



Tribunal Constitucional

Pleno. Sentencia 84/2026

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00005-2025-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6 de febrero de 2026

Caso de la reforma del Nuevo Código Procesal Penal sobre la investigación del delito III

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CUSCO C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

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, los artículos 67.1; 67.2; 68.1, literal “I” y 68.2 del Nuevo Código Procesal Penal

Magistrados firmantes:

SS.

PACHECO ZERGA
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ





TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ley 32130: artículo IV del Título Preliminar; 67.1; 67.2; 68.1, literal "1" y 68.2.	Constitución Política del Perú - Arts. 43, 139.3 y 159.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

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

2.1. AUTONOMÍA Y COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES DEL MINISTERIO PÚBLICO

2.2. FUNCIONES CONSTITUCIONALES DE LA PNP

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

§4. 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. LA PROBLEMÁTICA DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR**
- 5.3. SOBRE LA CONDUCCIÓN JURÍDICA DE LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO**
- 5.4. SOBRE EL SIGNIFICADO DE CONDUCIR «DESDE SU INICIO» LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO**
- 5.5. 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. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS EN EL PRESENTE PROCESO

- 7.1. Artículo IV del Título Preliminar**
- 7.2. Artículo 67, incisos 1 y 2**
- 7.3. Artículo 68, inciso 1, literal “I” y el inciso 2**

§8. CONSIDERACIONES FINALES

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de febrero de 2026, 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 agregan.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 15 de enero de 2025, el Colegio de Abogados del Cusco interpone 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 los artículos IV del Título Preliminar; 67.1; 67.2; 68.1, literal “1”; 68.2; del Nuevo Código Procesal Penal. Alega la vulneración de los artículos 43, 139.3 y 159 de la Constitución.

Por su parte, con fecha 6 de octubre de 2025, la apoderada especial del Congreso de la República en procesos de inconstitucionalidad contesta la demanda, solicitando que sea declarada infundada.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes esgrimen una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de las disposiciones cuestionadas, los que, a modo de resumen, se exponen a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos del Colegio de Abogados del Cusco en el presente proceso de inconstitucionalidad, son los siguientes:

- La parte demandante sostiene que la modificatoria del artículo IV del Título Preliminar del NCPP ha conferido a la Policía Nacional del Perú (PNP) amplias facultades para conducir investigaciones preliminares de manera autónoma y sin la dirección inmediata del Ministerio Público (MP) (cfr. foja 2 del cuadernillo digital del expediente).
- Refiere que la atribución de tales facultades genera riesgos significativos para los derechos fundamentales, pues en virtud de aquellas se configura un modelo que



permitiría la discrecionalidad en procedimientos que afectan la libertad, privacidad y dignidad de los investigados.

- Alega que la falta de supervisión directa del MP a las investigaciones preliminares realizadas por la PNP puede comportar prácticas arbitrarias y afectaciones al debido proceso, así como debilitar las garantías establecidas a este respecto en el marco constitucional (cfr. foja 3 del cuadernillo digital del expediente).
- Precisa que la función de investigación y las correspondientes atribuciones que la ley impugnada confiere a la PNP afectan el balance de poderes y las competencias constitucionales exclusivas del MP; y que la norma cuestionada debilita el rol constitucional de este último órgano, debido a que permitiría que la PNP realice investigaciones preliminares de manera autónoma.
- Aduce que, al examinar las disposiciones cuestionadas a la luz del test de proporcionalidad, se advierte que estas no resultan idóneas debido a que “no se ha demostrado que las investigaciones autónomas de la PNP sean más eficaces en la lucha contra el delito” (foja 6 del cuadernillo digital del expediente).
- En la misma línea, en cuanto al subexamen de necesidad, refiere que existen alternativas menos restrictivas que las normas sometidas a control y que podrían alcanzar el mismo objetivo.
- En cuanto al análisis de proporcionalidad en sentido estricto, afirma que la afectación que la norma supone, “especialmente en términos de pérdida de imparcialidad, riesgos de abuso de poder y vulneración del debido proceso, supera ampliamente los beneficios que pudiera ofrecer” (foja 6 del cuadernillo digital del expediente), en relación con la eventual celeridad de las investigaciones preliminares.
- Respecto a la modificatoria del artículo 67 del NCPP, el colegio demandante sostiene que es inconstitucional, debido a que las disposiciones impugnadas establecen el deber policial de comunicar únicamente lo actuado a la Fiscalía, lo que podría generar eventuales problemas y actos de corrupción (cfr. foja 32 del cuadernillo digital del expediente).
- Por similares razones, la parte recurrente enfatiza la inconstitucionalidad de los incisos 1 y 2 del artículo 68 del NCPP, modificados por la ley impugnada, porque, a su criterio, la PNP debe ser un órgano de apoyo para el MP, entidad esta última que es la encargada de dirigir desde su inicio la investigación del delito.
- Por tales consideraciones, solicita que la demanda sea declarada fundada en todos sus extremos.



B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Los argumentos expuestos por la apoderada especial del Congreso de la República en la contestación de la demanda son los siguientes:

- Sostiene que el Tribunal Constitucional, en el fundamento 144 de la Sentencia 00006-2024-PI/TC y 00014-2024-PI/TC (acumulados), ha establecido que la conducción de la investigación por parte del Ministerio Público es de índole jurídica, lo que implica el deber de orientar legalmente a la PNP en el ejercicio de sus acciones (cfr. foja 43 del cuadernillo digital del expediente).
- Asevera que el Tribunal Constitucional, en el fundamento 147 de esta misma sentencia, ha indicado que es posible conferir la investigación preliminar a la PNP, siempre que ello no signifique que en dicha etapa se excluya al MP de lo relacionado con la disposición de apertura de la investigación, así como de verificar posteriormente el marco jurídico de dicha disposición, y de supervisar plenamente las actuaciones operativas que desarrolle la PNP durante esta etapa (cfr. foja 44 del cuadernillo digital del expediente).
- Sobre los cuestionamientos de la modificatoria de los incisos 1 y 2 del artículo 67 del NCPP, la demandada refiere que este Tribunal, en el fundamento 170 de aquel pronunciamiento, ha confirmado la constitucionalidad de dicha norma y ha determinado que el MP, como conductor de la investigación del delito desde sus inicios, conserva la facultad de otorgar valor a las investigaciones realizadas por la PNP (cfr. foja 46 del cuadernillo digital del expediente).
- Afirma que en el fundamento 171 de dicha sentencia se precisó que la PNP debe seguir el marco jurídico de la disposición de la investigación preliminar y dar cuenta a la Fiscalía de las diligencias preliminares, lo que no significa subordinación, sino resguardo y respeto funcional en el desarrollo de las labores que corresponde a cada institución (cfr. foja 47 del cuadernillo digital del expediente).
- Sostiene que las disposiciones modificadas en los incisos 1 y 2 del artículo 68 del NCPP son constitucionales, toda vez que el MP, según lo desarrollado en el fundamento 174 de la Sentencia 00006-2024-PI/TC y 00014-2024-PI/TC (acumulados), mantiene la conducción de la investigación del delito desde sus inicios, que comprende tanto la conducción jurídica de la investigación preliminar como la conducción absoluta de la investigación preparatoria propiamente dicha (cfr. foja 47 del cuadernillo digital del expediente).
- Finalmente, resalta que, según lo desarrollado en el fundamento 174 de la sentencia precitada, lo regulado por el legislador en la norma impugnada constituye un marco



operativo para permitir que la actuación de ambos órganos vinculados a la persecución del delito se lleve a cabo de manera eficaz (cfr. foja 47 del cuadernillo digital del expediente).

- Por tales consideraciones, la apoderada especial del Congreso solicita que la demanda sea declarada infundada en todos sus extremos.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En atención a la demanda de inconstitucionalidad presentada en el Expediente 00005-2025-PI/TC, se solicitó a este Tribunal que se lleve a cabo el control de constitucionalidad del artículo IV del Título Preliminar, y de los artículos 67.1; 67.2; 68.1, literal “1”; 68.2 del NCPP, modificado por el artículo único de la Ley 32130.
2. Teniendo en cuenta lo anterior y, a fin de resolver la presente controversia, este Tribunal reproducirá el criterio desarrollado en la Sentencia 00006-2024-PI/TC y 00014-2024-PI/TC (acumulados) en torno a la naturaleza jurídica del Ministerio Público y de la Policía Nacional del Perú y, de manera más específica, a las competencias que les han sido asignadas por la Constitución.

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

3. Este Tribunal ha resuelto que, de acuerdo con lo establecido en 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; y 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 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.
4. 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.

5. En relación con los mecanismos de coordinación, este Tribunal viene sosteniendo 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. No obstante, 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.
6. 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.
7. 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 00027-2021-PI/TC, fundamento 29).
8. 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 respecto en 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

9. 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.
10. El Ministerio Público no solo 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.

11. 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.
 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.
12. 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; supone, en buena cuenta, 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.
13. A los efectos que aquí interesan, el inciso 4 del artículo 159 de la Constitución dispone que al Ministerio Público le corresponde:
 - i. la conducción;
 - ii. desde el inicio;
 - iii. de la investigación del delito.
14. 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.
15. Precisado lo anterior, este Tribunal desarrollará a continuación las funciones constitucionales de la PNP.



2.2. FUNCIONES CONSTITUCIONALES DE LA PNP

16. 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.

17. 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.

18. 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; y**
- v. Vigilar y controlar las fronteras.

19. Estando a lo expuesto, este Tribunal desarrollará algunas consideraciones sobre la investigación preliminar del delito antes y a partir de la entrada en vigor de la Ley 32130.

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

20. 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.

21. Hasta allí, el nuevo marco parecería del todo claro. Sin embargo, de acuerdo a lo previsto por el artículo 65¹ del mismo cuerpo legal, nuevamente se generan

¹ Versión modificada por el artículo 3 de la Ley 30076.



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.

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.

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

23. 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



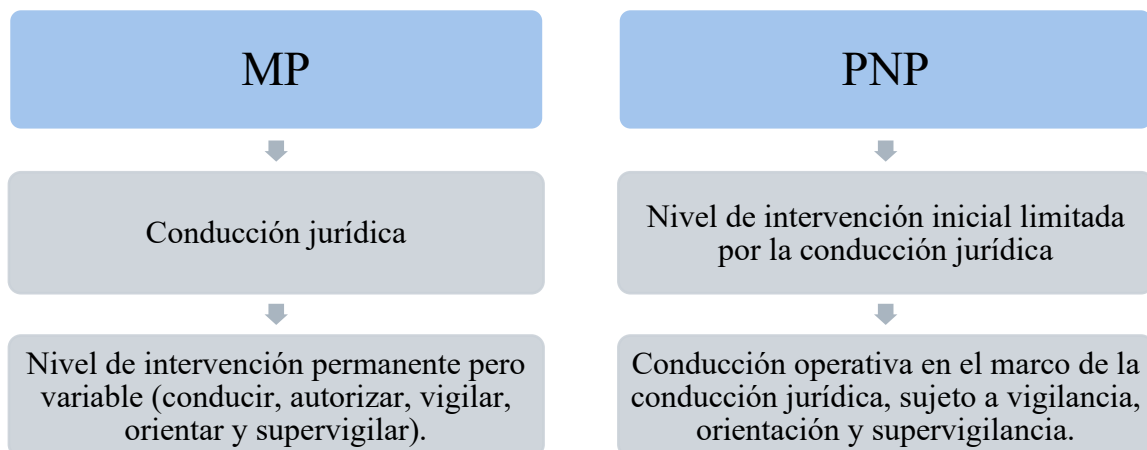
conjunta el empleo de pautas, técnicas y medios indispensables para la eficacia de la misma. Garantizan el derecho de defensa del imputado y sus demás derechos fundamentales, así como la regularidad de las diligencias correspondientes. [...].

24. 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.
25. De acuerdo con el marco constitucional vigente, el Ministerio Público conduce la investigación. Sin embargo, la 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.
26. 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.
27. 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.
28. 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.
29. 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.
30. 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, 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 constitucional².

31. 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.
32. 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.
33. 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 que, en un nivel de colaboración entre poderes, se facilita la persecución para garantizar una eficaz función tutelar en materia penal. Puede decirse de la siguiente forma:



² 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.



34. 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
35. 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.
36. 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 Policía y la Fiscalía, de modo que 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 eficaz³.

§5. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL

37. En el presente caso, este Tribunal debe analizar la constitucionalidad del texto vigente de los artículos IV del Título Preliminar; 67.1; 67.2; 68.1, literal l; 68.2 del NCPP, modificados por el artículo único de la Ley 32130.
38. A fin de evitar una innecesaria reiteración de argumentos, este Tribunal considera pertinente 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

³ 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-DEADJUNT%C3%8DA-N%C2%B0-003-2019-DP-ADHPD-Supervisi%C3%B3nNacional-a-los-Departamentos-de-Investigaci%C3%B3n.pdf>



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.

39. Dada la relevancia de dichas cuestiones, estas serán desarrolladas a continuación.

5.1. SOBRE SI AL MINISTERIO PÚBLICO LE CORRESPONDE LA «CONDUCCIÓN» O LA «CONDUCCIÓN *JURÍDICA*» DE LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO

40. Este Tribunal dejó previamente resuelto en la Sentencia 00006-2024-PI/TC y 00014-2024-PI/TC (acumulados) que 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 siguiente:

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.

41. Así, «investigar» implica desplegar acciones tendientes a descubrir algo; a los efectos que aquí interesan, descubrir un hecho delictivo.

42. Por las razones expuestas, 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.

43. 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 las demandas de autos⁴, tales como la presunción de inocencia, el deber estatal en materia de seguridad o la independencia de poderes, 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).

44. 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.
45. 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 Ley impugnada se encuentra dentro de los márgenes de conducción y operatividad de las investigaciones criminales.

5.2. LA PROBLEMÁTICA DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR

46. 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

⁴ Demanda, fojas 4 y 5 del Expediente 00020-2024-PI/TC y fojas 6 al 34 del Expediente 00024-2024-PI/TC.



- sienten inseguros al salir a la calle⁵.
- (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 2022⁶
 - (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 %⁷.
 - (iv) En 10 años, el Perú ha pasado del puesto 40 al puesto 10 de países con peor índice de criminalidad⁸.
47. 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; sin embargo, 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»**⁹ (énfasis agregado).

⁵ 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%20SeptiembreSeguridad%20_0.pdf

⁶ 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_oct_ubre-2024.pdf

⁷ 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-dedelitos-denunciados.pdf?v=1729892858>

⁸ 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-rankingnumbeo-que-tan-alta-es-la-criminalidad-en-america-y-a-nivel-mundial-venezuelanoticia/#google_vignette. Esta noticia se recoge también en otros medios de comunicación, por ejemplo, ver: <https://canaln.pe/actualidad/peru-se-posicionaentre-10-paises-mas-inseguros-mundo-n480564>

⁹ 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-DEADJUNT%C3%8DA-N_-003-



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.

48. 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.

5.3 SOBRE LA CONDUCCIÓN JURÍDICA DE LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO

49. Al respecto, si bien el artículo 159.4 de la Norma Fundamental dispone que el Ministerio Público conduce la investigación del 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.
50. 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.
51. 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.

52. 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.
53. 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:

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; (...).

54. 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.

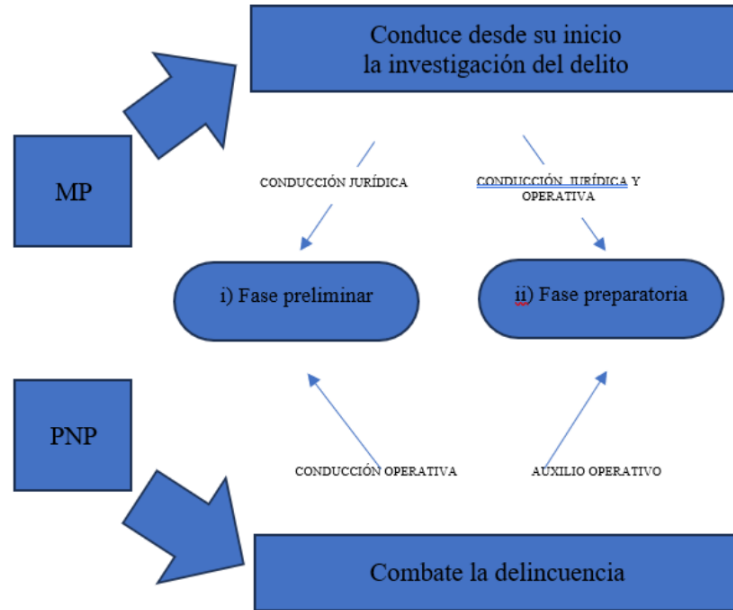
La investigación criminal es una especialidad funcional a dedicación exclusiva en el ámbito nacional. El personal de la Policía Nacional responsable de las funciones de investigación criminal no puede ser empleado en labores que no sean propias de la especialidad, salvo en circunstancias declaradas por 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.

55. 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 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.



5.4.SOBRE EL SIGNIFICADO DE CONDUCIR «DESDE SU INICIO» LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO

56. 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.
57. La interpretación conforme con la Constitución implica que el Ministerio Público *no se desvincula de su rol de conductor de la 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.
58. 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. 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, implicaba 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.

59. 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 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.
60. Por estas consideraciones, corresponde desestimar el 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 realizará en la presente sentencia.

5.5. 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

61. 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.**

(...) (Énfasis agregado).

62. 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-, 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.

(...)

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. [...].

63. 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.
64. 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

65. Teniendo en cuenta lo anterior, 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.
- 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. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS EN EL PRESENTE PROCESO

66. Este Tribunal, a continuación, someterá a control cada una de las disposiciones cuestionadas en las demandas tramitadas en este caso.

7.1. Artículo IV del Título Preliminar

67. 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).

68. Como se advierte, 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 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.
69. 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.
70. 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 su correcto desarrollo, dentro de los cánones jurídicos que le resulten útiles;
 - ii. La PNP realiza la investigación operativa del delito en coordinación con el Ministerio Público; y que,
 - 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.
71. 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.



72. Así las cosas, este Tribunal considera que corresponde desestimar la demanda en el extremo de los cuestionamientos al artículo IV del Título Preliminar del NCPP.

7.2. Artículo 67, incisos 1 y 2

73. Corresponde ahora analizar 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.

74. Teniendo en cuenta lo aquí cuestionado, 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.
75. En similar sentido, la Corte Suprema en la Casación 2752-2021/La Libertad, de fecha 2 de septiembre de 2022, ha dejado puesto de relieve que:

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 añadido).

76. Es decir, a diferencia de lo que plantea la parte recurrente en este punto de la controversia, se aprecia que, 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.

77. 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 entre 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.**
78. 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.
79. 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.

7.3. Artículo 68, inciso 1, literal “1” y el inciso 2

80. En relación con el examen de constitucionalidad del literal “1” 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:
(...)
 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.



81. La parte demandante cuestiona la constitucionalidad de estos dispositivos, aduciendo que la ley otorga facultades a la PNP para ejercer la función de investigación, lo que traería como consecuencia que se prescindiera de la comunicación de lo actuado a la Fiscalía y generar, de esta manera, diversas irregularidades y actos de corrupción; pese a 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 sea eficaz.
82. Estando a los fundamentos expuestos, corresponde desestimar este extremo de la demanda.

§8. CONSIDERACIONES FINALES

83. En suma, por todo lo expuesto en la presente sentencia, que resulta conforme con lo resuelto previamente en los Expedientes 00006-2024-PI/TC y 00014-2024-PI/TC (acumulados), este Tribunal Constitucional ha llegado a las siguientes conclusiones sobre la materia *sublitis*:

- (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 de la



apertura de la investigación preliminar, así como con la vigilancia, orientación, supervigilancia y guía de la investigación policial.

- (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 disposiciones impugnadas se interpreten conforme a los fundamentos expuestos en la presente sentencia.
2. **REITERAR LA EXHORTACIÓN** 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 las sentencias emitidas por este Tribunal, 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



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la posición de mis colegas, emito el presente voto singular, porque considero que la presente demanda resulta fundada en todos sus extremos, por lo que corresponde declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones del Nuevo Código Procesal Penal (NCPP) sometidas a escrutinio constitucional.

Sustento mi posición en las siguientes razones:

1. En el Expediente 00005-2025-PI/TC se cuestiona la constitucionalidad de los siguientes artículos del Nuevo Código Procesal Penal (NCPP): [i] artículo IV del Título Preliminar; [ii] 67.1; [iii] 67.2; [iv] 68.1, literal “I”; y, [v] 68.2.
2. En el Expediente 00006-2024-PI/TC, se objetaron, entre otras disposiciones, la constitucionalidad de los siguientes artículos del Nuevo Código Procesal Penal (NCPP): [i] 60.2; [ii] 65.2; [iii] 65.3; [iv] 65.4; [v] 67.1; [vi] 68.1; [vii] 69; [viii] 208.1; [ix] 213.3; y, [x] 332.2. Y, a su vez, por su parte, en el Expediente 00014-2024-PI/TC se objetó la constitucionalidad de las siguientes disposiciones del Nuevo Código Procesal Penal (NCPP): [i] artículo IV del Título Preliminar; [ii] 60.2; [iii] 61.2; [iv] 61.3; [v] 65.2; [vi] 65.3; [vii] 65.4; [viii] 67.1; [ix] 67.2; [x] 68.1, literal “I”; [xi] 68.2; [xii] 160.2, literal “c”; [xiv] 321.1; [xv] 322.1; [xvii] 330; [xviii] 331.1; [xx] 332.1; [xxi] 332.2 y [xxii] 337.1. Ahora bien, el Expediente 00014-2024-PI/TC se acumuló al Expediente 00006-2024-PI/TC.
3. Eso quiere decir que las disposiciones demandadas ya fueron escrutadas por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 150/2025 dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional en el Expediente 00006-2024-PI/TC y 00014-2024-PI/TC [Acumulados]. Ahora bien, en relación a aquella sentencia, estimo imperativo recordar que en esa causa emití un voto singular, por lo que no suscribí la posición mayoritaria.
4. Por ello, reitero mi posición disidente sobre el reparto de atribuciones y competencias efectuado en la Constitución, la misma que entiende que la investigación del delito es conducida en su integridad por el Ministerio Público. Precisamente por ello, no tiene sentido diferenciar la investigación preliminar de la investigación preparatoria formalizada —como lo sostiene la mayoría de mis colegas—, por lo que, en lo concretamente concerniente a la investigación del delito, la Policía Nacional del Perú solamente debe limitarse a acatar las decisiones del Ministerio Público. De modo que, no comparto lo sostenido por quienes suscriben la posición mayoritaria consistente en que la Policía Nacional del Perú tiene a su cargo la investigación preliminar del delito, pero bajo la conducción jurídica del Ministerio Público.



Tribunal Constitucional

Caso de la reforma del Nuevo Código Procesal Penal sobre la investigación del delito III | 31

5. Así pues, aunque respeto dicha idea; dejo expresa constancia que no la comparto.

Por tales consideraciones, mi **VOTO** es porque la demanda resulta **FUNDADA** en su integridad, por lo que corresponde expulsar del ordenamiento jurídico los siguientes artículos del Nuevo Código Procesal Penal (NCPP): [i] artículo IV del Título Preliminar; ii] 67.1; [iii] 67.2; [iv] 68.1, literal “1”; y, [v] 68.2.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



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. La demanda tiene por finalidad que se declare la inconstitucionalidad del artículo IV del Título Preliminar, los artículos 67.1; 67.2; 68.1, literal “1”; 68.2 del NCPP modificados por el Artículo Único de la Ley 32130.
2. En su oportunidad, en un caso con una pretensión sustancialmente análoga a la ventilada en esta causa, resuelto a través de la Sentencia recaída en los Expedientes 0006-2024-PI/TC y 0014-2024-PI/TC (acumulados), hice un voto singular a la posición sostenida por la mayoría de mis colegas, pues, a mi juicio, lo que correspondía era desestimar la demanda, emitiéndose una sentencia interpretativa.
3. Sin perjuicio de remitirme a los fundamentos expuestos en el referido voto singular, es pertinente enfatizar que el criterio interpretativo rector de aquel voto fue el siguiente:

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 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 (considerando 146 y punto resolutivo 2).

4. Ahora bien, con relación a la específica impugnación de las disposiciones del NCPP, modificadas por el Artículo Único de la Ley 32130, teniendo en cuenta los considerandos del aludido voto singular, corresponde señalar lo siguiente:
 - a) Con relación a los artículos IV del Título Preliminar; 67.2 y 68.2 me remito al considerando 119 y al punto resolutivo 3, literal f) (Sobre lo que significa la conducción “jurídica” de la investigación por parte del MP);
 - b) Con relación al artículo 67.2 *in fine*, me remito al considerando 120 y al punto resolutivo 3, literal g) (Sobre el significado de la inexistencia de subordinación por parte de la PNP respecto del MP);



Tribunal Constitucional

Caso de la reforma del Nuevo Código Procesal Penal sobre la investigación del delito III | 33

- c) Con relación al artículo 68.1, me remito al considerando 135 y punto resolutivo 4, inciso a) (Realización de entrevistas e identificación de posibles testigos por parte de la PNP);

Por lo expuesto, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda, remitiéndome a los criterios interpretativos contenidos en el voto singular a la Sentencia recaída en los Expedientes 0006-2024-PI/TC y 0014-2024-PI/TC (acumulados).

S.

MONTEAGUDO VALDEZ