la Policía Nacional del Perú con la conducción jurídica del Fiscal.

2. La investigación preliminar tiene por finalidad inmediata realizar los actos urgentes o inaplazables destinados a determinar si han tenido lugar los hechos objeto de conocimiento y su delictuosidad, así como asegurar los elementos materiales de su comisión, individualizar a las personas involucradas en los hechos, incluyendo a los agraviados, y, dentro de los límites de la Ley, asegurarlas debidamente; y como finalidad mediata investigar los hechos identificando, ubicando, capturando o citando a los presuntos autores y demás partícipes del hecho delictivo, a efectos de ponerlos a disposición del Fiscal con el informe policial respectivo para que este decida sobre la formalización de la Investigación Preparatoria.

3. El Fiscal o la Policía, al tener conocimiento de un delito de ejercicio público de la acción penal, podrá constituirse inmediatamente en el lugar de los hechos con personal policial y medios especializados necesarios y efectuar un examen con la finalidad de establecer la realidad de los hechos y, en su caso, impedir que el delito produzca consecuencias ulteriores y que se altere la escena del delito.

Artículo 331.- Actuación Policial

1. Tan pronto la Policía tenga noticia de la comisión de un delito, comunica de forma inmediata al Ministerio Público por la vía más rápida y también por escrito, indicando los elementos esenciales del hecho y demás elementos inicialmente recogidos, así como la actividad cumplida, sin perjuicio de dar cuenta de toda la documentación que pudiera existir. Al término de la investigación preliminar, se pone a disposición del Fiscal todo lo actuado, mediante el informe policial respectivo.

(...).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 119
sobre la conducción de la investigación del delito

11. En conclusión, las disposiciones materia de pronunciamiento son las siguientes:
 - i. El artículo 2 del Decreto Legislativo 1592, en cuanto modifica el artículo 2.3 del Decreto Legislativo 1241;
 - ii. El artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, en cuanto modifica los artículos 1, 2.9, 2.14, 13.1 y 18 (segundo y tercer párrafos) del Decreto Legislativo 1267;
 - iii. El artículo 2 del Decreto Legislativo 1605, en cuanto modifica:
 - a. Los artículos 68.1.f, 69, 208.1 y 213.3 del NCPP;
 - b. Los artículos 60.2, 65.2, 65.3, 65.4, 67.1, 68.1 y 332 del NCPP cuyo texto vigente es el derivado de la vigencia de la Ley 32130;
 - iv. Los artículos 6.2 y 10 del Decreto Legislativo 1611 así como la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria, que reforma el artículo 341 del NCPP; y,
 - v. Los artículos IV del Título Preliminar, 61.2, 61.3, 67.2, 68.2, 321.1, 322.1, 329, 330 y 331.1 del NCPP cuyo texto vigente es el derivado de la vigencia de la Ley 32130.
 12. Teniendo en cuenta lo anterior, y a fin de resolver la presente controversia, resultará indispensable desarrollar algunas consideraciones sobre el principio de separación de poderes y analizar, en particular, las competencias que ha asignado la Constitución al MP y a la PNP.
- §2. Separación de poderes y competencias del Ministerio Público y de la Policía Nacional del Perú**
13. En primer término, el principio de separación de poderes constituye un mandato fundamental de organización del Estado Constitucional que, en el caso peruano, ha sido recogido expresamente en el artículo 43 de la Constitución donde se establece que el gobierno



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 120
sobre la conducción de la investigación del delito

del Estado “se organiza según el principio de la separación de poderes”.

14. Este Tribunal ha resaltado que el principio de separación de poderes cuenta entre sus principales manifestaciones:
 - i. el principio de separación de poderes propiamente dicho;
 - ii. el principio de balance de poderes;
 - iii. el principio de cooperación de poderes; y
 - iv. el principio de solución democrática.
15. En el Expediente 0006-2018-PI/TC el Tribunal Constitucional señaló que el principio de separación de poderes propiamente dicho se refiere a la autonomía funcional y a la distribución de diferentes competencias de los poderes del Estado, así como *a las atribuciones de los órganos constitucionales autónomos*.
16. Así, en virtud de este principio se reconoce la división de poderes, como también se prevén formas razonables para la resolución de las controversias o tensiones que eventualmente surjan entre tales poderes y órganos (fundamento 56).
17. Queda claro que esta dimensión del principio de separación de poderes se identifica con lo que clásicamente se ha denominado división de poderes, es decir, con el mandato que concretiza el postulado fundamental del constitucionalismo moderno en torno a la limitación del poder.
18. Al respecto corresponde recordar que:

(...) una Constitución: En sentido material es una limitación del poder, llevada a cabo por medio del Derecho (y también de la Política) y afirmando una esfera de derechos y libertades en favor de los ciudadanos. El aspecto de ‘limitación del poder’ da lugar a la separación o división de poderes, que ello se haga ‘por medio del Derecho’ genera el Imperio del Derecho o Estado de Derecho, y la ‘esfera de derechos y libertades’ da lugar a los que toda Constitución contiene, bien en el propio texto, como la mayoría, o bien en una declaración o carta añeja, como en el caso norteamericano y en la Unión Europea. [Pereira Menaut, Antonio-Carlos (2016). Lecciones de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 121
sobre la conducción de la investigación del delito

Teoría Constitucional y otros escritos. Santiago de Compostela: Andavira Editora, p. 22] (cfr. Sentencia emitida en el Expediente 0006-2019-CC/TC, fundamento 25)

19. Una segunda manifestación de la separación de poderes es la relacionada con el balance entre ellos, que supone la existencia de mecanismos de *coordinación*, de *control recíproco* y *equilibrio* entre los sujetos constitucionales responsables. Al respecto, el Tribunal Constitucional sostuvo que “la regulación, el ejercicio e incluso la interpretación de los alcances de los mecanismos de coordinación, de control recíproco o de equilibrio entre poderes no pueden realizarse alterando o desnaturalizando el balance que ha buscado asegurar la Constitución, y que es parte medular de nuestro modelo” (fundamento 56).
20. En relación con los denominados mecanismos de coordinación, el Tribunal Constitucional ha considerado indispensable resaltar que estos se llevan a cabo en el marco de relaciones interinstitucionales con la finalidad de que cada poder, órgano o sujeto pueda ejercer adecuadamente sus competencias, de conformidad con la Constitución. Sin embargo, dicha coordinación se desenvuelve en el contexto de la separación y/o diferenciación de las competencias, atribuciones y funciones asignadas a cada uno, sin que lleguen a confundirse o a entremezclarse, contraviniendo así el diseño establecido por el Constituyente.
21. Sin perjuicio de ello, se debe enfatizar que tal coordinación se puede llevar a cabo entre órganos que se encuentran en el mismo nivel jerárquico o en uno distinto e independientemente de la autonomía que se hubiera reconocido a cada uno de ellos.
22. Así las cosas, la coordinación a la que aquí se alude no ignora las diferencias respecto de la posición que ocupan los órganos y sujetos constitucionales u otras instituciones, pero sí supone una necesaria e indispensable interacción para el adecuado ejercicio de las competencias conferidas por la norma fundamental a todos ellos.
23. Con respecto al principio de cooperación entre poderes, el Tribunal Constitucional ha destacado en la mencionada sentencia la orientación finalista o teleológica del ejercicio de las competencias y atribuciones de los poderes y órganos constitucionales, que no es otra que el cumplimiento de los fines del Estado y la concreción de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 122
sobre la conducción de la investigación del delito

los principios y mandatos constitucionales, considerando especialmente aquellos recogidos, entre otros, en los artículos 1, 3, 38, 43, 44 y 45 de la Norma Fundamental (fundamento 56).

24. En suma, el principio de separación de poderes no solo se materializa a través de la distribución de competencias, sino que también se efectiviza mediante el balance de poderes, la cooperación entre estos y la solución democrática de los conflictos que pudieran presentarse (cfr. Sentencia emitida en el Expediente 0027-2021-PI/TC, fundamento 29).
25. Teniendo en cuenta el contenido y principales manifestaciones del principio de separación de poderes al que se hiciera referencia y, a fin de resolver la presente controversia, corresponde determinar las competencias asignadas por la Constitución al MP como responsable de la conducción de la investigación del delito. Asimismo, deberá examinarse cuál es el rol que cumple la PNP respecto de la garantía, mantenimiento y restablecimiento del orden interno en cuyo contexto se le atribuye competencia para prevenir, investigar y combatir la delincuencia.

2.1. Competencias del Ministerio Público para conducir la investigación del delito

26. Las competencias constitucionales del MP han sido contempladas en el Título IV de la Constitución, relativo a la Estructura del Estado, y de manera específica, en el Capítulo X, que comprende los artículos 158 al 160.
27. La primera de dichas disposiciones, es decir, el artículo 158 de la Constitución establece, que el MP es “autónomo”, añadiendo asimismo que:

El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos. Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 123
sobre la conducción de la investigación del delito

nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría.

28. Por su parte, el artículo 159 de la Constitución ha establecido un conjunto de competencias que el MP debe ejercer con autonomía, en el marco de la propia Norma Fundamental, entre las que se encuentran:
1. Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.
 2. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.
 3. Representar en los procesos judiciales a la sociedad.
 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.*
 5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.
 6. Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.
 7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación (énfasis añadido).
29. En lo que aquí interesa, corresponde resaltar lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 159 de la Constitución ya glosado en cuanto establece que al MP le corresponde:
- i. la conducción;
 - ii. desde el inicio;
 - iii. de la investigación del delito.
30. Como se desprende directamente de la disposición citada, al MP se le ha asignado la conducción de la investigación del delito desde el primer momento y esto abarca, naturalmente, *todas* las etapas de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 124
sobre la conducción de la investigación del delito

aludida investigación, por lo que la etapa preliminar también se encuentra bajo la conducción del MP.

31. La segunda parte del inciso 4 del artículo 159 ya citado refiere que la PNP se encuentra obligada a cumplir los mandatos del MP en el ámbito de la función de este organismo constitucional autónomo, es decir, en el de la conducción de la investigación que es la cuestión debatida en autos. Claramente, esta disposición confiere a la PNP una función de apoyo -y, singularmente, de apoyo operativo- a la investigación que conduce la Fiscalía.
32. Estando a lo expuesto queda claro que la función de la PNP en el ámbito de la investigación preliminar consistirá en brindar apoyo al MP para que este cumpla con su función como titular de la acción penal y conductor de la investigación del delito.
33. Toda vez que la Constitución dispone que el MP conduce “desde el inicio” la investigación del delito debe concluirse que su competencia alcanza tanto a la conducción de la investigación preliminar como a la investigación preparatoria a las que hace referencia el segundo párrafo del artículo 321.1 del NCPP.
34. De hecho, el inciso 1 del artículo 334 del NCPP, que regula lo relativo a la calificación y posterior formalización de la investigación preparatoria, y que no ha sido modificado por las normas cuestionadas, establece que:
 1. Si el fiscal al calificar la denuncia o después de haber realizado o dispuesto realizar diligencias preliminares, considera que el hecho denunciado no constituye delito, no es justiciable penalmente o se presentan causas de extinción previstas en la ley, declarará que no procede formalizar y continuar con la investigación preparatoria,

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 125
sobre la conducción de la investigación del delito

así como ordenará el archivo de lo actuado. Esta disposición se notifica al denunciante, al agraviado y al denunciado.

35. De dicha norma se desprende que es el fiscal quien realiza o dispone que se realicen las diligencias preliminares y quien decide si se debe proceder con la investigación preparatoria.
36. La autonomía del MP, a la que se alude en el ya citado artículo 158 de la Constitución, ha sido calificada por el Tribunal Constitucional como una garantía institucional que:

[...] tiene por finalidad asegurar y proteger la libertad de actuación de este órgano constitucional, de modo tal que pueda cumplir eficazmente con las funciones que le ha encomendado la Norma Fundamental, evitando la dependencia y subordinación respecto de otros órganos, poderes o personas, sean estas públicas o privadas. Para garantizar esta libertad de actuación es preciso, entre otras cosas, que el Ministerio Público, en tanto que órgano constitucional autónomo, pueda contar con un estatuto jurídico básico que regule los derechos, obligaciones, incompatibilidades y beneficios de los fiscales, entre otros, de manera que se pueda preservar la imparcialidad en el desempeño de la función fiscal, así como el tratamiento igualitario a los fiscales que se encuentran en el mismo nivel y jerarquía (cfr. Sentencia emitida en el Expediente 0004-2006-PI/TC, fundamento 101).

37. Como se puso de relieve en dicha sentencia, el MP cuenta con un estatuto jurídico básico que regula los derechos, obligaciones, incompatibilidades y beneficios de los fiscales, con el objeto de preservar la imparcialidad en el desempeño de la función fiscal y garantizar que se brinde un tratamiento igualitario a quienes ejerzan funciones en el mismo nivel y jerarquía.
38. Esa necesaria autonomía ha quedado remarcada por el hecho de que el Constituyente ha establecido en el ya glosado artículo 158 de la Constitución que a los miembros de dicha entidad les asisten los mismos derechos, prerrogativas y obligaciones del Poder Judicial, en la categoría correspondiente, sin mencionar que dicho mandato constitucional ha sido concretado mediante el Decreto Legislativo 052 que aprueba la Ley Orgánica del MP (LOMP), modificado por la Ley 31718 y la Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal.
39. Estando a lo expuesto, queda claro que cualquier disposición o acto de los poderes públicos que, en algún sentido, contravenga, desconozca, obstaculice o limite las competencias constitucionales



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 126
sobre la conducción de la investigación del delito

del MP, detalladas *supra*, conllevará a su vez a la vulneración del principio de separación de poderes propiamente dicho y, específicamente, a la afectación de la autonomía garantizada por la Norma Fundamental a este órgano constitucional.

40. Ahora bien, lo anterior no excluye el desarrollo de mecanismos de coordinación obligatoria que deban llevar a cabo el MP y la PNP (que se encuentra en el ámbito del Poder Ejecutivo). Asimismo, debe recordarse que las relaciones entre ambos deben orientarse por el principio de cooperación a fin de que ejerzan adecuadamente sus atribuciones, con la finalidad de dar pleno cumplimiento a los mandatos constitucionales.
41. Al respecto, y con base en lo señalado *supra*, la coordinación que se debe llevar a cabo entre MP y la PNP no presupone que se encuentren en el mismo nivel jerárquico respecto de la conducción de la investigación, ni tampoco que se entremezclen orgánicamente. Efectivamente, la coordinación no implica que se desconozcan las competencias establecidas por la Constitución respecto a la investigación del delito.
42. Precisado lo anterior, corresponde ahora desarrollar algunas consideraciones sobre las competencias constitucionales de la PNP.

2.2. Competencia de la Policía Nacional del Perú en materia de investigación de la delincuencia

43. En el capítulo XII “*De la Seguridad y de la Defensa Nacional*”, que corresponde al Título IV “*De la Estructura del Estado*” de la Constitución, se han incorporado diversas disposiciones respecto a la PNP.
44. Entre ellas, cabe destacar, sobre todo, lo dispuesto en el artículo 166 de la Norma Fundamental, según el cual:

La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 127
sobre la conducción de la investigación del delito

y combate *la delincuencia*. Vigila y controla las fronteras (énfasis añadido).

45. Queda claro, entonces, que el Constituyente ha encomendado a la PNP diversas finalidades, identificándose como “fundamental” a la de “garantizar, mantener y restablecer el orden interno”.
46. Además de dicha función, el constituyente ha establecido las siguientes:
 - (i) Prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad;
 - (ii) Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado;
 - (iii) Prevenir, investigar y combatir la delincuencia;
 - (iv) Vigilar y controlar las fronteras.
47. Como puede apreciarse, las competencias de la PNP, detalladas *supra*, están relacionadas en mayor o menor medida con el orden interno. Así pues, prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad, garantizar el cumplimiento de las leyes como también la seguridad del patrimonio público y del privado o vigilar y controlar las fronteras del país resultan funciones indispensables para garantizar el orden interno y la convivencia pacífica de la ciudadanía.
48. Otra función que resulta indispensable para garantizar, mantener y restablecer el orden interno es la relacionada con la prevención, investigación y combate de la delincuencia.
49. Queda claro que esta última función no debe ser confundida con la conducción de la investigación del delito, que es competencia exclusiva del MP, según lo indicado previamente. Sin embargo, en razón de su vínculo competencial con el resguardo de la seguridad y el orden interno, es evidente que la PNP cuenta con el instrumental, la logística y la experticia de planificación, para, incluso sobre la base del uso de la violencia legal válida (cuyo monopolio de uso en un Estado Constitucional recae en la PNP y las

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 128
sobre la conducción de la investigación del delito

Fuerzas Armadas, bajo el control, por supuesto, del poder civil), lograr una investigación exitosa del delito.

50. Es por ello que resulta razonable que, a través de su artículo 166, la Constitución haya hecho también participe a la PNP en la investigación del delito, siempre que cuando, con ese propósito, sea requerido el uso de su capacidad instrumental y logística, ello acontezca bajo la conducción y el control del MP.
51. Así, para garantizar, mantener o restablecer el orden interno la policía debe tener un mapa claro de la criminalidad, de sus características y de las áreas afectadas por cada tipo de delito, entre otras, cuya investigación resulta imprescindible. La investigación propiamente del delito que pueda realizar la PNP tiene lugar bajo la conducción y mandatos del MP, tal como deriva expresamente del inciso 4 del artículo 159 de la Constitución.
52. Establecido lo anterior, se realizará a continuación el examen de constitucionalidad formal de las disposiciones impugnadas.

§3. Examen de constitucionalidad formal de las disposiciones impugnadas

53. Se ha alegado que el Poder Ejecutivo emitió los decretos cuestionados excediendo los límites de la delegación recibida a través de la Ley 31880, “Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-Niño Global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia”.
54. Al respecto, debe recordarse el inciso 1 del artículo 102 de la Constitución establece que la función legislativa le corresponde al Congreso de la República. Asimismo, el artículo 104 del mismo cuerpo normativo posibilita que el Poder Ejecutivo ejerza dicha

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 129
sobre la conducción de la investigación del delito

función al amparo de una ley autoritativa expedida por el Parlamento.

55. Efectivamente, el artículo 104 de la Constitución establece lo siguiente:

El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

56. La citada disposición prevé que la delegación para legislar a favor del Poder Ejecutivo no puede abordar materias que sean indelegables a la Comisión Permanente. Al respecto, el inciso 4 del artículo 101 de la Constitución precisa que “No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República”.
57. En suma, la delegación de facultades legislativas se encuentra sujeta a los siguientes límites, que deberán ser verificados en el caso de los decretos impugnados:
- i. La delegación de facultades legislativas debe ser concedida mediante ley autoritativa (límite formal);
 - ii. No puede tratar sobre materias indelegables a la Comisión Permanente y debe explicitar la materia sobre la que se delega (límites materiales);
 - iii. Debe establecer un plazo determinado (límite temporal).
58. Respecto a los límites materiales aludidos, el Tribunal Constitucional ha establecido que la exigencia de indicar la materia objeto de delegación no implica que la ley autoritativa contenga un desarrollo detallado o minucioso del contenido que deberá incluirse



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 130
sobre la conducción de la investigación del delito

en el decreto legislativo, pues, de ser así, sería innecesario recurrir a ella. Asimismo, dicha ley debe contener tanto la facultad delegada como su finalidad (cfr. Sentencia emitida en el Expediente 0007-2020-PI/TC, fundamentos 14 y 15).

59. En el presente caso, la delegación materia de análisis fue realizada en virtud de la Ley 31880 publicada el 23 de setiembre de 2023 en el diario oficial “*El Peruano*” donde se estableció:

Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

2.1. En materia de seguridad ciudadana

(...).

2.1.3. Lucha contra la delincuencia y crimen organizado

- a) Modificar el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 957, con la finalidad de optimizar el marco legal que regula la investigación del delito y la intervención de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, salvaguardando las atribuciones que la Constitución Política del Perú otorga a cada institución de conformidad con lo dispuesto en sus artículos 159, numeral 4, y 166.
 - b) Fortalecer la lucha contra la extorsión, la estafa, el fraude y otros delitos a través de la aprobación de medidas y normas modificatorias al marco normativo, con la intención de prevenir y hacer frente a la ciberdelincuencia, en irrestricto respeto de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Política del Perú y los principios de igualdad ante la ley, razonabilidad y proporcionalidad.
 - c) Actualizar el marco normativo sobre crimen organizado, tráfico ilícito de drogas, control e investigación de insumos químicos y delitos conexos, principalmente lo regulado en la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado, incorporando delitos aduaneros, delitos relacionados con la pesca ilegal y delitos contra los derechos intelectuales; en el Decreto Legislativo 1126, Decreto Legislativo que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas; y en el Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas; así como la normativa de la materia, a fin de reforzar la articulación entre las autoridades competentes, la prevención y las acciones de control e investigación. Dicha facultad no comprende la penalización de actividades vinculadas a la minería.
- 2.1.4. Bienestar, formación, carrera, régimen disciplinario, lucha contra la corrupción y capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú
- a) [...] Modificar el Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, con la finalidad de reconfigurar las funciones de orientación, coordinación, presentación de propuestas de

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 131
sobre la conducción de la investigación del delito

mejoras y supervisión de la gestión de los servicios de salud del Régimen de Salud de la Policía Nacional del Perú.

(...).

2.1.6. Organización y funciones de los integrantes del sector Interior

(...).

b) Modificar el Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, a fin de fortalecer principalmente su estructura y funciones para lograr su consolidación como una institución del Estado, con ámbitos de intervención definidos.

60. De la ley autoritativa glosada se desprende que su contenido no versa sobre las materias indelegables a la Comisión Permanente, establecidas en el inciso 4 del artículo 101 de la Constitución, como ya se indicara en los fundamentos precedentes. Asimismo, se aprecia que la referida ley ha precisado cuáles son las materias delegadas y la finalidad de dicha habilitación.

61. Por consiguiente, se deberá verificar que el contenido de cada decreto legislativo impugnado corresponda con las materias que han sido delegadas.

62. El Decreto Legislativo 1592, *Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N.º 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, y el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N.º 635*, establece como objeto lo siguiente:

Artículo 1.- Objeto

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto actualizar el marco normativo sobre tráfico ilícito de drogas - TID, a través de la modificación del Decreto Legislativo N.º 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, y el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N.º 635, con la finalidad de reforzar la articulación entre las autoridades competentes, la prevención y las acciones de control e investigación del tráfico ilícito de drogas, en la lucha contra la delincuencia y crimen organizado.

63. Por su parte, el Decreto Legislativo 1604, *Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N.º 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú*, determina como objeto y finalidad lo siguiente:

Artículo 1.- Objeto y finalidad

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo N.º 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, con la finalidad de fortalecer principalmente su estructura y funciones para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 132
sobre la conducción de la investigación del delito

lograr su consolidación como una institución del Estado y fortalecer el Régimen de Salud de la Policía Nacional del Perú.

64. A su vez, el Decreto Legislativo 1605, *Decreto Legislativo que modifica el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N.º 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*, establece lo siguiente como objeto y finalidad:}

Artículo 1. Objeto y finalidad

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto modificar el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N.º 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.

65. Además, el Decreto Legislativo 1611, *Decreto Legislativo que aprueba medidas especiales para la prevención e investigación del delito de extorsión y delitos conexos, así como para la modificación del Código Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo N.º 635 y del Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo 957*, determina lo siguiente:

Artículo 1. Objeto

El presente decreto legislativo tiene por objeto aprobar medidas especiales para la prevención e investigación del delito de extorsión y delitos conexos, así como modificar el Código Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo N.º 635 y del Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N.º 957.

66. De la revisión de los decretos legislativos glosados se aprecia que las disposiciones cuestionadas están referidas a la seguridad ciudadana, a la investigación del delito, al rol que desempeña el MP a este respecto y a la participación de la PNP en dicho ámbito. Para ello, la nueva regulación introduce modificatorias a la normativa correspondiente en el marco de lo previsto por la ley autoritativa cumpliendo así con la exigencia constitucional.
67. Por último, se debe tener en cuenta que el artículo 1 de la Ley 31880 fijó el plazo de la delegación en noventa días calendario desde su

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 133
sobre la conducción de la investigación del delito

entrada en vigor, habiéndose observado el mismo en todos los decretos legislativos impugnados en la demanda.

68. Indicado lo anterior, corresponde ahora analizar si las disposiciones sometidas a control resultan o no compatibles con la Constitución desde una perspectiva sustantiva o material.

§4. Examen de constitucionalidad por el fondo de las disposiciones impugnadas

69. Como ya se precisó *supra*, se debe realizar el examen de constitucionalidad por el fondo de las disposiciones objeto de control, teniendo en consideración el marco constitucional relativo al principio de separación de poderes y a las competencias del MP y las de la PNP.

70. Para tal efecto, se estima necesario recordar que la declaración de inconstitucionalidad en el marco del control concentrado constituye una medida de *última ratio* a la que se debe acudir solo en caso de que no exista ninguna opción interpretativa que resulte constitucionalmente legítima.

71. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que:

“(…) antes de optar por la eliminación de una disposición legal [debe procurarse] mantenerla vigente pero con un contenido que se desprenda, sea consonante o guarde una relación de conformidad con la Constitución. Esta técnica interpretativa no implica en modo alguno afectar las competencias del Legislador, sino antes bien materializar los principios de conservación de las normas y el *indubio pro legislatore* democrático, los mismos que demandan que el Tribunal Constitucional verifique si entre las interpretaciones posibles de un enunciado legal, existe al menos una que la salve de una declaración de invalidez” (cfr. Resolución de aclaración emitida en el Expediente 0002-2008-PI/TC, fundamento 5).

72. En relación con el principio de interpretación conforme debe añadirse que:

“(…) La aludida consonancia o relación de conformidad de la ley con la Constitución, ‘no sólo existe allí donde la ley, sin el recurso a puntos de vista jurídico-constitucionales, permite una interpretación compatible con la Constitución; puede tener igualmente lugar cuando un contenido ambiguo o indeterminado de la ley resulta precisado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 134
sobre la conducción de la investigación del delito

gracias a los contenidos de la Constitución. Así pues, en el marco de la interpretación conforme las normas constitucionales no son solamente «normas-parámetro» sino también «normas de contenido» en la determinación del contenido de las leyes ordinarias’ (Hesse, Konrad. *Escritos de derecho constitucional*. CEC, 1983)” (cfr. Sentencia emitida en el Expediente 0008-2012-PI/TC, fundamento 66).

73. Indicado lo anterior, es indispensable procurar, en la medida de lo razonablemente posible, mantener la vigencia de las disposiciones sometidas a control, siempre que su contenido sea susceptible de ser interpretado de conformidad, fundamentalmente, con los artículos 159.4 y 166 de la Constitución, relativos a las competencias constitucionales del MP y de la PNP, entre otras disposiciones constitucionales.

4.1. Examen de constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 1592 en cuanto modifica el artículo 2.3 del Decreto Legislativo 1241

§. Investigación del tráfico ilícito de drogas por parte de la PNP

74. Como ya se advirtiera en fundamentos precedentes, el artículo 2 del Decreto Legislativo 1592 fue impugnado en cuanto modificó el artículo 2.3 del Decreto Legislativo 1241, *Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas*, estableciendo como nuevo texto lo siguiente:

2.3 La Policía Nacional del Perú previene, investiga y combate el tráfico ilícito de drogas, en el marco de sus funciones orientadas a garantizar el orden interno, e *investigar la comisión del delito en todas sus manifestaciones*, como integrante del sistema penal nacional y de conformidad con la normativa vigente (énfasis añadido).

75. El artículo citado alude a la función de la PNP en una de las actividades que, de modo directo, se refieren a la conservación del orden interno como es la lucha contra el TID. En tal contexto, la norma le asigna como funciones las de prevenir, investigar y combatir dicho flagelo y subraya que estas se desarrollan “en el marco de sus funciones orientadas a garantizar el orden interno”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 135
sobre la conducción de la investigación del delito

Una disposición de tal naturaleza resulta plenamente compatible con la Constitución de conformidad con lo desarrollado *supra*.

76. En el texto del artículo 2.3 se ha incorporado nuevas funciones en el ámbito de la lucha contra el TID, precisando que la PNP no solo combate dicho ilícito penal, sino que también lo previene y, en lo que aquí interesa, lo investiga, en todas sus manifestaciones.
 77. La prevención e investigación a la que se refiere el presente artículo es aquella para la que la PNP tiene competencia, de acuerdo con el marco constitucional indicado, es decir que investiga la delincuencia narcotraficante para prevenirla, reprimirla y erradicarla.
 78. Por ello, el artículo 2.3 del Decreto Legislativo 1241, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1592, debe ser interpretado en armonía con lo establecido en los artículos 159.4 y 166 de la Constitución, de modo que las competencias de la PNP en él descritas solamente pueden entenderse referidas a la investigación de la delincuencia, respetando en todo momento la competencia constitucional del MP como conductor, desde un inicio, de la investigación del delito.
 79. Por lo tanto, corresponde declarar infundada la demanda en este extremo en tanto que el nuevo texto del artículo 2.3 del Decreto Legislativo 1241 se interprete de conformidad con lo establecido en el fundamento precedente.
- 4.2. Examen de constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 1604 en cuanto modifica los artículos 1, 2.9, 2.14, 13.1 y 18 (segundo y tercer párrafos) del Decreto Legislativo 1267**
80. Por otra parte, el demandante ha impugnado también el artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, en cuanto modificó los artículos 1, 2.9, 2.14, 13.1 y 18 (segundo y tercer párrafos) del Decreto Legislativo 1267, Ley de la PNP.
 81. Tales disposiciones se refieren al ámbito de las atribuciones que corresponden a la PNP, a sus funciones y, específicamente, a las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 136
sobre la conducción de la investigación del delito

competencias que ejerce la Dirección Nacional de Investigación Criminal en el ámbito de la investigación.

§. Competencia de la PNP en materia de precalificación de delitos

82. El texto del artículo 1 dispone que:

Artículo 1.- Ámbito de Competencia

La Policía Nacional del Perú ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; y competencia compartida en materia de seguridad ciudadana. En el marco de las mismas presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantiza el cumplimiento de las leyes, la seguridad del patrimonio público y privado; previene, *investiga* y combate la delincuencia *común* y *organizada* y el crimen organizado; vigila y controla las fronteras (énfasis añadido).

83. En relación con el primer párrafo, debe determinarse si este vulnera el artículo 159.4 de la Constitución, antes examinado, bajo el argumento de que la disposición impugnada, permite o posibilita que la PNP lleve a cabo la calificación de un caso, clasificándolo como “común”, “delincuencia organizada” o “crimen organizado”, en detrimento de la mencionada competencia del MP y también de lo dispuesto en el artículo 139.3 de la Norma Fundamental, en cuanto prevé que “ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley”.
84. Al respecto, este Tribunal aprecia que la disposición impugnada no habilita a la PNP a llevar a cabo la calificación de un caso penal. Únicamente prevé, en lo que aquí interesa, que la Policía debe investigar la delincuencia común y organizada, lo que encuentra cobertura constitucional, de manera expresa e indubitable, en el ya analizado artículo 166 de la Carta Política.
85. En todo caso, nada impide que eventualmente la PNP, en el marco del trámite de una investigación criminal, precalifique una determinada conducta, de manera llanamente enunciativa o presuntiva, como delito, siempre que se entienda que tal precalificación no condiciona en lo absoluto la futura eventual calificación jurídica que de dicha conducta realice el MP en su función de conductor de la investigación desde su inicio y de ejercicio de la acción penal, ni mucho menos la calificación que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 137
sobre la conducción de la investigación del delito

realice el Poder Judicial ejerciendo sus competencias jurisdiccionales.

86. Ahora bien, es importante remarcar que la competencia prevista en el citado artículo 166 se refiere a la investigación de la criminalidad, y, en lo que atañe a la investigación del delito, esta debe desarrollarse bajo la conducción y mandatos del MP, de conformidad con lo establecido en el artículo 159.4 de la Constitución.
87. Así, del artículo 1 del Decreto Legislativo 1267, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, no se deriva que sea la PNP la que precalifique de modo vinculante los mencionados casos, ni que, por dicha razón, opere una desviación del órgano al que le corresponde conducir la investigación del delito, siempre que se interprete que la PNP únicamente tiene competencia para llevar a cabo la investigación de la criminalidad y que, en el caso de la investigación del delito, la ejecuta bajo la conducción y mandatos del MP. Atendiendo a dicha interpretación, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

§. Competencias de la PNP en materia de investigación criminal

88. El resto de las disposiciones impugnadas del Decreto Legislativo 1267, modificadas por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, se refieren a las competencias de la PNP en los siguientes términos:

Artículo 2.- Funciones

9) Prevenir y combatir la delincuencia común, organizada y el crimen organizado, mediante acciones de sensibilización social, operaciones policiales *e investigaciones de delitos comunes y de alta complejidad; inclusive en el entorno digital o ciberespacio;*

14) *Asumir* y realizar la *investigación del delito* desde el conocimiento de la noticia criminal, comunicando al Ministerio Público en concordancia con el Código Procesal Penal y las leyes de la materia;

Artículo 13.- Comando de Asesoramiento General

El Comando de Operaciones Policiales es el órgano encargado de planificar, coordinar, formular, comandar, supervisar, ejecutar y evaluar las operaciones policiales de orden y seguridad e *investigación criminal* con competencia a nivel nacional. Está a cargo de un Oficial



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 138 sobre la conducción de la investigación del delito

General de Armas en el grado de Teniente General, depende del Comandante General. Sus funciones son:

1) Planificar, organizar, coordinar, *dirigir*, aprobar y supervisar las operaciones policiales de seguridad, prevención, inteligencia e *investigación criminal* a nivel nacional;

Artículo 18.- Dirección Nacional de Investigación Criminal

(...)

Depende del Comando de Operaciones Policiales de la Policía Nacional del Perú y articula de modo sistémico la *investigación criminal* con las Direcciones Especializadas, Divisiones y unidades orgánicas de los órganos desconcentrados que realizan funciones de investigación, a nivel nacional. Su organización y funciones se establecen en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

La *investigación criminal* es una especialidad funcional a dedicación exclusiva en el ámbito nacional. El personal de la Policía Nacional responsable de las funciones de investigación criminal no puede ser empleado en labores que no sean propias de la especialidad, salvo en circunstancias declaradas por la autoridad competente, por estados de emergencia nacional o sanitaria, o declarativas de interés nacional. La *investigación criminal* está orientada a prevenir, combatir, investigar y denunciar, y puede iniciarse en cualquier Región Policial (énfasis añadidos).

(...).

89. Como puede apreciarse, en las disposiciones citadas previamente, existen referencias explícitas al desarrollo de “investigaciones de delitos comunes y de alta complejidad; inclusive en el entorno digital o ciberespacio” y a la “investigación criminal”.
90. Siguiendo el razonamiento desarrollado en fundamentos precedentes, las referencias a la competencia para la investigación del delito por parte de la PNP que realizan los artículos 2.9, 2.14, 13.1 y 18 (segundo y tercer párrafos) del Decreto Legislativo 1267, modificados por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, resultan constitucionales siempre que se interpreten en el sentido de que tales funciones se deben efectuar con pleno respeto de la competencia del MP como conductor de todo el proceso de investigación del delito, desde su mismo inicio.
91. Corresponde recordar en este punto que el artículo 159.4 de la Constitución es muy claro cuando establece que “la Policía



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 139
sobre la conducción de la investigación del delito

Nacional *está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público* en el ámbito de su función” (énfasis añadido).

92. Estando a los fundamentos expuestos corresponde declarar infundada la demanda en estos extremos siempre que los artículos 2.9, 2.14, 13.1 y 18 (segundo y tercer párrafos) del Decreto Legislativo 1267, modificados por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, se interpreten de conformidad con el papel de conductor de la investigación del delito que corresponde al MP.

4.3. Examen de constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 1605, en cuanto modifica los artículos 69, 208.1 y 213.3

93. En tercer lugar, corresponde examinar la constitucionalidad de los extremos del artículo 2 del Decreto Legislativo 1605 que no fueron modificados por la Ley 32130. Concretamente, corresponderá emitir pronunciamiento respecto de los artículos 69, 208.1 y 213.3 del NCPP que son los que cumplen con dicha condición.

§. Coordinaciones entre la PNP y el MP en materia de investigación del delito

94. Se ha impugnado la modificatoria del artículo 69 del NCPP introducida por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605, en cuanto establece que:

Artículo 69.- Instrucciones del Fiscal de la Nación

Sin perjuicio de las **coordinaciones específicas entre el Fiscal y la Policía Nacional en el marco de sus competencias para cada caso**, el Fiscal de la Nación regulará mediante Instrucciones Generales los requisitos legales y las formalidades de las actuaciones de investigación que deben cumplir los fiscales, así como los mecanismos de coordinación que **ellos deben mantener con la Policía Nacional para el adecuado cumplimiento de lo previsto en este Código** (el énfasis es del original).

95. A este respecto, el artículo 69 del NCPP, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605, resulta compatible con la Constitución, en el entendido ya expuesto y desarrollado, de que la coordinación entre el MP y la PNP no supone un desconocimiento de que la conducción de la investigación del delito es competencia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 140
sobre la conducción de la investigación del delito

exclusiva del MP, ni tampoco supone desconocer el sometimiento de la PNP a los mandatos del MP.

96. Así, la coordinación que se realice no supone poner en entredicho la competencia que corresponde al MP para conducir la investigación del delito, desde el inicio, ni equipara las competencias de aquella entidad con las de la PNP en dicho ámbito, puesto que las relaciones interinstitucionales que se lleven a cabo entre ambos deben realizarse de buena fe y en un contexto de cumplimiento cabal, por parte de la Policía, de los mandatos que establezca el MP al ejercer su competencia exclusiva en materia de conducción de la investigación del delito y es, más bien, una manifestación del deber de cooperación que corresponde a ambas instituciones.

§. Sobre las pesquisas que puede realizar “por sí” la PNP

97. Por otra parte, se examinará la constitucionalidad de lo dispuesto en el segundo párrafo del inciso 1 del artículo 208 y del inciso 3 del artículo 213 del NCPP, modificados por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605. Tales disposiciones establecen lo siguiente:

Artículo 208.- Motivos y objeto de la inspección

1. La Policía Nacional, **por sí o por disposición Fiscal**, inspecciona o realiza pesquisas en lugares abiertos, cosas o personas, cuando existan motivos plausibles para considerar que se encontrarán rastros del delito o cuando considere que en determinado lugar se oculta el imputado o alguna persona prófuga.

Ante la comprobación de los supuestos señalados debe comunicar de manera inmediata al Fiscal.

Artículo 213.- Examen corporal para prueba de alcoholemia

3. La Policía, según el numeral 1) del presente artículo, **elabora** un acta de las diligencias realizadas, **abre** un Libro-Registro en el que se **hace** constar las comprobaciones de aire aspirado realizadas. **En caso sea positivo el resultado de la prueba de alcoholemia, comunica** lo ejecutado al Ministerio Público adjuntando un informe razonado de su intervención (el énfasis es del original).

98. Los artículos 208.1 y 213.3 del NCPP, modificados por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605, deben ser interpretados en el sentido de que, en todo momento, y “desde su inicio”, el Fiscal mantiene la conducción de la investigación del delito y que la PNP se encuentra



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 141
sobre la conducción de la investigación del delito

obligada a cumplir con lo que este establezca, de conformidad con el artículo 159.4 de la Constitución.

99. La PNP, por su parte, en virtud de los deberes de cooperación y de cumplimiento de los mandatos del MP ya aludidos, será la responsable de dar cuenta inmediata al Fiscal y, por consiguiente, remitir la información sobre los actuados cuando lleve a cabo las diligencias a las que se refieren los artículos impugnados, es decir, cuando inspeccione o realice las pesquisas a las que se refiere el citado artículo 208.1 y cuando lleve a cabo el examen corporal para la prueba de alcoholemia. En todo caso, debe quedar claro que la competencia para actuar “por sí” aludida en el artículo 208.1 solo podrá verificarse si, dadas las circunstancias, la PNP se encuentra en la imperiosa necesidad de actuar con urgencia y de modo inaplazable, ante el riesgo de perder elementos de análisis fundamentales para la investigación del delito, y deberá siempre dar cuenta inmediata de ello al MP.
100. Siendo ello así, la demanda resulta infundada en este extremo siempre que las mencionadas disposiciones sean interpretadas de conformidad con lo establecido *supra*.

4.4. Examen de constitucionalidad de los artículos 60.2, 65.2, 65.3, 65.4, 67.1, 68.1.f) y 332 del Nuevo Código Procesal Penal modificados por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605 y cuyo texto vigente fue aprobado por la Ley 32130; y de los artículos iv del título preliminar, 61.2, 61.3, 67.2, 68.2, 321.1, 322.1, 329, 330 y 331.1 del Nuevo Código Procesal Penal, reformados por la ley 32130

101. Corresponde emitir un juicio de constitucionalidad acerca de las disposiciones del NCPP que fueron modificadas por la Ley 32130.
102. Tales disposiciones del NCPP son las siguientes:

Artículo IV. Titular de la acción penal

1. El Ministerio Público es titular del ejercicio público de la acción penal en los delitos y tiene el deber de la carga de la prueba. Asume la conducción jurídica de la investigación que implica la orientación legal de las acciones que realiza la Policía dentro de los parámetros de la ley para la obtención de los elementos de prueba, indicios o lo que se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 142 sobre la conducción de la investigación del delito

considere necesario para la investigación, garantizando el respeto de los derechos procesales de las personas.

2. El Ministerio Público está obligado a actuar con objetividad, indagando por intermedio de la Policía Nacional del Perú los hechos constitutivos del delito, que determinen y acrediten la responsabilidad o inocencia del imputado. Con esta finalidad, conduce jurídicamente los actos de investigación que realiza la Policía Nacional del Perú.

3. La investigación que practica la Policía Nacional del Perú, con la conducción jurídica del Ministerio Público, no tiene carácter jurisdiccional. Cuando fuera indispensable una decisión de esta naturaleza, la requerirá del órgano jurisdiccional competente, motivando debidamente su petición.

4. La Policía Nacional del Perú tiene a su cargo la investigación preliminar del delito y, en tal sentido, realiza las diligencias que, por su naturaleza, correspondan a dicha competencia, de conformidad con sus leyes y reglamentos.

Artículo 60.- Funciones

(...).

2. El Fiscal conduce jurídicamente la investigación preliminar, la cual es llevada a cabo por la Policía Nacional del Perú, así como la Investigación Preparatoria, de acuerdo al principio de legalidad. La Policía Nacional del Perú cumple los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.

(...).

Artículo 61.- Atribuciones y obligaciones

(...).

2. Conduce jurídicamente la Investigación Preparatoria. Dispone de inmediato, en caso de delito flagrante o de existir detenido, el inicio de la investigación preliminar y, en el término no mayor de veinticuatro horas en los casos de delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, sicariato, extorsión, secuestro, feminicidio y criminalidad organizada. En caso de no existir detenido ni flagrancia y, en otro tipo de delitos, lo hará en el término no mayor de cuarenta y ocho horas a fin de indagar por intermedio de la Policía Nacional del Perú no sólo las circunstancias que permitan comprobar la imputación, sino también las que sirvan para eximir o atenuar la responsabilidad del imputado. Solicitará al Juez las medidas que considere necesarias, cuando corresponda hacerlo.

3. Interviene en la emisión de la disposición para la investigación preliminar que está a cargo de la Policía Nacional del Perú, e interviene permanentemente desde la formalización de la Investigación Preparatoria y durante todo el desarrollo del proceso. Tiene



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 143 sobre la conducción de la investigación del delito

legitimación para interponer los recursos y medios de impugnación que la Ley establece.

(...).

Artículo 65.- La investigación del delito destinada a ejercitar la acción penal

(...).

2. El Fiscal, en cuanto tenga noticia del delito, dispone de forma inmediata que la Policía Nacional del Perú realice las diligencias preliminares.

3. Cuando el Fiscal dispone el inicio de la investigación preliminar, precisa su objeto, plazos y, de ser el caso, las formalidades específicas que deben reunir los actos de investigación realizados por la policía para garantizar su validez.

4. Corresponde decidir al Fiscal la estrategia jurídica y a la Policía la estrategia operativa en la investigación del delito; para tal fin programan y coordinan de manera conjunta el empleo de pautas, técnicas y medios indispensables para la eficacia de la misma. Garantizan el derecho de defensa del imputado y sus demás derechos fundamentales, así como la regularidad de las diligencias correspondientes.

(...).

Artículo 67.- Función de investigación de la Policía Nacional del Perú

1. La Policía Nacional del Perú 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 y de la carpeta fiscal, para impedir sus consecuencias, individualizar a sus autores y partícipes, así como reunir y asegurar los elementos de prueba que puedan servir para la aplicación de la ley penal.

2. Los policías que realicen funciones de investigación están obligados a comunicar al Ministerio Público de las diligencias preliminares realizadas, así como apoyar al Ministerio Público para llevar a cabo la Investigación Preparatoria formalizada. El cumplimiento de las disposiciones fiscales en la investigación preliminar del delito no genera relación de subordinación por parte de los miembros de la Policía Nacional del Perú.

(...).

Artículo 68.- Atribuciones de la Policía Nacional del Perú

1. La Policía Nacional del Perú en función de investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67 y en las normas sobre



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 144 sobre la conducción de la investigación del delito

investigación, bajo la conducción del Fiscal, puede realizar los siguientes actos de investigación:

(...).

f. Realizar entrevistas e identificar a posibles testigos que hayan presenciado la comisión de los hechos.

(...).

2. De todas las diligencias específicas en este artículo, la Policía sentará actas detalladas las que entregará al Fiscal y emitirá el informe policial. Respetará las formalidades previstas para la investigación. El Fiscal durante la Investigación Preparatoria puede requerir la actuación de la Policía Nacional del Perú en el marco de sus atribuciones reconocidas por la ley.

(...).

Artículo 321.- Finalidad

1. La Investigación Preparatoria persigue reunir los elementos de convicción, de cargo y de descargo, que permitan al Fiscal decidir si formula o no acusación y, en su caso, al imputado preparar su defensa. Tiene por finalidad determinar si la conducta incriminada es delictuosa, las circunstancias o móviles de la perpetración, la identidad del autor o partícipe y de la víctima, así como la existencia del daño causado.

La Investigación Preparatoria se divide en dos subetapas: la investigación preliminar realizada por la Policía Nacional del Perú con la conducción jurídica del Ministerio Público y la Investigación Preparatoria formalizada dirigida por el Ministerio Público con el apoyo en la realización de diligencias de investigación de la Policía Nacional del Perú.

(...).

Artículo 322.- Dirección de la investigación

1. El Fiscal conduce jurídicamente la Investigación Preparatoria. La Policía Nacional del Perú, en cumplimiento de su finalidad constitucional, practica la investigación material del delito en la etapa preliminar por propia iniciativa o a solicitud de parte, siempre que no requiera autorización judicial ni tenga contenido jurisdiccional, conducente al esclarecimiento de los hechos.

Una vez formalizada la Investigación Preparatoria, el Ministerio Público podrá requerir a la Policía Nacional del Perú para que, con su apoyo, actúe investigaciones complementarias. En cuanto a la actuación policial rige lo dispuesto en el artículo 65.

(...).

Artículo 330.- Investigación preliminar

1. La investigación preliminar del delito está a cargo de la Policía Nacional del Perú con la conducción jurídica del Fiscal.

2. La investigación preliminar tiene por finalidad inmediata realizar los actos urgentes o inaplazables destinados a determinar si han tenido lugar los hechos objeto de conocimiento y su delictuosidad, así como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 145 sobre la conducción de la investigación del delito

asegurar los elementos materiales de su comisión, individualizar a las personas involucradas en los hechos, incluyendo a los agraviados, y, dentro de los límites de la Ley, asegurarlas debidamente; y como finalidad mediata investigar los hechos identificando, ubicando, capturando o citando a los presuntos autores y demás partícipes del hecho delictivo, a efectos de ponerlos a disposición del Fiscal con el informe policial respectivo para que este decida sobre la formalización de la Investigación Preparatoria.

3. El Fiscal o la Policía, al tener conocimiento de un delito de ejercicio público de la acción penal, podrá constituirse inmediatamente en el lugar de los hechos con personal policial y medios especializados necesarios y efectuar un examen con la finalidad de establecer la realidad de los hechos y, en su caso, impedir que el delito produzca consecuencias ulteriores y que se altere la escena del delito.

Artículo 331.- Actuación Policial

1. Tan pronto la Policía tenga noticia de la comisión de un delito, comunica de forma inmediata al Ministerio Público por la vía más rápida y también por escrito, indicando los elementos esenciales del hecho y demás elementos inicialmente recogidos, así como la actividad cumplida, sin perjuicio de dar cuenta de toda la documentación que pudiera existir. Al término de la investigación preliminar, se pone a disposición del Fiscal todo lo actuado, mediante el informe policial respectivo.

(...).

Artículo 332.- Informe policial

1. La Policía en todos los casos en que intervenga elevará al Fiscal un informe policial de la investigación preliminar, dentro del plazo otorgado por el representante del Ministerio Público, bajo responsabilidad funcional.

2. El informe policial remitido al titular de la acción penal es de carácter no vinculante. Contiene los antecedentes que motivaron su intervención, la relación de las diligencias efectuadas, las precalificaciones de los delitos presuntamente cometidos, así como los grados de presunta autoría y participación, el análisis de los hechos investigados y las conclusiones respectivas que justifiquen continuar o no con la Investigación Preparatoria.

(...).

103. Pues bien, a continuación, sobre la base de un análisis sistemático de las referidas disposiciones, se procederá a determinar si su contenido es susceptible de ser interpretado de conformidad con la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 146
sobre la conducción de la investigación del delito

Constitución y, en particular, con los criterios que ya han sido sentados *supra*.

4.4.1. Conducción jurídica, investigación preliminar y Ministerio Público

§. *Sobre lo que significa la conducción “jurídica” de la investigación por parte del MP*

104. Lo primero que corresponde enfatizar es que el artículo IV.1 del Título Preliminar del NCPP, luego incluso de la entrada en vigencia de la Ley 32130, es enfático en señalar que **el MP “[a]sume la conducción jurídica de la investigación”** (énfasis añadido), es decir, entiéndase, de toda la investigación del delito, desde su inicio hasta su culminación.
105. La investigación del delito, en el marco del proceso penal peruano, tanto antes como después de las reformas introducidas por la Ley 32130, se realiza propiamente durante la etapa de la denominada Investigación Preparatoria. Es por ello que el primer párrafo del artículo 321.1 del NCPP, que no ha sido objeto de modificación, establece lo siguiente: “La Investigación Preparatoria persigue reunir los elementos de convicción, de cargo y de descargo, que permitan al Fiscal decidir si formula o no acusación y, en su caso, al imputado preparar su defensa. Tiene por finalidad determinar si la conducta incriminada es delictuosa, las circunstancias o móviles de la perpetración, la identidad del autor o partícipe y de la víctima, así como la existencia del daño causado”.
106. Lo que ocurre es que antes de la entrada en vigor de la Ley 32130, la Investigación Preparatoria estaba conformada por dos subetapas: por un lado, las denominadas diligencias preliminares y, por otro, lo que podría llamarse la investigación preparatoria propiamente dicha. Luego de las modificaciones introducidas por la Ley 32130, en virtud de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 321.1 del NCPP, “[l]a Investigación Preparatoria se divide en dos subetapas: la investigación preliminar realizada por la Policía Nacional del Perú **con la conducción jurídica del Ministerio Público** y la Investigación Preparatoria formalizada dirigida por el Ministerio Público con el apoyo en la realización de diligencias de investigación de la Policía Nacional del Perú” (énfasis añadido).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 147
sobre la conducción de la investigación del delito

Esto se encuentra reafirmado por el artículo 337.2 del NCPP que establece que “[l]a investigación preliminar es una subetapa de la Investigación Preparatoria”.

107. A su vez, el artículo 60.2 del NCPP, reformado por la Ley 32130, establece que “[e]l **Fiscal conduce jurídicamente la investigación preliminar**, la cual es llevada a cabo por la Policía Nacional del Perú, así como la Investigación Preparatoria (...)” (énfasis añadido), y el artículo 330 del NCPP, modificado por la Ley 32130, en su primer inciso, dispone que “[l]a investigación preliminar del delito está a cargo de la Policía Nacional del Perú **con la conducción jurídica del Fiscal**” (énfasis añadido); mientras que en su segundo inciso señala que “[l]a investigación preliminar tiene por finalidad inmediata realizar los actos urgentes o inaplazables destinados a determinar si han tenido lugar los hechos objeto de conocimiento y su delictuosidad, así como asegurar los elementos materiales de su comisión, individualizar a las personas involucradas en los hechos, incluyendo a los agraviados, y, dentro de los límites de la Ley, asegurarlas debidamente; y como finalidad mediata investigar los hechos identificando, ubicando, capturando o citando a los presuntos autores y demás partícipes del hecho delictivo, a efectos de ponerlos a disposición del Fiscal con el informe policial respectivo para que este decida sobre la formalización de la Investigación Preparatoria”.
108. Así las cosas, una primera constatación que cabe derivar es que, incluso después de la entrada en vigencia de la Ley 32130, toda la investigación del delito, desde su inicio hasta su fin, se encuentra bajo la conducción jurídica y dirección del MP, a saber, tanto la investigación preliminar, como la investigación preparatoria formalizada.
109. Se ha sostenido, sin embargo, que la conducción de la investigación por parte del MP regulada por las disposiciones del NCPP, luego de la reforma operada por la Ley 32130, vulnera el artículo 159.4 de la Constitución, puesto que, mientras esta disposición constitucional establece, sin matices, que corresponde al MP “[c]onducir desde su inicio la investigación del delito”, las aludidas disposiciones legales, entre las que destaca el artículo IV.1 del Título Preliminar del NCPP, disponen que le corresponde la conducción “jurídica” de la investigación, incorporando así un adjetivo inexistente en la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 148
sobre la conducción de la investigación del delito

disposición constitucional que restringe el ejercicio de dicha competencia. Esta hipótesis, supuestamente, vendría respaldada, además, por lo establecido en el artículo IV.2 del referido Título Preliminar que describe a dicha “conducción jurídica”, llanamente, como “la orientación legal de las acciones que realiza la Policía dentro de los parámetros de la ley para la obtención de los elementos de prueba, indicios o lo que se considere necesario para la investigación, garantizando el respeto de los derechos procesales de las personas”. Con lo cual, desde esta perspectiva, la conducción jurídica de la investigación por parte del MP aludiría a una función legal eminentemente orientativa (y nada más) de unas acciones de investigación en las que la protagonista es la PNP.

110. A mi juicio, si, en efecto, ese fuera el único sentido interpretativo susceptible de atribuirse a la frase “conducción jurídica” de toda la investigación del delito por parte del MP a la que aluden los preceptos del NCPP luego de la reforma, pues, ciertamente, estos resultarían inconstitucionales por violar el artículo 159.4 de la Constitución. Y es que, tal como se ha sostenido *supra*, la competencia de conducir desde su inicio la investigación del delito, en cualquiera de sus fases, asignada constitucionalmente a la Fiscalía, desde luego, no es llanamente orientativa. Se trata de una conducción directiva y omnicomprendensiva de la investigación, entendida como una dirección imperativa en la que el MP no solo puede llevar a cabo acciones directas de investigación, sino que puede *ordenar* a la PNP realizarlas. Que, bajo ese marco, el MP pueda también, si así lo considera, *orientar* las acciones investigativas de la PNP, no es sino consecuencia de una de las elementales variantes del razonamiento *a fortiori*, en virtud del cual quien puede lo más, con mayor razón, puede lo menos (*a maiori ad minus*).
111. Ocurre, sin embargo, que aquel no es el único sentido interpretativo atribuible a la frase “conducción jurídica” o similares con la que se describe la labor del MP en la investigación del delito en los artículos IV del Título Preliminar, 60.2, 321.1 y 330.1 del NCPP, y que también encuentra mención análoga en los artículos 61.2 y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 149
sobre la conducción de la investigación del delito

322.1 del mismo cuerpo normativo, luego de las modificaciones generadas por la Ley 32130.

112. A mi criterio, la interpretación que, de conformidad con la Constitución y, específicamente, de conformidad con su artículo 159.4, corresponde atribuir al adjetivo “jurídica” con la que en determinadas disposiciones del NCPP se describe a la conducción que compete al MP en el ámbito de la investigación del delito, es que ella no se constriñe solamente al establecimiento de los criterios jurídicos que determinan el marco conductual de la legalidad y eficacia de una investigación, sino que también, y sobre todo, implica una *dirección* entendida como aquella respaldada por el *ius imperium* del Derecho, es decir, ejercida con la fuerza de quien ostenta el mayor poder para imponer su estrategia y decisiones en un concreto ámbito de acción institucional. Y ese es justamente el rol que compete al MP en el ámbito de la investigación del delito, puesto que, en razón de lo establecido por el artículo 159.4 de la Norma Fundamental, corresponde a este órgano constitucional, y no a la PNP, adoptar las decisiones definitivas durante toda la investigación del delito. De allí que el referido precepto constitucional establezca con nitidez que, “[c]on tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función”.
113. Existen, además, otras razones, provenientes del análisis sistemático de la propia reforma operada por la Ley 32130, que permiten llegar a esta misma conclusión. La primera y más evidente de ellas consiste en que, incluso luego de la reforma, el artículo 60.2 del NCPP, tras establecer que “[e]l Fiscal conduce jurídicamente la investigación preliminar, la cual es llevada a cabo por la Policía Nacional del Perú, así como la Investigación Preparatoria, de acuerdo al principio de legalidad”, señala claramente que “[**l**]a **Policía Nacional del Perú cumple los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función**” (énfasis agregado). Como es sencillo de entender, si la “conducción jurídica” de la investigación preliminar por parte del MP, se limitara a una función orientativa, la PNP no debiera encontrarse obligada a obedecer ningún mandato del MP durante la investigación preliminar. Es, pues, justamente, porque la conducción jurídica no se agota en una competencia orientativa, sino que se trata sobre todo de una competencia cuyo ejercicio en el marco de su *ius imperium* genera vinculatoriedad, que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 150
sobre la conducción de la investigación del delito

la PNP, tal como exige el artículo 59.4 de la Constitución, se encuentra sometida a los mandatos del MP en el ámbito de la investigación del delito.

114. Otra razón que descarta la interpretación de que la conducción jurídica de la investigación preliminar por parte del MP se agota en una labor de guía, reside en el hecho de que el artículo 65.3 del NCPP, incluso luego de la reforma de la Ley 32130, dispone que es la Fiscalía, y no la PNP, la que “dispone el inicio de la investigación preliminar, precisa su objeto, plazos y, de ser el caso, las formalidades específicas que deben reunir los actos de investigación realizados por la policía para garantizar su validez”. A su vez, el artículo 67.2, luego de la reforma, en lo que ahora resulta pertinente, establece que “[l]os policías que realicen funciones de investigación están obligados a comunicar al Ministerio Público de las diligencias preliminares realizadas (...)”. En esa línea, el artículo 68.2, post reforma, en su parte pertinente, dispone que “[d]e todas las diligencias (...), la Policía sentará actas detalladas las que entregará al Fiscal y emitirá el informe policial. Respetará las formalidades previstas para la investigación (...)”. En la misma perspectiva, el artículo 331.1 del NCPP, modificado por la Ley 32130, establece que “[t]an pronto la Policía tenga noticia de la comisión de un delito, comunica de forma inmediata al Ministerio Público por la vía más rápida y también por escrito, indicando los elementos esenciales del hecho y demás elementos inicialmente recogidos, así como la actividad cumplida, sin perjuicio de dar cuenta de toda la documentación que pudiera existir. Al término de la investigación preliminar, se pone a disposición del Fiscal todo lo actuado, mediante el informe policial respectivo”. En armonía con ello, el artículo 332 del NCPP, tras la reforma, dispone lo siguiente: “1. La Policía en todos los casos en que intervenga elevará al Fiscal un informe policial de la investigación preliminar, dentro del plazo otorgado por el representante del Ministerio Público, bajo responsabilidad funcional. 2. El informe policial remitido al titular de la acción penal es de carácter no vinculante. Contiene los antecedentes que motivaron su intervención, la relación de las diligencias efectuadas, las precalificaciones de los delitos presuntamente cometidos, así como los grados de presunta autoría y participación, el análisis de los hechos investigados y las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 151
sobre la conducción de la investigación del delito

conclusiones respectivas que justifiquen continuar o no con la Investigación Preparatoria. (...)”.

115. Es decir, de acuerdo a las disposiciones referidas, es el MP el que dispone el inicio de la investigación preliminar, sus objetivos, sus plazos, las condiciones de validez de los actos de investigación de la PNP, condiciones que deben ser cumplidas escrupulosamente, debiendo informar al MP, progresivamente mediante actas y a través de un informe final no vinculante, dentro del plazo establecido por el MP, el detalle de cada una de las diligencias de investigación realizadas. Asimismo, en caso de que la PNP tenga noticia de la comisión de un delito, debe comunicarlo inmediatamente al MP, por la vía más rápida y también por escrito, indicando los elementos esenciales del hecho y demás elementos inicialmente recogidos, así como la actividad cumplida, sin perjuicio de dar cuenta de toda la documentación que pudiera existir, todo ello, evidentemente, con el objetivo de que sea el MP el que determine si encuentra mérito o no para el inicio de una investigación preliminar.
116. Lo descrito es nítida exposición de que es el MP, y no la PNP, quien lidera de modo vinculante la investigación del delito, incluso en la subetapa de investigación preliminar.
117. Una tercera razón que abona en el carácter omnicompreensivo y vinculante con que debe interpretarse la “conducción jurídica” de toda la investigación del delito por parte del MP, consiste en tener en cuenta que, incluso antes de la reforma realizada por la Ley 32130, ya el artículo IV del Título Preliminar del NCPP atribuía la condición de “jurídica” a la conducción de la investigación del delito por parte del MP. En efecto, el referido precepto, en lo que ahora resulta pertinente, preceptuaba lo siguiente:

Artículo IV.- Titular de la acción penal

1. El Ministerio Público es titular del ejercicio público de la acción penal en los delitos y tiene el deber de la carga de la prueba. Asume la conducción de la investigación desde su inicio, decidida y proactivamente en defensa de la sociedad.
2. El Ministerio Público está obligado a actuar con objetividad, indagando los hechos constitutivos de delito, los que determinen y acrediten la responsabilidad o inocencia del imputado. Con esta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 152
sobre la conducción de la investigación del delito

finalidad **conduce y controla jurídicamente** los actos de investigación que realiza la Policía Nacional. (énfasis agregado).

118. Es decir, incluso desde su misma entrada en vigencia, ya el NCPP calificaba la conducción de la investigación del delito por parte del MP como una conducción “jurídica”, pero no por ello se interpretaba que se trataba de una conducción aminorada en comparación a la naturaleza y alcances omnicomprendidos que provienen de la competencia establecida en el artículo 159.4 de la Norma Fundamental. Así, pues, tampoco ahora que se utiliza el mismo calificativo es de recibo incurrir en esa inconstitucional interpretación.
119. Así las cosas, en definitiva, teniendo presente lo establecido en el artículo 159.4 de la Constitución, los artículos IV del Título Preliminar, 60.2, 61.2, 65.3, 67.2, 68.2, 321.1, 322.1, 330, 331.1 y 332 del NCPP, modificados por la Ley 32130, deben ser interpretados en el sentido de que corresponde al MP la conducción jurídica de la investigación preliminar, entendiéndose dicha “conducción jurídica”, no como una función solamente orientativa de las actividades de investigación que lleve a cabo la PNP, sino como una dirección omnicomprendida de la investigación respaldada por el *ius imperium* del Derecho del Estado Constitucional, es decir, con la fuerza para vincular con su estrategia y sus decisiones a la PNP en el ámbito de la investigación del delito, de principio a fin. En ese sentido, sin perjuicio de que durante la investigación preliminar, el MP puede adoptar acciones directas de investigación, es este el que dispone su inicio, sus objetivos, sus plazos, las condiciones de validez de los actos de investigación de la PNP, condiciones que deben ser cumplidas escrupulosamente por la PNP, debiendo informar al MP, progresivamente mediante actas y a través de un informe final no vinculante, dentro del plazo establecido por el MP, el detalle de cada una de las diligencias de investigación realizadas. Asimismo, en caso de que la PNP tenga noticia de la comisión de un delito, debe comunicarlo inmediatamente al MP, por la vía más rápida y también por escrito, indicando los elementos esenciales del hecho y demás elementos inicialmente recogidos, así como la actividad cumplida, sin perjuicio de dar cuenta de toda la documentación que pudiera existir, todo ello, evidentemente, con el objetivo de que sea el MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 153
sobre la conducción de la investigación del delito

el que determine si encuentra mérito o no para el inicio de una investigación preliminar.

§. Sobre el significado de la inexistencia de subordinación por parte de la PNP respecto del MP

120. Ciertamente es que el artículo 67.2 *in fine* del NCPP, luego de la reforma, establece que “[e]l cumplimiento de las disposiciones fiscales en la investigación preliminar del delito no genera relación de subordinación por parte de los miembros de la Policía Nacional del Perú”. Empero, dicha disposición debe ser interpretada en el sentido de que el hecho inequívoco de que, por imperativo constitucional (artículo 59.4 de la Constitución) y legal (artículo 60.2 del NCPP), de inicio a fin, la PNP está sometida a los mandatos del MP en el ámbito de la investigación del delito, en efecto, no genera una infraordenación estructural y jerárquica de la PNP respecto del MP. Es decir, el hecho de que la PNP deba obedecer los mandatos del MP durante la investigación del delito, no significa desconocer que se trata de instituciones públicas distintas carentes de una relación jerárquico-estructural entre ellas, ni tampoco la autonomía administrativo-funcional de la PNP. Dicho deber de obediencia no tiene origen en la existencia de estamentos jerarquizados dentro de un mismo órgano y su consiguiente relación de subordinación, como ocurre, por ejemplo, en un ministerio, entre un ministro y un viceministro o entre este y un director general; tal deber de obediencia tiene origen, *in suo ordine*, en el establecimiento constitucional de una competencia que concede el poder al MP de conducir, de modo exclusivo y excluyente, y en todos sus alcances, de principio a fin, la investigación del delito (artículo 59.4 de la Norma Fundamental). Así interpretado, el artículo 67.2 *in fine*, es compatible con la Constitución.

4.4.2. El rol de la Policía Nacional del Perú en la investigación preliminar

§. Sobre la obligatoria participación estratégica y operativa de la PNP durante la investigación preliminar

121. Ahora bien, sin perjuicio de la conducción de la investigación del delito que corresponde exclusivamente al MP, y que debe ser interpretada en los términos ya reseñados, existen determinadas

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 154
sobre la conducción de la investigación del delito

disposiciones del NCPP que, luego de haber sido reformados por la Ley 32130, enfatizan el rol que corresponde a la PNP durante la investigación preliminar.

122. Así, el artículo IV.4 del Título Preliminar, establece que “[l]a **Policía Nacional del Perú tiene a su cargo la investigación preliminar del delito** y, en tal sentido, realiza las diligencias que, por su naturaleza, correspondan a dicha competencia, de conformidad con sus leyes y reglamentos” (énfasis agregado). Por su parte, el artículo 60.2, dispone que la investigación preliminar “**es llevada a cabo por la Policía Nacional del Perú**” (énfasis agregado). A su vez, el artículo 61.2, indica que, en determinados casos, durante la investigación preliminar, el MP indaga “**por intermedio de la Policía Nacional del Perú**” (énfasis agregado). En esa línea, el artículo 61.3, establece que el MP “[i]nterviene en la emisión de la disposición para **la investigación preliminar que está a cargo de la Policía Nacional del Perú**, e interviene permanentemente desde la formalización de la Investigación Preparatoria y durante todo el desarrollo del proceso” (énfasis agregado). En consonancia, el artículo 65.2, refiere que “[e]l Fiscal, en cuanto tenga noticia del delito, **dispone de forma inmediata que la Policía Nacional del Perú realice las diligencias preliminares**” (énfasis agregado). Recuérdese, además, que el segundo párrafo del artículo 321.1, dispone que “[l]a Investigación Preparatoria se divide en dos subetapas: **la investigación preliminar realizada por la Policía Nacional del Perú** con la conducción jurídica del Ministerio Público (...)” (énfasis agregado); y que el artículo 330.1, señala que “[l]a **investigación preliminar del delito está a cargo de la Policía Nacional del Perú** con la conducción jurídica del Fiscal” (énfasis agregado).
123. Como se aprecia, todas estas disposiciones coinciden en señalar que la investigación preliminar del delito “está a cargo”, “es llevada a cabo” o es “realizada” por la PNP. La mayoría de ellas, también coinciden en precisar que tal realización se produce bajo la “conducción jurídica” del MP cuya significación, en armonía con el artículo 159.4 de la Constitución, ya ha sido desarrollada en el acápite precedente. En ese sentido, queda claro que no es posible interpretar las referidas disposiciones en el sentido que las acciones que la PNP realiza cuando se encuentra a cargo de la investigación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 155
sobre la conducción de la investigación del delito

preliminar, puedan desarrollarse al margen de la conducción y la obediencia a los mandatos del MP.

124. Siendo ello así, cabe interpretar las aludidas disposiciones en el sentido de que -a diferencia de lo que ocurría antes de la reforma, en la que, si el MP disponía la realización de diligencias preliminares de investigación, podía prescindir de la intervención y el apoyo operativo de la PNP en su realización-, como consecuencia de la reforma, si el MP considera necesario disponer el inicio de la investigación preliminar, se encuentra ahora obligado a disponer, a su vez, la participación de la PNP, y debe hacerlo, tal como establece el artículo 65.2 del NCPP, “de forma inmediata” tras la *notitia criminis*.
125. No considero inconstitucional esta interpretación. En efecto, de una interpretación conjunta de los artículos 159.4 y 166 de la Constitución, deriva que, si bien el MP conduce desde su inicio la investigación del delito y la PNP está obligada en dicho ámbito a obedecer, sin excepciones, sus mandatos, ello no significa necesariamente que no quepa válidamente obligar al MP a, sin perder la conducción de la investigación, contar con el apoyo operativo de la PNP en su realización, cuando menos en su subetapa preliminar, y, desde luego, siempre que la investigación preliminar se justifique. Dicho de otra manera, esta es una fórmula interpretativa que, si bien no viene impuesta por la Constitución, tampoco se encuentra prohibida por ella. Se trata de una opción interpretativa desarrollada por el legislador en el marco de lo constitucionalmente posible y que parte de la razonable premisa, antes señalada, de que, en razón de su vínculo competencial con el resguardo de la seguridad y el orden interno, la PNP cuenta con el personal, el instrumental, la logística y la experticia de planificación, para lograr una investigación exitosa del delito. Todo ello, desde luego, bajo la conducción del MP.
126. En ese sentido, cuando el artículo 65.4 *ab initio* del NCPP, tras la reforma, refiriéndose a la investigación preliminar, establece que “[c]orresponde decidir al Fiscal la estrategia jurídica y a la Policía la estrategia operativa en la investigación del delito”, significa que, en ningún caso, el MP pierde la conducción jurídica de la investigación preliminar (interpretada en los términos ya desarrollados *supra*); y, a su vez, que la PNP tiene competencia para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 156
sobre la conducción de la investigación del delito

adoptar decisiones acerca de la estrategia operativa en la investigación del delito, trazada en apoyo del MP.

127. Desde luego, en tal despliegue de funciones, lo que se espera, en primer término, es, bajo la conducción del MP, un desarrollo de acciones armónico y coordinado entre las dos instituciones, permitiendo el MP, sin perjuicio de un control *ex post*, una razonable autonomía funcional de la PNP en la toma de decisiones operativas, en aras de realizar una investigación exitosa, siempre bajo el deber de cumplir los mandatos del MP en ejercicio de su competencia de conducción de toda la investigación. Por ello, el mismo artículo 65.4, establece que, con la finalidad de alcanzar el éxito en la investigación del delito, el MP y la PNP “coordinan de manera conjunta el empleo de pautas, técnicas y medios indispensables para la eficacia de la misma. Garantizan el derecho de defensa del imputado y sus demás derechos fundamentales, así como la regularidad de las diligencias correspondientes”.
128. Empero, en la hipótesis límite -y de hecho poco probable cuando se actúa institucionalmente de buena fe en la defensa de los derechos fundamentales- de que surja una respetuosa desavenencia entre el MP y la PNP acerca de cómo afrontar la investigación, desde luego, por imperio del artículo 159.4 de la Constitución, la decisión definitiva corresponde al MP. Ello, por cierto, fue así reconocido por el propio procurador del Poder Ejecutivo en la audiencia pública de una de estas causas, al señalar expresamente que, “si hay discrepancia, en todo caso, el MP es el que decide lo que hay que hacer” (cfr. Vídeo de la Audiencia Pública de Pleno, celebrada el 18 de febrero de 2025, 1:27:32).
129. Ahora bien, nada de lo expuesto puede ser interpretado en el sentido de que el hecho de que el MP deba contar necesariamente y de inmediato con la participación operativa de la PNP en la investigación preliminar, le impida, a su vez, adoptar acciones directas de investigación del delito durante dicha subetapa de la Investigación Preparatoria. Desde luego, como conductor de toda la investigación, goza de esa prerrogativa constitucional.
130. En definitiva, una interpretación de los artículos IV.4 del Título Preliminar, 60.2, 61.2, 61.3, 65.2, 65.4, 321.1 y 330.1 del NCPP, modificados por la Ley 32130, de conformidad con los artículos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 157
sobre la conducción de la investigación del delito

159.4 y 166 de la Constitución, permite concluir que, si bien la investigación preliminar del delito (y toda ella en su conjunto) se encuentra bajo la conducción del MP (interpretada bajo los amplios alcances descritos en el acápite precedente de esta sentencia y, concretamente, en el considerando 119 *supra*), una vez dispuesto su inicio, el MP se encuentra en la obligación de disponer, a su vez, de forma inmediata, la participación y el apoyo operativo de la PNP en las investigaciones. En ese marco, el MP y la PNP tienen la obligación de coordinar de manera conjunta el empleo de pautas, técnicas y medios indispensables para la eficacia de la referida investigación preliminar, y la PNP tiene competencia en esta subetapa para adoptar decisiones acerca de la estrategia operativa de las diligencias, trazada en apoyo del MP, y sin que tales decisiones puedan apartarse de los mandatos que este expida en el ejercicio de su competencia constitucional de conducción. En todo caso, de surgir discrepancias entre el MP y la PNP acerca de cómo afrontar la investigación, la decisión definitiva corresponde al MP. El obligatorio apoyo operativo de la PNP en la investigación preliminar, no impide al MP adoptar, a su vez, acciones directas de investigación en esta subetapa, manteniendo esta competencia durante toda la investigación del delito.

§. Sobre el rol directo e inmediato de la PNP en las diligencias de investigación urgentes e inaplazables

131. De otro lado, en aras de garantizar una exitosa investigación del delito, que es uno de los valores subyacentes derivados de los artículos 159.4 y 166 de la Constitución, excepcionalmente, la PNP puede llevar a cabo actos de investigación del delito por propia iniciativa, cuando, dadas las circunstancias del caso, ello sea urgente e inaplazable, siempre que lo comunique inmediatamente al MP para que este actúe conforme a sus atribuciones constitucionales de conductor de la investigación, y siempre que dichas diligencias no requieran autorización judicial y carezcan de contenido jurisdiccional. Por ello, considero conforme con la Constitución, que el artículo 67.1 del NCPP, modificado por la Ley 32130, establezca que “[I]a Policía Nacional del Perú 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 158
sobre la conducción de la investigación del delito

preliminares y de la carpeta fiscal, para impedir sus consecuencias, individualizar a sus autores y partícipes, así como reunir y asegurar los elementos de prueba que puedan servir para la aplicación de la ley penal” (énfasis agregado).

132. En ese sentido, para una aplicación conforme a la Constitución, el artículo 322.1 del NCPP, reformado por la Ley 32130, que establece que “[l]a Policía Nacional del Perú, en cumplimiento de su finalidad constitucional, practica la investigación material del delito en la etapa preliminar **por propia iniciativa o a solicitud de parte**, siempre que no requiera autorización judicial ni tenga contenido jurisdiccional, conducente al esclarecimiento de los hechos” (énfasis agregado), debe ser interpretado en armonía con el artículo 67.1 del mismo Código, y, por consiguiente, entender que las acciones de investigación que no requieren autorización judicial y no tienen contenido jurisdiccional, que, por propia iniciativa o a solicitud de parte, puede realizar la PNP, son aquellas que, dadas las circunstancias del caso, en aras de una investigación exitosa, son urgentes e inaplazables, debiendo comunicarlas inmediatamente al MP para que este actúe conforme a sus atribuciones constitucionales de conductor de la investigación del delito, desde su inicio.
133. En ese sentido, se reconoce la conveniencia de que la PNP pueda actuar con mayor eficacia, a fin de garantizar la celeridad que requiere la investigación de un hecho criminal y fortalecer la actividad probatoria en el proceso penal, celeridad que también debe ser exigida, al menos en igual medida, a las otras entidades que forman parte del sistema de justicia penal, como son el Ministerio Público y el Poder Judicial.

§. Realización de entrevistas e identificación de posibles testigos por parte de la PNP

134. De otra parte, el artículo 68.1.f) del NCPP, luego de la reforma, dispone lo siguiente:

Artículo 68.- Atribuciones de la Policía Nacional del Perú

1. La Policía Nacional en función de investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior y en las normas sobre investigación,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 159
sobre la conducción de la investigación del delito

bajo la conducción del Fiscal puede realizar los siguientes actos de investigación:

(...).

f. Realizar entrevistas e identificar a posibles testigos que hayan presenciado la comisión de los hechos.

(...).

135. Considero, a la luz de lo ya expuesto, que el referido artículo 68.1 del NCPP resulta constitucional siempre que se interprete que el ejercicio de la función de investigación de la PNP al que alude, se realiza, en todo momento, bajo la conducción del MP. Asimismo, el literal f) antes citado resulta constitucional siempre que se interprete que la realización de tales entrevistas e identificación de posibles testigos se llevará a cabo en un contexto de pleno respeto a los derechos fundamentales, como el derecho a la defensa técnica, a la integridad, a no ser incomunicado, entre otros, que forman parte del programa penal de la Constitución.

4.5. Examen de constitucionalidad de los artículos 6.2 y 10 del Decreto Legislativo 1611 así como de su Segunda Disposición Complementaria Modificatoria, que reforma el artículo 341 del Nuevo Código Procesal Penal.

136. Corresponde someter a control abstracto de constitucionalidad los artículos 6.2 y 10 (primer párrafo), así como la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1611 que reforma el artículo 341 del NCPP.

§. Diligencias urgentes de la PNP ante la confesión sincera

137. El párrafo final del referido artículo 6.2 del Decreto Legislativo 1611 establece que:

Artículo 6. Diligencias urgentes e imprescindibles por la comisión de delito de extorsión y delitos conexos

(...),

En tal contexto, las versiones expuestas por los intervenidos en forma sincera y espontánea, o las informaciones prestadas libremente, en estado normal de las facultades psíquicas y habiendo sido advertido sobre su derecho a guardar silencio, motivan la ejecución inmediata de diligencias de corroboración acreditadas en actas, las cuales, de resultar positivo, son valoradas por el fiscal competente, sobre la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 160
sobre la conducción de la investigación del delito

posibilidad de tener efecto de confesión sincera, siendo aplicables los beneficios de disminución prudencial de la pena.

138. Respecto a dicha disposición, esta debe ser interpretada de conformidad con los mandatos constitucionales relacionados con las competencias del MP y de la PNP, de una parte, según lo precisado en particular en el considerando 119 *supra*, y, por otro, en armonía con los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado peruano. Tal es el caso del derecho a ser asistido por un abogado, el derecho a no ser incomunicado, el derecho a la integridad, entre otros que forman parte del programa penal de la Constitución.
139. En ese sentido, la PNP puede realizar diligencias urgentes e inaplazables en atención a la gravedad y complejidad del delito investigado, para lo que recurrirá a toda la experiencia técnica y operacional que posee. Sin embargo, finalmente será el MP el que evaluará la idoneidad y eficacia de las acciones realizadas, en tanto el rol conductor de la investigación del delito está orientado a la finalidad de procurar la actividad probatoria en el proceso penal. En ese sentido, es viable que durante la investigación preliminar se puedan realizar diligencias complementarias, en coordinación con la fiscalía.

§. PNP e investigación del delito de extorsión

140. Por otro lado, el primer párrafo del artículo 10 del Decreto Legislativo 1611, establece que:

La Policía Nacional del Perú realiza la investigación del delito de extorsión y delitos conexos, ante lo cual recomienda la estrategia de la investigación, al Fiscal, a fin de su oportuna decisión en su condición de conductor de la investigación en el marco procesal penal, a efectos de aplicar los medios técnicos necesarios en el ejercicio de las siguientes acciones.

141. Considero que la frase “realiza la investigación del delito” es constitucional siempre que se interprete de conformidad con la competencia del MP como conductor de la aludida investigación desde un inicio, como se prevé en el artículo 159.4 de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 161
sobre la conducción de la investigación del delito

Constitución y con los alcances desarrollados *supra*, en particular, en el considerando 119.

§. *PNP y técnicas especiales de investigación.*

142. Por último, corresponde controlar la constitucionalidad del artículo 341 del NCPP, reformado por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1611, cuyo texto es como sigue:

Artículo 341.- Agente Encubierto, Agente Especial, Agente Revelador, Agente Virtual e informante o confidente.

1. La Policía Nacional del Perú cuando la aplicación de las técnicas convencionales de investigación no sean satisfactorias, con autorización del Ministerio Público **mediante disposición**, puede recurrir a las técnicas especiales de investigación, que resulten idóneas, necesarias e indispensables para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación **perpetrados por banda u organización criminal según la Ley N° 30077** y los delitos de trata de personas, así como contra la administración pública previstos en los artículos 382 al 401 del Código Penal, **conforme con el siguiente detalle:**

1.1. Agente Encubierto: Ejecutado por miembro de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad perteneciente a la unidad especializada competente, que reúna las condiciones necesarias para establecer contacto o infiltrarse en una banda u organización criminal.

1.2. Agente Especial: Realizado por elemento captado debido al rol, conocimiento o vinculación con actividades ilícitas, a fin de establecer contacto o insertarse en la actividad de banda u organización criminal, proporcionando información o las evidencias incriminatorias de aquellas; bajo el monitoreo directo de la autoridad policial.

1.3. Agente Revelador: Realizado por cualquier ciudadano, o por servidor o funcionario público, que, como integrante o miembro de una banda u organización criminal, actúe proporcionando información o las evidencias incriminatorias de aquellas; bajo el monitoreo directo de la autoridad policial.

1.4. Agente virtual: Realizado por personas debidamente entrenadas en materias de tecnología de la información y las comunicaciones, así como, los conocimientos y habilidades correspondientes con la finalidad de asumir un rol o condición a efecto del esclarecimiento de delitos en el ámbito virtual; bajo el monitoreo directo de la autoridad policial.

Cuando en estos casos las actuaciones de investigación puedan afectar los derechos fundamentales, se debe solicitar al Juez de la Investigación Preparatoria las autorizaciones que, al respecto, establezca la Constitución y la Ley, así como cumplir las demás

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 162 sobre la conducción de la investigación del delito

previsiones legales aplicables. El procedimiento es especialmente reservado.

Los agentes encubierto, especial, revelador y virtual, están exentos de responsabilidad penal por aquellas actuaciones que sean consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación, siempre que guarden la debida proporcionalidad con la finalidad de la misma y no constituyan una manifiesta provocación al delito.

Mediante Decreto Supremo se regula el procedimiento de registro, elección y administración de manera reservada y riesgo controlado, de los agentes, incluyendo los requisitos y cualidades personales que deben reunir aquellos, las actividades, tráfico jurídico o social, objetivos, previsiones técnicas y jurídicas, límites, impedimentos, plazos, sistemas de protección y beneficios en cuanto sea pertinente.

La Policía Nacional del Perú está facultada a utilizar la técnica de investigación de Informante o Confidente, en nivel de riesgo controlado para su aplicación, empleo, límites, control de reportes, responsabilidad y otros aspectos relacionados con la administración de actividades en la provisión de datos con relevancia penal. El Informante o confidente, es la persona que proporciona bajo cualquier motivación, la información confidencial sobre la comisión de delitos cometidos por banda u organización criminal. El registro de informantes o confidentes a efectos de ser beneficiados con pago pecuniario con recursos especiales de inteligencia y los respectivos procedimientos, se establece mediante Decreto Supremo. (el énfasis es del original)

143. Respecto al examen de dicha disposición, considero que la frase “la Policía Nacional del Perú cuando la aplicación de las técnicas convencionales de investigación no sean satisfactorias” del artículo 341 del NCPP, reformado por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1611, es constitucional solo si esta se interpreta de conformidad con las exigencias dimanantes de los derechos fundamentales y, concretamente, con los principios que emanan del artículo 139.14 de la Constitución. Adicionalmente, debe interpretarse la disposición en el sentido de que la investigación del delito se encuentra bajo la conducción del Ministerio Público de acuerdo con el expreso mandato del artículo 159.4 de la Constitución, atendiéndose a lo establecido en el fundamento 120 de esta sentencia. Asimismo, la frase “bajo el monitoreo directo de la autoridad policial”, es constitucional siempre que sea interpretada en el sentido de que la intervención policial, en todo momento, se encuentra bajo la conducción del MP, de conformidad con lo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 163
sobre la conducción de la investigación del delito

establecido en el artículo 159.4 de la Norma Fundamental, y en el fundamento 120 de esta sentencia.

144. Los artículos cuestionados referidos a la labor de investigación del delito evidencian la sinergia que debe existir en ella entre la PNP y el MP. Y es que, si bien el MP es el conductor de la investigación, la PNP claramente se encuentra en condiciones de trazar una adecuada estrategia para una eficiente investigación, en tanto cuenta con la experiencia técnica y operacional requerida. Por tanto, ambas entidades deben sumar esfuerzos de manera conjunta y coordinada en la lucha contra la criminalidad.

§5. CRITERIO INTERPRETATIVO RECTOR

145. Como puede inferirse de los párrafos precedentes, el MP tiene la competencia exclusiva de la conducción jurídica de la investigación del delito, incluyendo la investigación preliminar, entendiéndose dicha “conducción jurídica”, como una dirección omnicomprendiva de la investigación respaldada por el *ius imperium* del Derecho del Estado Constitucional, es decir, con la fuerza para vincular con su estrategia y sus decisiones a la PNP en el ámbito de la investigación del delito, de principio a fin. Sin perjuicio de ello, una vez dispuesto el inicio de la investigación preliminar, el MP se encuentra en la obligación de disponer, de forma inmediata, la participación y el apoyo operativo de la PNP en las investigaciones. En ese marco, al MP y a la PNP les corresponde coordinar de manera conjunta el empleo de pautas, técnicas y medios indispensables para la eficacia de la investigación preliminar, y la PNP tiene competencia para adoptar decisiones acerca de la estrategia operativa de las diligencias, con un margen razonable de autonomía funcional, pero sin apartarse de los mandatos que el MP expida en el ejercicio de su competencia constitucional de conducción de toda la investigación. Recibida la noticia criminal, la PNP puede realizar, por sí, las acciones de investigación que no requieren autorización judicial y no tienen contenido jurisdiccional, siempre que, dadas las circunstancias del caso, en aras de una investigación exitosa, sean urgentes e inaplazables, debiendo comunicarlas inmediatamente al MP.
146. En suma, el criterio interpretativo rector consiste en señalar que el MP tiene la competencia exclusiva de la conducción de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 164
sobre la conducción de la investigación del delito

investigación del delito y es la entidad rectora de toda la investigación, incluyendo la investigación preliminar, con la fuerza para vincular con su estrategia y sus decisiones a la PNP. Una vez dispuesto el inicio de la investigación preliminar, el MP se encuentra en la obligación de disponer, de forma inmediata, la participación y el apoyo operativo de la PNP en las investigaciones, conforme lo expuesto precedentemente; sin perjuicio de las acciones previas de investigación policial urgentes e inaplazables que deberán ser comunicadas al MP.

147. Cabe recordar que el Tribunal Constitucional, en la Sentencias recaída en el Expediente 0012-2008-PI/TC, señaló expresamente lo siguiente:

31. Este Colegiado tampoco encuentra vicio de inconstitucionalidad en la modificatoria introducida por el artículo 1 del Decreto Legislativo 989 en el artículo 1 de la Ley 27934 cuando agrega o establece nuevas facultades para la Policía Nacional, en la investigación preliminar, puesto que ello en modo alguno afecta la potestad contenida en el artículo 159 inciso 4 de la Constitución en lo relativo a que corresponde al Ministerio Público la conducción de la investigación del delito, donde además se precisa que la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos de aquél, en el ámbito de su función.

32. Además, es oportuno recordar que el ejercicio de las funciones encomendadas por la norma afectada a la Policía Nacional no está exenta del control que debe realizar el Ministerio Público.

Por tanto, las modificaciones sobre las competencias de la PNP son aceptables, siempre y cuando no contravengan la potestad de conducir la investigación del delito establecida en el artículo 159, inciso 4 de la Constitución.

Por estas consideraciones, mi voto es por:

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda.
2. **DISPONER QUE SE INTERPRETE**, de conformidad con el considerando 146 *supra*, que el Ministerio Público tiene la competencia exclusiva de la conducción de la investigación del delito y es la entidad rectora de toda la investigación, incluyendo la investigación preliminar, con la fuerza para vincular con su estrategia y sus decisiones a la Policía Nacional del Perú. Una vez



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 165
sobre la conducción de la investigación del delito

dispuesto el inicio de la investigación preliminar, el Ministerio Público se encuentra en la obligación de disponer, de forma inmediata, la participación y el apoyo operativo de la Policía Nacional del Perú en las investigaciones; sin perjuicio de las acciones previas de investigación policial urgentes e inaplazables que deberán ser comunicadas al Ministerio Público.

3. En observancia del criterio interpretativo rector expuesto en el punto resolutivo previo, **ORDENAR** que se **INTERPRETE** lo establecido en:
 - a) el artículo 2.3 del Decreto Legislativo 1241, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1592, de conformidad con lo establecido en el considerando 78 *supra* (**Investigación del tráfico ilícito de drogas por parte de la PNP**);
 - b) el artículo 1 del Decreto Legislativo 1267, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, de conformidad con lo establecido en el considerando 87 *supra* (**Competencia de la PNP en materia de precalificación de delitos**);
 - c) los artículos 2.9, 2.14, 13.1 y 18 (segundo y tercer párrafos) del Decreto Legislativo 1267, modificados por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1604, de conformidad con lo establecido en el considerando 90 *supra* (**Competencias de la PNP en materia de investigación criminal**);
 - d) el artículo 69 del Nuevo Código Procesal Penal, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605, de conformidad con lo establecido en el considerando 95 *supra* (**Coordinaciones entre la PNP y el MP en materia de investigación del delito**);
 - e) los artículos 208.1 y 213.3 del Nuevo Código Procesal Penal, modificados por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1605, de conformidad con lo establecido en los considerandos 98 y 99 *supra* (**Sobre las pesquisas que puede realizar “por sí” la PNP**);
 - f) los artículos IV del Título Preliminar, 60.2, 61.2, 65.3, 67.2, 68.2, 321.1, 322.1, 330, 331.1 y 332 del Nuevo Código Procesal Penal, modificados por el Artículo Único de la Ley 32130, de conformidad con lo establecido en el considerando



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 166
sobre la conducción de la investigación del delito

119 *supra* (**Sobre lo que significa la conducción “jurídica” de la investigación por parte del MP**);

- g) el artículo 67.2 *in fine* del Nuevo Código Procesal Penal, modificado por el Artículo Único de la Ley 32130, de conformidad con lo establecido en el considerando 120 de esta *supra* (**Sobre el significado de la inexistencia de subordinación por parte de la PNP respecto del MP**);
 - h) los artículos IV.4 del Título Preliminar, 60.2, 61.2, 61.3, 65.2, 65.4, 321.1 y 330.1 del Nuevo Código Procesal Penal, modificado por el Artículo Único de la Ley 32130, de conformidad con lo establecido en el considerando 130 *supra* (**Sobre la obligatoria participación estratégica y operativa de la PNP durante la investigación preliminar**);
 - i) el artículo 322.1 del Nuevo Código Procesal Penal, modificado por el Artículo Único de la Ley 32130, de conformidad con lo establecido en el considerando 132 *supra* (**Sobre el rol directo e inmediato de la PNP en las diligencias de investigación urgentes e inaplazables**); y,
 - j) el primer párrafo del artículo 10 del Decreto Legislativo 1611, de conformidad con lo establecido en el considerando 141 *supra* (**PNP e investigación del delito de extorsión**).
4. Atendiendo al contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales, en conexión con contenido protegido del derecho fundamental al debido proceso, **ORDENAR** que se **INTERPRETE** lo establecido en:
- a) el artículo 68.1 del Nuevo Código Procesal Penal, y su literal f), modificados por el Artículo Único de la Ley 32130, de conformidad con lo establecido en el considerando 135 *supra* (**Realización de entrevistas e identificación de posibles testigos por parte de la PNP**);
 - b) el último párrafo del artículo 6.2 del Decreto Legislativo 1611, de conformidad con lo establecido en el considerando 138 *supra* (**Diligencias urgentes de la PNP ante la confesión sincera**); y,
 - c) el artículo 341 del NCPP, reformado por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1611, de conformidad con lo establecido en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional | 167
sobre la conducción de la investigación del delito

considerando 143 de esta *supra* (**PNP y técnicas especiales de investigación**).

S.

MONTEAGUDO VALDEZ