

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente,

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo N° 1605, Decreto Legislativo que modifica el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 957, para optimizar el marco legal que regula a la investigación del delito y la intervención de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público.

El presente informe fue aprobado por, en la Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el de de 2025, contando con los votos favorables de los señores Congresistas:
.....

En la misma sesión se aprobó por unanimidad de los parlamentarios presentes, la autorización para la ejecución de los acuerdos, con los votos a favor de los congresistas

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1605, Decreto Legislativo que modifica el nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 957, para optimizar el marco legal que regula a la investigación del delito y la intervención de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el 21 de diciembre de 2023.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

Mediante el Oficio 414-2023-PR, la Presidente de la República informó sobre la publicación del Decreto Legislativo 1605, el cual fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 22 de diciembre de 2023; para luego ser decretado e ingresado a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Finalmente, a través del Oficio 0611-2023-2024-CCR/CR, de fecha 28 de diciembre de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento informó a esta subcomisión sobre la relación de normas sujetas a control constitucional, entre las cuales se encontraba el presente decreto legislativo, cuyos informes respectivos estaban pendientes de elaboración. **A la fecha, se advierte que dicho decreto se encuentra pendiente de control y del consecuente informe en la Subcomisión de Control Político del Congreso de la República.**

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El Decreto Legislativo 1605 tiene cinco artículos y una disposición complementaria transitoria. A continuación, el detalle:

- El **artículo 1**, señala que el decreto legislativo modifica el Nuevo Código Procesal Penal (Decreto Legislativo N° 957) con la finalidad de mejorar el marco legal que regula la investigación del delito y la coordinación entre la Policía Nacional y el Ministerio Público.
- El **artículo 2**, dispone la modificación de diversos artículos del Nuevo Código Procesal Penal, se modifican varios artículos del Código Procesal Penal, incluyendo:
 - **Artículo 24:** Establece que delitos graves, como tráfico de drogas, lavado de activos, terrorismo, trata de personas, sicariato, secuestro y extorsión

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

que involucren funcionarios públicos, serán juzgados por jueces de la capital, independientemente del lugar donde ocurrieron.

- **Artículo 60:** El Ministerio Público dirige la acción penal y coordina con la Policía Nacional para investigar los delitos, respetando el principio de legalidad.
- **Artículo 65:** El fiscal y la Policía deben colaborar en la investigación, diseñando protocolos de actuación. En casos urgentes, el fiscal debe emitir una disposición para iniciar diligencias en 24 horas.
- **Artículo 67:** La Policía puede actuar por iniciativa propia en casos urgentes, comunicando inmediatamente al fiscal. También debe apoyar al Ministerio Público en la investigación preparatoria.
- **Artículo 68:** La Policía, bajo la conducción del fiscal, puede realizar actos de investigación como recibir denuncias, proteger escenas del crimen, recoger evidencias, entrevistar testigos, detener en flagrancia y asegurar documentos.
- **Artículo 68-A:** Permite operativos conjuntos entre el fiscal y la Policía para prevenir delitos o identificar autores. En emergencias, la Policía puede actuar sin la presencia inmediata del fiscal.
- **Artículo 69:** El Fiscal de la Nación emitirá instrucciones generales para regular las actuaciones de investigación y la coordinación con la Policía.
- **Artículo 173:** La labor pericial puede ser encomendada a la Dirección de Criminalística de la Policía o a otras entidades especializadas.
- **Artículo 180:** El informe pericial oficial es único, pero si hay discrepancias, cada perito puede presentar su propio informe.
- **Artículo 195:** En casos de muertes sospechosas, el fiscal puede delegar el levantamiento del cadáver a la Policía o al juez de paz más cercano, especialmente en zonas de emergencia.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

- **Artículo 206:** La Policía puede establecer controles en vías públicas para identificar sospechosos en delitos graves, comunicando al Ministerio Público.
- **Artículo 207:** El fiscal puede ordenar vigilancia y seguimiento de investigados en casos de delitos violentos o crimen organizado, requiriendo autorización judicial para intervenciones en inmuebles.
- **Artículo 208:** La Policía puede inspeccionar lugares o personas si hay motivos para creer que se encontrarán pruebas de un delito.
- **Artículo 209:** La Policía puede retener personas durante pesquisas por hasta 4 horas, requiriendo orden judicial para extensiones.
- **Artículo 210:** La Policía puede registrar personas si hay sospechas fundadas de que ocultan pruebas, respetando su dignidad.
- **Artículo 213:** La Policía puede realizar pruebas de alcoholemia en casos de delitos relacionados con la conducción de vehículos.
- **Artículo 230:** El fiscal puede solicitar la intervención de comunicaciones en delitos graves, con autorización judicial. En emergencias, el plazo para solicitarla es de 24 horas.
- **Artículo 231:** Las intervenciones de comunicaciones deben registrarse en actas, y las grabaciones se entregan al fiscal para su custodia.
- **Artículo 235:** El fiscal puede solicitar el levantamiento del secreto bancario en investigaciones, con autorización judicial. En emergencias, el plazo es de 24 horas.
- **Artículo 263:** La Policía debe informar al detenido sobre el delito que se le atribuye y comunicar el hecho al Ministerio Público y al juez en casos graves.
- **Artículo 264:** La detención policial dura hasta 48 horas, extendible en casos complejos o delitos graves.
- **Artículo 266:** El fiscal puede solicitar la detención judicial por hasta 7 días (10 días para crimen organizado), con audiencia obligatoria en 48 horas.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

- **Artículo 324:** La investigación es reservada, pero las partes pueden acceder a las actuaciones. El fiscal puede ordenar secreto por hasta 20 días, prorrogables.
 - **Artículo 331:** La Policía debe comunicar al Ministerio Público sobre la comisión de delitos y continuar las investigaciones bajo su dirección.
 - **Artículo 332:** La Policía debe remitir un informe al fiscal dentro del plazo establecido, incluyendo diligencias, actas y evidencias recogidas.
 - **Artículo 447:** En casos de flagrancia, el fiscal solicita al juez la incoación de un proceso inmediato, con audiencia en 48 horas.
 - **Artículo 454:** Los delitos cometidos por jueces o fiscales requieren una disposición especial del Fiscal de la Nación, excepto en flagrancia o crimen organizado.
-
- El **artículo 3**, menciona que las modificaciones se financian con el presupuesto de las instituciones involucradas, sin recursos adicionales del Tesoro Público.
 - El **artículo 4**, señala que el decreto se publica en plataformas digitales del Estado y en el diario oficial "El Peruano".
 - El **artículo 5**, menciona que este decreto es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros del Interior y de Justicia.
 - Finalmente, la Única Disposición Complementaria Transitoria señala que Policía Nacional y el Ministerio Público deben adecuar su normativa interna en un plazo máximo de 60 días desde la publicación del decreto.

III. MARCO CONCEPTUAL

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político

El artículo 104 de la Constitución Política regula la facultad del Congreso de la República para delegar su poder legislativo al Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos. Este artículo también establece que el presidente de la República debe informar al Congreso o a la Comisión Permanente sobre cada decreto emitido.

La obligación de presentar estos decretos legislativos, junto con sus exposiciones de motivos, al Congreso se fundamenta en lo siguiente:

- a) El Congreso tiene el deber de garantizar el respeto por la Constitución y las leyes, de acuerdo con el artículo 102 de la Constitución.
- b) Los decretos legislativos se emiten como resultado de una ley habilitante aprobada por el Congreso, que define las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo puede legislar, así como el plazo dentro del cual se deben emitir dichos decretos.
- c) Dado que se trata de una "delegación", la facultad para emitir normas con rango de ley (excepto en casos de decretos de urgencia regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución) pertenece al Congreso. Este actúa como la "entidad delegante", encargada de supervisar los actos — en este caso, las normas— que emite el Poder Ejecutivo, el cual asume el rol de "entidad delegada" en virtud de dicha delegación legislativa.

Asimismo, según lo ha señalado el Tribunal Constitucional, el artículo 104 de la Constitución Política establece los límites que el Poder Ejecutivo debe respetar al ejercer la facultad legislativa delegada. Estos límites, además de los que impone la propia Constitución de manera explícita o implícita, están

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

principalmente determinados por la ley habilitante. Los límites pueden ser: a) **Límites temporales, que indican el plazo dentro del cual el Ejecutivo puede legislar;** y b) **Límites materiales, que exigen que la legislación delegada se ajuste estrictamente a las materias definidas en la ley que autoriza dicha delegación¹.**

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo “(...) *le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley*”.²

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que:

“[...] En la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría. [...]”³

¹TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 13.

²López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

³ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 24. Décima Edición.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo⁴. Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁵.

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que “los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones”.⁶ De ello se sigue que los operadores jurídicos “**(...) *habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (...)***”.⁷

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas “***en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución***”⁸, mientras que las potestades

⁴ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁵ Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁷ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

⁸ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

discrecionales son las que “permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad.”⁹

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas. Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)¹⁰, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario ***“(...) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal.”***¹¹

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.¹²

⁹ Ídem.

¹⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

¹¹ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹² Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos

El artículo 90, inciso c), del Reglamento del Congreso de la República establece que, si un decreto legislativo contradice la Constitución Política, incumple el procedimiento parlamentario previsto en el Reglamento del Congreso o excede los límites de la delegación de facultades otorgada en la ley habilitante, la comisión encargada de presentar el informe debe recomendar su derogación o modificación.

En este contexto, se identifican tres parámetros normativos clave para el control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Constitución Política, b) el Reglamento del Congreso y c) la Ley habilitante.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia correspondiente al Expediente 0017-2003-AI/TC, ha destacado dos principios fundamentales que orientan este control político parlamentario: el principio de rendición de cuentas y el de responsabilidad política.

Por lo tanto, corresponde, en el presente momento procesal parlamentario, a la Subcomisión de Control Político estudiar, a efectos de garantizar, que se cumpla el procedimiento de control de los decretos legislativos previsto en el artículo 90 del Reglamento del Congreso. Esta subcomisión debe verificar que el decreto legislativo se ajuste a las materias específicas delegadas y que haya sido emitido dentro del plazo establecido por la ley habilitante, además de asegurarse de que no contradiga las disposiciones de la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, el ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuales son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de este Poder del Estado a su facultad legislativa.¹³

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).¹⁴

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo en cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii) leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL
PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	- Reforma constitucional - Aprobación de tratados internacionales - Leyes orgánicas - Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

Cuadro de elaboración propia.

¹³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.¹⁵ En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

En el presente caso, se tiene que la ley autoritativa es 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. Esta ley delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa (90) días calendario, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 23 de setiembre de 2023.

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1605

La Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1605, conforme a las siguientes secciones:

¹⁵ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 90.

El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.***
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.***
- c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros”***

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial “El Peruano”, que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de el aludido decreto al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1605 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 21 de diciembre de 2023 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 22 de diciembre de 2023, mediante el Oficio 414-2023-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal: la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que el Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la Ley 31880, publicada el 23 de setiembre de 2023 en el Diario Oficial “El Peruano”, estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegada. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1605 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 21 de diciembre de 2023, esta subcomisión concluye que dicha norma en ese extremo del control formal si cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.**

4.2. Aplicación del control material (tres tipos)

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.¹⁶ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1605 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido

Este control, como su nombre lo indica, tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

De acuerdo con la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de noventa días calendario, en materias reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, así como en la submateria que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Materias delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo y submateria que autoriza la emisión del Decreto Legislativo 1605

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 31880	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
SEGURIDAD CIUDADANA,	“2. Materias de la delegación de facultades legislativas 2.1. En materia de seguridad ciudadana

¹⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES-NIÑO GLOBAL, INFRAESTRUCTURA SOCIAL, CALIDAD DE PROYECTOS Y MERITOCRACIA	[...] 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. [...]
---	--

Cuadro de elaboración propia.

A partir del contenido de la Ley 31880 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1605 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que los artículos desarrollados en el Decreto Legislativo 1605 tienen como objeto optimizar la investigación penal mediante una coordinación más eficiente entre la Policía Nacional y el Ministerio Público, así como fortalecer las herramientas legales para combatir delitos graves y el crimen organizado, garantizando el respeto a los derechos fundamentales.

Es así, que encontramos que las disposiciones contenidas en el decreto legislativo 1605 se enmarcan perfectamente en la materia específica señalada en el literal a) del inciso 2.1.3 del numeral 2.1, del artículo 2 de la Ley 31880, relacionada con la seguridad ciudadana y la optimización del marco legal para la investigación del delito. Estas normas buscan fortalecer la coordinación entre la Policía Nacional y el Ministerio Público, así como modernizar los procedimientos de investigación para hacer frente a la criminalidad organizada y los delitos de mayor impacto social. De esta manera, se contribuye a mejorar la eficacia del sistema de justicia penal y a garantizar una respuesta más ágil y efectiva en la lucha contra la inseguridad ciudadana. o frente de trabajo, de corresponder, de manera continua y permanente.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

Es importante precisar que, el Congreso de la República, mediante 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, publicada el 10 de octubre de 2024 modificó los artículos 24, 60, 65, 67, 68, 173, 180, 230, 331 y 332 del Decreto Legislativo 957; los mismos modificados anteriormente por el decreto bajo análisis.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1605 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, de la revisión de cada disposición establecida en el decreto legislativo examinado, esta subcomisión encuentra que no ha sido rebasado los parámetros normativos establecidos en el **literal a) del inciso 2.1.3, del numeral 2.1, del artículo 2 de la Ley 31880**, que otorga discrecionalidad al Poder Ejecutivo para legislar en materia de seguridad ciudadana con el fin de optimizar el marco legal de investigación penal y fortalecer la coordinación interinstitucional. Las modificaciones introducidas se ajustan estrictamente a los objetivos de mejorar la eficacia en la persecución del delito, garantizar el respeto a los derechos fundamentales y modernizar los procedimientos policiales y fiscales, sin exceder las facultades delegadas por el Congreso de la República.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

Lo antes descrito demuestra que el contenido del Decreto Legislativo 1605 esta alineado a la submateria especifica delegada por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo, no habiendo un exceso en la discrecionalidad que tuvo el Poder Ejecutivo de legislar.

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1605 se encuentra dentro de la orientación política tomada por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas al Poder Ejecutivo, en consecuencia, sí cumple con el control de apreciación.

c) Control de evidencia

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución Política ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado, que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual *“(…) se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos de que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos.”*¹⁷

¹⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

***“[...] una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción iuris tantum, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional [...]”.*¹⁸**

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *ultima ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.¹⁹ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.²⁰

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo 1605 busca optimizar la lucha contra la criminalidad organizada y los delitos de alta repercusión social, dentro de un marco que respeta los derechos constitucionales y las atribuciones de cada institución.

Es así, que esta legislación es concordante con **el artículo 159 de la Constitución Política**, referido al mandato para que el Fiscal coordine y conduzca jurídicamente los actos de investigación del delito, con la Policía

¹⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

¹⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

Nacional, garantizando que la acción penal se ejerza con eficacia, pero dentro del marco legal.

De igual manera, se fortalece el **artículo 166 de la Constitución Política**, en relación al actuar de la Policía Nacional quien está a cargo de prevenir, investigar y combatir la delincuencia; con la finalidad de combatir la delincuencia para proteger a la población.

Por tanto, la Subcomisión de Control Político encuentra que el decreto legislativo examinado no vulnera la Constitución Política del Perú, **superando el control de evidencia**.

V. CUADRO DE RESUMEN

De la evaluación realizada por esta subcomisión se puede resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro 3
Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1605, Decreto Legislativo que establece un marco normativo para optimizar la investigación del delito mediante una coordinación efectiva entre el Ministerio Público y la Policía Nacional, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 21 de diciembre de 2023 y dado cuenta el 22 de diciembre de 2023 al Parlamento por parte de la presidente de la República, mediante Oficio 414-

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

	2023-PR, que fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso. Es así que se cumple con el plazo de dación de cuenta del decreto legislativo examinado de tres días hábiles posteriores a su publicación, de conformidad al literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.
Plazo para la emisión de la norma	✓ Sí cumple. La Ley 31880, publicada el 23 de setiembre de 2023 en el Diario Oficial “El Peruano, estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1605 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 21 de diciembre de 2023, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	✓ Sí cumple. No contraviene normas constitucionales.
Ley autoritativa, Ley N° 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	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1605 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa, es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del literal a) del inciso 2.1.3 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 31880.

Cuadro de elaboración propia.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera sobre el Decreto Legislativo 1605, Decreto Legislativo que modifica el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 957, para optimizar el marco legal que regula la investigación del delito mediante y la intervención de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público, lo siguiente:

1. **CUMPLE** con el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso.
2. **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley N° 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.

En consecuencia, la Subcomisión de Control Político acuerda **APROBAR** el presente Informe y remitirlo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1605,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO
CODIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL
DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL
MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACION DEL
DELITO Y LA INTERVENCION DE LA POLICIA NACIONAL
DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PUBLICO**