

**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL  
DECRETO DE URGENCIA N° 012-2020-IP  
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N° 012-2020, que establece medidas temporales para el pase a la situación de retiro del personal policial por falta de idoneidad para el cumplimiento de las funciones policiales.

El Decreto de Urgencia fue derivado al Grupo de Trabajo mediante Oficio N° 334-2020-2021-CCR-CR de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 17 de julio de 2020 e ingresado al despacho el 19 de julio del mismo año.

El presente informe fue aprobado por unanimidad, en la Octava Sesión Extraordinaria del grupo de trabajo del 29 de marzo del 2021, por los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos y Gino Costa Santolalla, presentes en la sesión virtual.

## **1.- Antecedentes**

### **1.1.- Antecedentes generales**

Mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, de fecha 30 de setiembre de 2019, se produjo la disolución del Congreso al amparo del artículo 134 de la Constitución Política del Perú. En consecuencia, se convocó a elecciones para un nuevo Congreso, ante el cual deben elevarse los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario, conforme a lo estipulado por el segundo párrafo del artículo 135 de la Carta Magna.

Por Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 006-2019-CC, se confirmó la validez del acto contenido en el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, que declara la disolución del Congreso de la República elegido para el periodo 2016-2021 y convoca a elecciones para el 26 de enero de 2020.

El artículo 135 de la Constitución Política del Perú prevé que el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia durante el periodo en que el Congreso de la República se encuentra disuelto, de los que debe dar cuenta a la Comisión Permanente del Congreso disuelto para que los examine y eleve al nuevo Congreso, una vez que este se instale.

## **1.2.- Aspectos procedimentales**

El Poder Ejecutivo, con fecha 15 de enero de 2020, promulgó el Decreto de Urgencia N° 012-2020, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 16 de enero. Se dio cuenta del mismo al Congreso de la República, mediante Oficio N° 012-2020-PR, ingresado el 17 de enero de 2020.

Por proveído de la Oficialía Mayor, fue derivado a la Comisión Permanente, con fecha 21 de enero de 2020.

La Comisión Permanente del Congreso de la República disuelto, en su sesión de fecha 26 de febrero de 2020, aprobó el informe del Decreto de Urgencia N° 012-2020; pues se registró la siguiente votación: 11 votos a favor, 3 en contra y 3 abstenciones.

Las conclusiones del Informe del Decreto de Urgencia N° 012-2020 fueron las siguientes:

### ***“5.1 En relación a la facultad legislativa “extraordinaria” del Poder Ejecutivo***

*El Poder Ejecutivo emite decretos de urgencia de forma extraordinaria en dos momentos (artículos 118 y 135 de la Constitución Política del Perú). Ambos instrumentos coinciden en su denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimiento de control (político y jurídico) diferentes. La indicada facultad legislativa extraordinaria del artículo 135° no debería entenderse como absoluta.*

*El Ejecutivo solo debe recurrir a la facultad legislativa extraordinaria en el periodo de interregno parlamentario ante la necesidad de normas urgentes, respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de tal manera que, no pueda afectar el sistema democrático y el estado de derecho constitucional.*

*Existen materias durante el periodo de interregno que son incompatibles con la facultad legislativa extraordinaria del Poder Ejecutivo: reforma constitucional, normas que forman parte del bloque de constitucionalidad, reserva de ley orgánica, **limitación de derechos fundamentales**, tratados o convenios internacionales, autorización del viaje del Presidente de la República, materia tributaria, nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios, reglamento del Congreso, normas que requieren votación calificada e Ingreso de tropas al país con armas.*

## **5.2 En relación al Decreto de Urgencia 012-2020**

*5.2.1 El referido Decreto de Urgencia 012-2020, plantea un procedimiento excepcional, consistente en establecer temporalmente la facultad discrecional para disponer el pase a la situación de retiro del personal policial por la causal de falta de idoneidad para el cumplimiento de las funciones policiales.*

*5.2.2 El Decreto de Urgencia 012-2020 no es compatible con la Constitución Política pues una simple apreciación a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la intervención legislativa evidencia una eventual afectación del derecho fundamental al debido proceso, el derecho de defensa, la presunción de inocencia y el derecho a la cosa juzgada; todo ello consagrado en el texto constitucional. (art. 139, incisos 3 y 14; y art. 2 inciso 24-e; entre otros); más aún cuando pueden existir otros mecanismos más idóneos para cumplir con resguardar los bienes jurídicos de la institución policial: ética, disciplina y servicio policial, así como la imagen institucional.*

*5.2.3 El Decreto de Urgencia 012-2020 establece medidas temporales por un plazo de 5 años renovables, las mismas que por su naturaleza y objetivos deben ser permanentes para afrontar la reforma de la institución policial.*

*5.2.4 No se ha sustentado debidamente la urgencia de la medida. Se considera necesario que una norma de este tipo deba ser discutida en el Parlamento Nacional a fin de recibir los aportes e informes de todas las instituciones y entidades que puedan sumar sobre este importante asunto.”*

Posteriormente, por Acuerdo del Consejo Directivo del Congreso de la República, elegido para el Periodo Legislativo 2020-2021, se derivaron los informes aprobados por la Comisión Permanente del anterior Congreso de la República a las Comisiones Ordinarias y a la Comisión de Constitución y Reglamento. En este caso, además, al Grupo de Trabajo de control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su correspondiente estudio e informe.

El presente Decreto de Urgencia ha sido remitido tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, como comisiones dictaminadoras del Congreso de la República.

Como primera comisión dictaminadora, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, con fecha 11 de diciembre de 2020, aprobó por mayoría el informe de evaluación del Decreto de Urgencia N° 012-2020, que concluyó con la falta de conformidad de este dispositivo al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

*“Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, de conformidad con lo establecido en el artículo 135 de la Constitución Política del Perú, el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, así como los Acuerdos del Consejo Directivo del Congreso de la República adoptados en sesiones del 9 de junio y 20 de julio de 2020, ha procedido a realizar el control político del Decreto de Urgencia 012-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas temporales para el pase a la situación de retiro del personal policial por falta de idoneidad para el cumplimiento de las funciones policiales, concluyendo que no cumple con lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 118, numeral 3 del artículo 123 y el*

*artículo 135 de la Constitución Política del Perú, así como con los requisitos señalados en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República. En consecuencia, propone su derogatoria con el siguiente texto:*

***LEY QUE DEROGA EL DECRETO DE URGENCIA 012-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS TEMPORALES PARA EL PASE A LA SITUACIÓN DE RETIRO DEL PERSONAL POLICIAL POR FALTA DE IDONEIDAD PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES POLICIALES***

***Artículo Único. Derogación del Decreto de Urgencia 012-2020***

*Derógase el Decreto de Urgencia 012-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas temporales para el pase a la situación de retiro del personal policial por falta de idoneidad para el cumplimiento de las funciones policiales.”*

Durante el desarrollo de la evaluación del presente decreto de urgencia, a cargo de este Grupo de Trabajo, se han recibido los siguientes informes:

- Informe N° 06-2020-DIRREHUM-PNP/DIVPNIBPP-JEF, remitido por Oficio N° 120-2021-DIRREHUM-PNP/DIVPNIBPP-JEF, de fecha 12 de marzo de 2021. A través del cual, la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú expuso que:

*“1. (...) el Comando dispone se emita un Informe referente al Decreto de Urgencia N° 012-2020 de fecha 15ENE2020 que establece medidas temporales para el Pase a la Situación de Retiro del personal policial por falta de idoneidad, para el cumplimiento de las funciones policiales.*

*2. En dicha norma legal, además consideró en la Disposición Complementaria Modificatoria Única, la modificación del artículo 30 y del anexo II Factor Experiencia para el Servicio Policial”, del Decreto Legislativo N° 1149 Ley de la Carrera y Situación del personal de la Policía Nacional del Perú, considerando en el Art. 30 como una causal de asignación “Cumplir los Oficiales el límite de permanencia de un (01) año en Zona de Altura a partir de los 3,500 msnm”, situación que no estaba contemplada en el precitado Decreto Legislativo N° 1149 (Ley específica que regula el proceso de ascenso en la Policía Nacional del Perú), modificaciones que no guardan relación con el objeto de dicha norma*

*legal que es el DU N° 012-2020, cuyo objeto es pase al retiro por falta de idoneidad.*

*(...)*

*6. Por los motivos antes expuestos, se recomienda la derogatoria del contenido en la Disposición Complementaria Modificatoria Única del Decreto de Urgencia N° 012- 2020 de fecha 15ENE2020, que modificó el anexo II Factor Experiencia para el Servicio Policial”, del Decreto Legislativo N° 1149 Ley de la Carrera y Situación del personal de la Policía Nacional del Perú, sugiriendo consignar expresamente en la misma norma derogatoria, que RECOBRA SU VIGENCIA lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1149 Ley de la Carrera y Situación del personal de la Policía Nacional del Perú de fecha 12DIC2012 y sus modificatorias Decreto Legislativo N° 1230 y Decreto Legislativo N° 1242, en lo que respecta al Anexo II Factor Experiencia para el Servicio Policial”, con la finalidad de seguir contando con misma norma legal para este ítem específico en los Procesos de Ascenso por Concurso de Oficiales y Suboficiales de Armas de la Policía Nacional del Perú, de manera continua y permanente sobre la cual los integrantes de la Policía Nacional del Perú, fijen su línea de carrera que permanezca en el tiempo y no se cambien las reglas de juego en pleno proceso, favoreciendo a unos y/o perjudicando a otros; hasta la promulgación de una nueva norma legal o el Reglamento de Ascenso de la Policía Nacional del Perú.”*

- Informe Legal N° 20-2021-SECEJE-PNP/DIRASJUR-DIVDJP, remitido por Oficio N° 0247-2021/IN/DM, de fecha 12 de marzo de 2021. Por medio del cual, la Dirección de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional del Perú concluyó lo siguiente:

*A. El Decreto de Urgencia N° 012-2020 no ha sido aplicado hasta la fecha respecto al pase al retiro de personal PNP condenado por el Poder Judicial por la comisión de delito.*

*B. El Decreto de Urgencia N° 12-2020 colisiona y se superpone con lo previsto en el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú establecido en la Ley N°30714 y su Reglamento.*

- C. *El Decreto de Urgencia N° 12-2020 presenta problemas de constitucionalidad y legalidad, tanto en su promulgación como en sus alcances y aplicación.*
- D. *La Policía Nacional del Perú, a través de sus distintos órganos competentes, opina por la derogatoria del Decreto de Urgencia N° 12-2020, con excepción de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria, e incluyendo un segundo párrafo o artículo con precisiones a lo siguiente:*
1. *La restitución de la aplicación de la causal de pase a la situación de retiro por sentencia condenatoria, recogida en el **numeral 8 del artículo 83 y en artículo 93** del Decreto Legislativo N° 1149. Aspecto que ha sido consensuado por el Alto Mando y el MININTER.*
  2. *La restitución de la aplicación del **artículo 30** del Decreto Legislativo N° 1149, referido a las casuales de asignación y reasignación. Aspecto que ha sido consensuado por el Alto Mando y el MININTER.*
  3. *La restitución de la aplicación del **Anexo II “Factor Experiencia para el Servicio Policial”** del Decreto Legislativo N° 1149, referido a los procesos de ascensos por concurso, a partir del proceso que establezca el Alto Mando, considerando que se podría originar un vacío normativo. Aspecto que ha sido consensuado por el Alto Mando y el MININTER, en el sentido que debe ser de aplicación inmediata.*
- E. *Cabe precisar, que en lo que se refiere a la aplicación del **artículo 45**, concerniente al requisito de tiempo mínimo de servicios reales y efectivos prestados en las regiones fuera de Lima y Callao, exigible por el Decreto de Urgencia N° 12-2020 para los Oficiales Subalternos a partir del proceso de ascenso del año 2023-promoción 2024 y para los Oficiales Superiores a partir del proceso 2024-promoción 2025; existe consenso en el Alto Mando y el MININTER, en el sentido que debe exceptuarse de la derogatoria a la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto de Urgencia N° 12-2020, a fin de posibilitar la progresividad de su aplicación.*

F. En tal sentido, el Alto Mando y el MININTER han consensuado proponer el siguiente texto que a continuación se indica:

**“Artículo Único:**

*Derógase el Decreto de Urgencia N° 12-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas temporales para el pase a la situación de retiro del personal policial por falta de idoneidad para el cumplimiento de las funciones policiales, con excepción de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria.*

*Restitúyase la vigencia de los artículos 30, 83 numeral 8 y 93, así como el Anexo II “Factor Experiencia para el Servicio Policial”, establecidos en el Decreto Legislativo N° 1149 – Ley de la Carrera y situación del Personal de la Policía Nacional del Perú, los cuales son de aplicación inmediata.”*

Finalmente, mediante Oficio N° 138-2020-2021-GT/DU.DEG.TI/CR, de fecha 15 de marzo de 2021, este Grupo de Trabajo solicitó información adicional en relación con las siguientes consultas:

- *En cuanto al Informe Legal N° 20-2021-SECEJE-PNP/DIRASJUR-DIVDJPN, donde la Dirección de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional del Perú ha solicitado la derogación del referido decreto, salvo en el extremo de su Segunda Disposición Complementaria Transitoria, se busca conocer si es que el Ministerio del Interior comparte la misma opinión técnica expresada en el informe mencionado.*
- *¿Considera que todos los supuestos incorporados por el artículo 4 del decreto de urgencia bajo examen, deben ser derogados? O ¿existen supuestos, por ejemplo, como los delitos de violencia contra la mujer o de omisión de alimentos que merecen ser tomados en cuenta para el pase al retiro del personal policial?*
- *Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC N° 090-2004-AA, Caso Callegari), la discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad. Entonces, ¿por qué se considera que el pase al retiro del personal policial que cuenta con sentencia consentida o ejecutoriada por*

*los delitos como violencia contra la mujer o grupo familiar, omisión de pensión de alimentos o por pertenecer a una organización criminal, entre otros delitos señalados en el decreto bajo examen, necesariamente constituirán espacios de arbitrariedad?*

Al respecto, se precisa que al cierre del presente informe no se ha recibido respuesta por parte del Ministerio del Interior.

### **1.3.- Cumplimiento de requisitos formales**

El Decreto de Urgencia N° 012-2020, según su parte considerativa cuenta con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, conforme al numeral 2 del artículo 125 de la Constitución Política y ha sido publicado con cargo a dar cuenta a la Comisión Permanente, en congruencia con el artículo 135 de la Carta Magna.

El Decreto de Urgencia ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, y el Ministro del Interior, en cumplimiento del numeral 3 del artículo 123 de la Constitución Política.

Bajo este escenario, cabe tener en cuenta lo señalado por el artículo 46 del Reglamento del Congreso, el cual indica:

*“Artículo 46.- Durante el interregno parlamentario o el receso parlamentario la Comisión Permanente ejerce sus funciones de control conforme a la Constitución Política y al presente Reglamento.”*

En tanto que el artículo 91 del Reglamento del Congreso señala que:

*“Artículo 91.- El Congreso ejerce control sobre los decretos de urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de su facultad que le concede el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:*

- a) Dentro de las veinticuatro horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, el Presidente de la República dará cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto (...).” (el subrayado es agregado)*

Si bien el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República refiere un procedimiento de control para los decretos de urgencia emitidos en virtud del inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política, no existe una regulación procedimental específica para los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la misma norma suprema. Sin embargo, lo estipulado en el citado artículo también resultaría aplicable en lo pertinente.

En ese sentido, se puede apreciar que el decreto de urgencia examinado fue publicado el 16 de enero de 2020 y se dio cuenta de este a la Comisión Permanente el 17 de enero de 2020, mediante Oficio N° 012-2020-PR.

#### **1.4.- Marco normativo del Decreto de Urgencia N° 012-2020**

- Constitución Política del Perú, artículo 118 numeral 19, artículo 123 numeral 3, artículo 125 numeral 2, artículo 134 y artículo 135.
- Reglamento del Congreso de la República, artículos 46 y 91.
- Decreto Supremo N° 165-2019-PCM.
- Ley N° 30714, Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú.
- Decreto Legislativo N° 1149, Ley de la Carrera y Situación de Personal de la Policía Nacional del Perú.
- Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.

## **2. Marco constitucional y reglamentario**

El segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política ha especificado que durante el periodo en que el Congreso de la República se encuentra disuelto, se produce el siguiente escenario:

*"Artículo 135.-*

*(...)*

*En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale." (el subrayado es agregado)*

Así, se resalta la atribución de legislar por parte del Poder Ejecutivo en dicho periodo a través de los decretos de urgencia, a diferencia de lo que se encuentra establecido para estos dispositivos normativos durante el periodo de funcionamiento normal del Congreso de la República, como puede advertirse del siguiente artículo:

*" Artículo 118.-*

*(...)*

*19. Dictar medidas extraordinarias mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional, con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede derogar o modificar los decretos de urgencia." (el subrayado es agregado)*

De este modo, la naturaleza de las atribuciones constitucionales conferidas es claramente diferente.

Este escenario debe comprenderse a la luz de que durante el interregno parlamentario momentáneamente existe un cambio en el orden constitucional ordinario por habilitación de la misma Constitución Política; otorgándole al Poder Ejecutivo la facultad de legislar con la finalidad de que no se produzca un vacío en las necesidades de regulación del Estado, asegurando la atención de los asuntos pendientes y la continuidad de sus labores, sin que esto implique la inexistencia de límites pauteados por la propia Carta Magna.

A saber, en cuanto a los **límites materiales**, es posible colegir que los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario, por ejemplo, no podrían regular materias que exigen una votación calificada del Congreso de la República, dado el alto carácter de representatividad que estos requieren. En el mismo sentido, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR, punto 16, ha referido que:

*"16. Debe considerarse que no sería pertinente legislar sobre reforma constitucional (artículo 206 de la Constitución); leyes orgánicas (artículo 106 de la Constitución), salvo que se trate de contenidos no orgánicos; Tratados Internacionales (artículo 56 de la Constitución); tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79 de la Constitución), y; cualquier materia que requiera la votación calificada del Congreso."*

En consonancia con la posición del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es preciso señalar que la Comisión Permanente del Congreso disuelto avaló un listado detallado de normas que quedarían excluidas de dicha facultad de legislar, conforme se advierte del primer informe que aprobó durante su funcionamiento; a partir del examen de constitucionalidad favorable que efectuó del Decreto de Urgencia N° 002-2019, sobre medidas para la realización de las elecciones de un nuevo Congreso. En dicho documento, la anterior Comisión Permanente indicó que las materias excluidas de regulación por parte del Ejecutivo durante el interregno parlamentario serían las siguientes:

- Reforma constitucional,
- Normas que forman parte del bloque de constitucionalidad,
- Reserva de ley orgánica,
- Limitación de derechos fundamentales,
- Tratados o convenios internacionales,
- Autorización de viaje del Presidente de la República,
- Materia tributaria<sup>1</sup>,
- Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios
- Reglamento del Congreso
- Normas que requieren votación calificada
- Ingreso de tropas al país con armas

Precisando, además, que:

*“A lo señalado corresponde agregar que el Ejecutivo solo debería recurrir a la facultad legislativa extraordinaria ante la necesidad de norma cuya vigencia sea urgente; e, ineludible respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de tal manera que no pueda afectarse la gobernabilidad democrática”*

De otro lado, en cuanto a los **límites formales**, en tanto los decretos de urgencia tienen rango de ley, están sujetos a los requisitos, procedimientos y controles determinados de conformidad con dicha naturaleza; de modo que se encuentran sujetos a la siguiente formalidad: el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (numeral 3 del artículo 123 de la Constitución) y su aprobación por el Consejo de Ministros (numeral 2 del artículo 123 Constitución 1993).

---

<sup>1</sup> En este punto cabe tener presente la especificación efectuada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de su Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR, donde indica que tal limitación solo estaría referida al tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

### **3. Contenido del Decreto de Urgencia N° 012-2020**

El Decreto de Urgencia N° 012-2020 tiene por objeto establecer medidas que permitan asegurar la idoneidad del personal policial en el cumplimiento de sus funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente; para lo cual, establece temporalmente la facultad discrecional para disponer el pase a la situación de retiro por la causal de falta de idoneidad.

La mencionada norma del Poder Ejecutivo se compone de diez (10) artículos, dos (2) disposiciones complementarias transitorias y una (1) disposición complementaria modificatoria; por medio de las cuales puede advertirse el desarrollo de los siguientes temas:

Se dispone la creación de una Comisión Sectorial encargada de la evaluación del personal policial por la causal de falta de idoneidad en el cumplimiento de sus funciones, cuya evaluación y propuesta se eleva con un informe debidamente motivado, para la emisión de la resolución que dispone el pase al retiro, según el grado del personal policial. Dicha resolución posee el carácter de inimpugnable en sede administrativa, al ser una facultad discrecional.

Sin perjuicio de las causales establecidas en el Decreto Legislativo N° 1149, Ley de la Carrera y Situación de Personal de la Policía Nacional del Perú y su Reglamento, el pase a la situación de retiro por falta de idoneidad se efectúa sobre la base a los siguientes criterios:

- a) Haber sido condenado, por los delitos tipificados en los artículos 107, 108, 108-A, 108-B, 108-C, 108-D, 121, 121-B, 152, 153, 153-A, 170 al 174, 176-A, 177, 185 al 189, 200, 279, 279-A, 279-B, 279-F, 296 al 297, 307, 317, 317-A, 317-B, 319, 320, 321, 325 al 333, 382, 383, 384, 387, 389, 393, 393-A, 394, 395, 396, 397, 397-A, 398, 399, 400, 401 del Código Penal. Dichos supuestos de hecho se encuentran referidos a los delitos contra la vida, el cuerpo y la salud; contra la libertad; contra el patrimonio; contra la seguridad pública; por tráfico ilegal de residuos peligrosos; contra la tranquilidad pública; contra la humanidad; contra el Estado y la Defensa Nacional; y, contra la Administración Pública.

Adicionalmente, también por los delitos cometidos como miembro o integrante de una organización criminal conforme a los alcances de la Ley N° 30077 y por los delitos tipificados en el Decreto Ley N° 25475 y sus modificatorias, que establecen la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio; indistintamente si son del fuero civil o militar – policial.

- b) Haber sido condenado, mediante sentencia consentida o ejecutoriada, a pena privativa de la libertad efectiva o inhabilitación mayor a dos (2) años por delitos no contemplados en el anterior listado.
- c) Haber sido sentenciado como responsable de violencia familiar o por delitos de feminicidio u otros vinculados a hechos de violencia contra las mujeres o integrantes del grupo familiar, o a violencia de género.
- d) Ser un deudor alimentario moroso e inscrito en el REDAM, con adeudo de tres (3) cuotas de obligaciones alimentarios o pensiones devengadas, conforme a la Ley N° 28970, Ley que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos; salvo que acredite el cambio de su condición a través de la cancelación respectiva o autorice el descuento por planilla, o por otro medio de pago, del monto de la pensión mensual fijada en el proceso de alimentos.
- e) Haber sido sancionado disciplinariamente por más de una infracción muy grave durante su carrera, bajo diferentes conductas infractores y de naturaleza no continuadas.
- f) Por la comisión flagrante de una infracción por consumo de drogas ilícitas o alcohol, debidamente corroboradas.
- g) Por actividades o conductas que afecten gravemente los bienes jurídicos constituidos por la ética policial, disciplina policial, servicio policial e imagen institucional, debidamente corroboradas y siempre que no se encuentren tipificadas dentro de la Ley N° 30714, Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú con una sanción menor al pase a la situación de retiro.

Se especifica que la aplicación de estos supuestos alcanza a todas las categorías, jerarquías y grados del personal de Oficiales y Suboficiales, de Armas y de Servicios, de la Policía Nacional del Perú. Además, se enfatiza que su aplicación no tiene naturaleza de sanción administrativa sino discrecional; por lo que no genera pago de beneficio o indemnización alguna.

Se faculta al Ministerio del Interior para aprobar las normas complementarias necesarias para su aplicación, especificándose que su financiamiento se encuentra a cargo del presupuesto institucional del Ministerio del Interior, sin demandar recursos adicionales.

Se indica que el presente decreto posee una vigencia de cinco (05) años renovables por un periodo similar.

De otro lado, a través de sus disposiciones complementarias transitorias se establece que:

- Durante la vigencia del decreto de urgencia se suspende la aplicación de la causal de pase a la situación de retiro recogida en el numeral 8 del artículo 83 y en el artículo 93 del Decreto Legislativo N° 1149; referidos a la situación de retiro por sentencia judicial condenatoria, consentida o ejecutoriada, con pena privativa de libertad efectiva o inhabilitación mayor de dos (2) años.
  
- El artículo 45 del Decreto Legislativo N° 1149, sobre el requisito de tiempo mínimo de servicios reales y efectivos prestados en las regiones fuera de Lima y Callao, es exigible para los Oficiales Subalternos a partir del proceso de ascenso del año 2023, promoción 2024 y para los Oficiales Superiores a partir del proceso 2024, promoción 2025.

Del mismo modo, a través de la única disposición complementaria modificatoria, se especifican cambios al artículo 30 (causales de asignación y reasignación) y al Anexo II “Factor Experiencia para el Servicio Policial” del Decreto Legislativo N° 1149, Ley de la Carrera y Situación del Personal de la Policía Nacional del Perú.

#### **4. Análisis del Decreto de Urgencia N° 012-2020**

##### **4.1. Sobre el cumplimiento de los requisitos formales**

En concordancia con el artículo 135 de la Constitución Política y los artículos 46 y 91 del Reglamento del Congreso de la República, el Poder Ejecutivo debe dar cuenta del decreto de urgencia emitido a la Comisión Permanente del Congreso disuelto.

Asimismo, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 123 inciso 3 y 125 inciso 2 de la Constitución Política, los decretos de urgencia del interregno parlamentario, al igual que los decretos de urgencia ordinarios, deben ser refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros y aprobados por el Consejo de Ministros.

El Decreto de Urgencia N° 012-2020 fue publicado el 16 de enero de 2020 y remitido al Congreso de la República el 17 de enero de 2020, mediante Oficio N° 012-2020-PR. Asimismo, se encuentra refrendado por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zeballos Salinas, según indica su artículo 10 y aprobado por el Consejo de Ministros, según se señala en sus considerandos. Por lo tanto, el decreto bajo análisis cumple con los aspectos formales exigidos de carácter constitucional y reglamentario.

#### **4.2. Sobre el cumplimiento de los requisitos materiales**

Existe coincidencia entre los cuestionamientos efectuados por la Comisión Permanente del anterior Congreso y los reseñados por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, como primera comisión dictaminadora; los mismos que pueden ser reconducidos a los siguientes puntos:

- Sobre la competencia del Poder Ejecutivo, durante el interregno parlamentario, para establecer medidas que permitan asegurar la idoneidad del personal policial en el cumplimiento de sus funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente; a través de la figura del pase a la situación de retiro.
- Sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en tanto el Decreto de Urgencia N° 012-2020 establece un régimen paralelo al establecido por la Ley N° 30714, Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

##### *4.2.1. Sobre la competencia del Poder Ejecutivo para regular durante el interregno parlamentario el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú*

En cuanto a este primer aspecto, es posible señalar que en concordancia con el artículo 135 de la Constitución y a diferencia de lo permitido por el inciso 19 del artículo 118, durante el periodo del interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo no solo puede legislar en materia económica y financiera a través de los decretos de urgencia sino, además, sobre otros asuntos que beneficien a la ciudadanía y cuya espera no podría prolongarse hasta la instalación del nuevo Congreso; con excepción de aquellas materias que el mismo Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ha especificado en el Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR y que la Comisión Permanente del anterior Congreso también desarrolló.<sup>2</sup>

Más recientemente, el Tribunal Constitucional a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 03-2020-PI/TC (*Caso de la negociación colectiva en el sector público*) en cuanto a la evaluación del Decreto de Urgencia N° 14-2020, que regulaba disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el Sector Público, enfatizó lo siguiente: *“Este Tribunal Constitucional considera que, durante el período de disolución del Congreso, el Poder Ejecutivo tiene habilitada la competencia para legislar a través de decretos de urgencia y, en consecuencia, la negociación colectiva no constituye una materia manifiestamente vedada a la regulación que, través de este tipo de norma legal, se pueda expedir durante dicho interregno.”* (fundamento 28). Así, tratándose de un asunto tan delicado como el establecimiento de límites a los derechos laborales, el máximo intérprete de nuestra Constitución ha establecido que dicho contenido regulativo no trasgrede las competencias de Poder Ejecutivo durante el lapso de disolución del Congreso.

Por ello, ante lo señalado por la Comisión Permanente del anterior Congreso al indicar que: *“El Ejecutivo solo debe recurrir a la facultad legislativa extraordinaria en el periodo de interregno parlamentario ante la necesidad de normas urgentes”*, es preciso dejar anotado que el criterio asumido por este Grupo de Trabajo, en reiteradas ocasiones anteriores, considera que los decretos de urgencia del interregno parlamentario (artículo 135 de la Constitución) poseen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimientos de control distintos respecto de aquellos que se emiten en virtud del inciso 19 del artículo 118 de la Constitución; por lo que los decretos del interregno:

---

<sup>2</sup> Ambas entidades coincidieron en que las materias excluidas serían las siguientes: reforma constitucional, normas que forman parte del bloque de constitucionalidad, reserva de ley orgánica, limitación de derechos fundamentales, tratados o convenios internacionales, autorización de viaje del Presidente de la República, materia tributaria referida al tratamiento especial para una determinada zona del país, nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios, reglamento del Congreso, normas que requieren votación calificada e ingreso de tropas al país con armas

*“(…) pueden regular cualquier materia susceptible de normarse mediante una ley ordinaria, incluida la tributaria (y no sólo la materia económica y financiera, como ocurre con los DU “ordinarios”). Su dictado no requiere de la existencia de situaciones excepcionales o extraordinarias, ni de circunstancias de necesidad que involucren el Interés Nacional”<sup>3</sup> (el resaltado es agregado).*

En este orden de ideas, en atención a la jurisprudencia y a la doctrina constitucional especializada sobre la materia, es posible concluir que durante el periodo del interregno la emisión de un decreto de urgencia que establezca medidas relacionadas al régimen disciplinario de la Policía Nacional, *per se*, no trasgrede los márgenes constitucionales vigentes. Sin embargo, existen otros aspectos que también deben tomarse en cuenta.

#### 4.2.2. Sobre la posible vulneración del derecho al debido proceso por parte del Decreto de Urgencia N° 012-2020, al establecer un régimen disciplinario sin garantías

En cuanto a este segundo aspecto, es preciso resaltar que el mismo sector que inicialmente refrendó el decreto bajo análisis, actualmente, mediante Informe Legal N° 20-2021-SECEJE-PNP/DIRASJUR-DIVDJPN, de fecha 12 de marzo de 2021, ha sostenido que:

*“1. En la práctica, la aplicación del Decreto de Urgencia 012-2020 habría sido creado con la finalidad de establecer un procedimiento paralelo para sancionar discrecionalmente por falta de idoneidad a los miembros de la Policía Nacional del Perú.*

*2. Este procedimiento paralelo colisiona en parte con las normas del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú establecido en la Ley N° 30714, siendo además que dicho procedimiento no está cubierto por las garantías procesales y constitucionales que tiene el procedimiento administrativo disciplinario de la PNP.”*

De otro lado, cabe mencionar que el Tribunal Constitucional ha establecido que: *“El derecho constitucional al debido proceso establecido, en el inciso 3) del artículo 139º es*

---

<sup>3</sup> EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *Informe Constitucional: Contenido y alcances de los decretos de urgencia que puede expedir el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario y de su control por la Comisión Permanente y el nuevo Congreso*. Documento compartido en la cátedra “Instituciones político constitucionales del Estado peruano”, ciclo 2020-2, de la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p.15.

*aplicable no sólo a los procesos judiciales sino a todo proceso en general, por lo que constituye también un principio y un derecho del proceso administrativo disciplinario”* (Sentencia recaída en el Expediente N° 3778-2004-AA/TC, fundamento 20). Y en otro pronunciamiento también sostuvo que: “(...) *el establecimiento de disposiciones sancionatorias —tanto por entidades públicas, privadas, particulares, así como por autoridades judiciales— no puede circunscribirse a una mera aplicación mecánica de las normas, (...) se ha incorporado el principio de interdicción o prohibición de todo poder ejercido en forma arbitraria e injusta.”* (Sentencia recaída en el Expediente N° 03167-2010-PA/TC, fundamentos 10 y 12). Así, entre el principio de interdicción de la arbitrariedad y el debido proceso existe una íntima relación: “*El principio de interdicción de la arbitrariedad, por su parte, constituye un principio orientador del sistema jurídico, siendo que la afectación de dicho principio en perjuicio de una persona concreta se materializa cuando existe una afectación del derecho al debido proceso.*” (Sentencia recaída en el Expediente N° 06033-2013-PA/TC, fundamento 7).

Bajo este contexto, cuando se observa el procedimiento incorporado por el Decreto de Urgencia N° 012-2020, se advierte que no incorpora principios básicos que garanticen el derecho a un debido proceso, por ejemplo, el principio de doble instancia que se encuentra recogido en el numeral 4 del artículo 1 de la Ley N° 30714, Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú. Contrariamente, el Decreto de Urgencia N° 012-2020, a través del numeral 3.6 de su artículo 6, se encarga de enfatizar que: “*La resolución que dispone el pase a la condición de retiro por la causal de falta de idoneidad tiene el carácter de inimpugnable en sede administrativa, al ser una facultad discrecional.*” En consecuencia, a criterio de este Grupo de Trabajo, el contenido normativo del Decreto de Urgencia N° 012-2020 no resiste las exigencias constitucionales que impone el debido proceso sobre cualquier procedimiento al que se encuentra sometido un administrado; producto del cual recibirá una afectación sobre su esfera de derechos y deberes.

## **5. CONCLUSIONES**

Se concluye, en relación con el Decreto de Urgencia N° 012-2020, lo siguiente:

5.1.- Recomendar que se legisle, con mayor precisión y detalle, en la Constitución Política del Perú y en el Reglamento del Congreso de la República, la figura constitucional de la disolución del Congreso de la República; así como la actuación del Poder Ejecutivo en la etapa del interregno parlamentario, especialmente en cuanto al

alcance de la potestad de legislar a que se contrae el artículo 135 de la Constitución Política.

5.2.- El Decreto de Urgencia N° 012-2020, que establece medidas temporales para el pase a la situación de retiro del personal policial por falta de idoneidad para el cumplimiento de las funciones policiales, **NO CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135° y 139° inciso 3) de la Constitución Política; por lo que **RECOMIENDA** la aprobación de la fórmula normativa siguiente:

**LEY QUE DEROGA EL DECRETO DE URGENCIA N° 012-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS TEMPORALES PARA EL PASE A LA SITUACIÓN DE RETIRO DEL PERSONAL POLICIAL POR FALTA DE IDONEIDAD PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES POLICIALES**

**Artículo único.- Derogación del Decreto de Urgencia N° 012-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas temporales para el pase a la situación de retiro del personal policial por falta de idoneidad para el cumplimiento de las funciones policiales.**

Derógase el Decreto de Urgencia N° 12-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas temporales para el pase a la situación de retiro del personal policial por falta de idoneidad para el cumplimiento de las funciones policiales.

Dese cuenta.

Sala Virtual

Lima, 29 de marzo de 2021



Congresista Gino Costa Santolalla  
Coordinador del Grupo de Trabajo  
Comisión de Constitución y Reglamento