

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE CREA MECANISMOS DE
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E
INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR, DESDE EL
CONOCIMIENTO DE LOS ANTECEDENTES POLICIALES.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 023-2020, Decreto de Urgencia que crea mecanismos de prevención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, desde el conocimiento de los antecedentes policiales.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Novena Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 30 de abril de 2024, con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Gonzales Delgado¹, Aguinaga Recuenco², Aragón Carreño, Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia y Valer Pinto.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 023-2020, Decreto de Urgencia que crea mecanismos de prevención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, desde el conocimiento de los antecedentes policiales, fue publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2020.

El Presidente de la República, mediante Oficio 023-2020-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 023-2020; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 27 de enero de 2020 y derivado a la Comisión Permanente el 29 de enero del mismo año, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

La Comisión Permanente, con fecha 29 de enero de 2020, acordó designar a la entonces congresista Indira Isabel Huilca Flores como coordinadora del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 023-2020.

El Grupo de Trabajo, en su quinta sesión ordinaria, realizada el 27 de febrero de 2020, aprobó en mayoría el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 023-2020, cuyas conclusiones son:

¹ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

² Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE CREA MECANISMOS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR, DESDE EL CONOCIMIENTO DE LOS ANTECEDENTES POLICIALES.

- El decreto de urgencia cumple con los requisitos formales para su promulgación, pues se enmarca en lo establecido por el artículo 135 de la Constitución que regula el periodo del interregno parlamentario y resulta compatible con los límites de la facultad legislativa extraordinaria del Poder Ejecutivo.
- El decreto de urgencia establece medidas preventivas con la finalidad de que las mujeres e integrantes del grupo familiar tengan un instrumento de información que contribuya a su protección. Se trata de una norma de alcance nacional y de aplicación general y existe una vinculación entre las medidas previstas en su articulado y el problema que se busca atender, con lo que cumple el criterio de conexidad.

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 12 de marzo de 2020 se sometió a debate y votación el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 023-2020; el resultado de la votación fue 15 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones.

Superado el periodo del interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021 del Congreso Extraordinario, mediante Oficio 001-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, el Oficial Mayor puso en conocimiento a la Comisión de Constitución y Reglamento que el Consejo Directivo acordó derivar, entre otros, el Decreto de Urgencia 023-2020 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 017-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Mujer y Familia, como primera comisión.

Durante el Congreso Extraordinario, es decir, en el Periodo Anual de Sesiones 2020 – 2021, la Comisión de Mujer y Familia, en su sesión de fecha 5 de julio de 2021, aprobó por unanimidad el dictamen recaído en el Decreto de Urgencia 023-2020 con un texto sustitutorio, el mismo que estaba referido a que la información de los antecedentes policiales podría ser brindada también a través de las plataformas virtuales. Por su parte, durante este periodo anual de sesiones, la Comisión de Constitución y Reglamento no aprobó ningún dictamen relacionado al Decreto de Urgencia 023-2020.

En el periodo congresal 2021-2026, se constató la existencia de un número importante de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos informados por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el periodo congresal 2016-2021, los que están pendientes de ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes y de ser tratados por el Pleno del Congreso; por lo que, con fecha 13 de septiembre de 2021, mediante

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE CREA MECANISMOS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR, DESDE EL CONOCIMIENTO DE LOS ANTECEDENTES POLICIALES.

Acuerdo 054-2021-2021/CONSEJO-CR, se dispuso continuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario, conforme al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, sea expresando su conformidad o recomendando su derogación o modificación; además, se precisa que los dictámenes emitidos durante el periodo congresal 2016-2021, siempre que no hayan sido sometidos a debate por el Pleno del Congreso, retornan a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Finalmente, mediante Oficio 867-2022-2023/CCR-CR, del 24 de octubre de 2022, y Oficio 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de la Subcomisión de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional, pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 023-2020.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 023-2020 tiene por objeto establecer mecanismo de prevención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, desde el conocimiento de los antecedentes policiales, con la finalidad que las personas puedan tomar una decisión informada respecto a su proyecto de vida, cautelando su derecho fundamental a la integridad y a una vida libre de violencia.

En ese sentido, se reconoce el derecho de toda persona a conocer los antecedentes policiales de su pareja, es decir, con quien se tiene una relación sentimental, sea matrimonio, unión de hecho, de enamoramiento, noviazgo u otras. El otorgamiento de la información de los antecedentes policiales puede ser de forma verbal u otro mecanismo accesible, no siendo necesaria ni obligatoria la emisión de un certificado. El numeral 2.3 del artículo 2 establece un listado de delitos por los que se pueden solicitar los antecedentes policiales, entre los delitos se encuentran: feminicidio, violación sexual, acoso sexual, explotación sexual, entre otros.

Las personas autorizadas a solicitar la referida información son las siguientes: (i) la persona que se considere una potencial víctima de violencia por parte de su pareja; ii) un familiar hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad de la persona que podría ser una potencial víctima de violencia, que tenga sospechas que la pareja de un familiar es una persona peligrosa para ella

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE CREA MECANISMOS DE
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E
INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR, DESDE EL
CONOCIMIENTO DE LOS ANTECEDENTES POLICIALES.**

y sus hijos e hijas; y iii) otras personas cercanas a la potencial víctima de violencia, de acuerdo a los parámetros establecidos en el reglamento.

Además, se establecen ciertas condiciones para el otorgamiento y uso de la información, entre ellas tenemos que: i) la información solo se entrega a la persona que presuntamente está en riesgo de ser víctima de violencia, sin importar quien la hubiera solicitado; ii) de manera excepcional, la información también se proporciona a quien se encuentre a cargo del cuidado o representación de la persona que presuntamente se encuentra en riesgo de ser víctima; iii) la persona que reciba la información está obligada a mantener reserva de la misma; y iv) la persona que reciba la información sobre los antecedentes policiales, en el supuesto que la búsqueda arroje resultados positivos, recibe también información sobre prevención y mecanismos de atención de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

Finalmente, se precisa que la norma está refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministro del Interior.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer define la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado. En ese sentido, la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar puede referirse a una amplia gama de situaciones que van desde la violencia conyugal hasta la violencia que se produce en cualquier otra relación interpersonal.

Al respecto, de acuerdo con la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) de 2018, por lo menos alguna vez, el 63,2% de mujeres peruanas ha sido víctima de violencia, la cual fue ejercida por su esposo o compañero. Entre las formas más comunes de violencia, destaca la violencia psicológica y/o verbal (58,9%). Por su parte, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Relaciones Sociales del INEI, aplicada en el año 2015, el 81,3% de adolescentes de 12 a 17 años de edad fueron víctimas de violencia psicológica o física alguna vez en su vida por parte de las personas con las que viven; y el 73,8% de niñas y niños, entre 9 y 11 años de edad, señalaron que alguna vez en su vida fueron víctimas de violencia psicológica o física por parte de las personas con las que viven.

Estos altos índices de violencia que afectan a mujeres, niños, niñas y adolescentes, y en general, a cualquier miembro de la familia, obliga al Estado a

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE CREA MECANISMOS DE
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E
INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR, DESDE EL
CONOCIMIENTO DE LOS ANTECEDENTES POLICIALES.**

tomar medidas inmediatas desde diferentes perspectivas, una de ellas es la preventiva, que permita actuar antes que el hecho violento ocurra.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 30901, Ley que implementa un subregistro de condenas y establece la inhabilitación definitiva para desempeñar actividad, profesión, ocupación u oficio que implique el cuidado, vigilancia o atención de niñas, niños o adolescentes.
- Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legislable, límites y procedimientos de control diferentes.

Es imprescindible que el Congreso de la República ejerza el control de los decretos de urgencia ya sea de los emitidos de manera extraordinaria durante la normalidad constitucional como de los emitidos durante el interregno parlamentario, ello porque se tratan de normas jurídicas con rango de ley, de efectos inmediatos, respecto de las cuales se requiere verificar su adecuación constitucional y política, con el objeto de garantizar el respeto y la vigencia del principio democrático y de separación de poderes, establecidos esencialmente en los artículos 43 y 44 de la Constitución.

En el presente caso, nos encontramos en el segundo supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 023-2020, Decreto de Urgencia que crea mecanismos de prevención de la violencia contra las mujeres

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE CREA MECANISMOS DE
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E
INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR, DESDE EL
CONOCIMIENTO DE LOS ANTECEDENTES POLICIALES.**

e integrantes del grupo familiar, desde el conocimiento de los antecedentes policiales, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

El espacio de tiempo entre la disolución constitucional del Congreso y la instalación del nuevo Congreso se le denomina interregno parlamentario, y el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece que *“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”*.

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente otorgó, temporal y excepcionalmente, al Poder Ejecutivo la función de legislar, ello para atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario. Sin embargo, esta situación extraordinaria no implica la flexibilización de los parámetros formales y sustanciales que deben cumplir los decretos de urgencia, salvo en lo referido a las materias pasibles de ser reguladas vía este tipo de normas, toda vez que, al no poder legislar el Congreso de la República y siendo necesaria la emisión de normas para el funcionamiento del Estado, es evidente, razonable y justificado que el Poder Ejecutivo pueda emitir normas que versen sobre distintas materias más allá de los límites materiales aplicables a los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

Entonces, queda claro que los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución siempre deben versar sobre materia económica y financiera, y cuando la situación a regular pudiera poner en riesgo la economía o las finanzas públicas.

Es importante anotar que, conforme al segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, la mención del verbo “legisla” se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno. Desde luego que ello no implica que comprenda cualquier tipo de contenido (como la posibilidad de aprobar leyes de reforma constitucional, o aprobar leyes orgánicas), pero tampoco pueden ser aplicables las limitaciones establecidas en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución.

Asimismo, debe apreciarse que mientras el decreto de urgencia aprobado en aplicación del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución es controlado políticamente por el Congreso, que aplica el artículo 91 del Reglamento del

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE CREA MECANISMOS DE
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E
INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR, DESDE EL
CONOCIMIENTO DE LOS ANTECEDENTES POLICIALES.**

Congreso, el decreto de urgencia aprobado en aplicación del artículo 135 de la Constitución es examinado por la Comisión Permanente y luego elevado al nuevo Congreso. Es decir, existe un procedimiento de control diferenciado debido a que son instrumentos jurídicos diferentes.

Vale mencionar que, en los debates constitucionales de 1993 que se llevaron a cabo en la Comisión de Constitución, encargada de la propuesta del nuevo texto constitucional, se aprecia que el debate principal se dio en torno a si se mantenía o no la facultad de disolución, y no así a la denominación del instrumento ni a los alcances de la norma con la que durante el interregno legislaría el Poder Ejecutivo luego de la disolución.

Así, cabe mencionar que el constituyente Chirinos Soto mencionó que *“algún régimen jurídico tiene que haber entre el Congreso que se disuelve y el Congreso que se instala”*, mencionando posteriormente a los decretos urgentes. A su vez, la constituyente Flores Nano hizo referencia a las “normas de urgencia” y decretos de urgencia indistintamente en dicho debate. No obstante, las menciones más usuales eran de “decretos de urgencia”, especialmente por los constituyentes Chávez Cossío quien leía las fórmulas legales propuestas, y Cáceres Velásquez, entre otros. El texto en dicha Comisión quedó aprobado, efectivamente, como “decretos de urgencia”.

Por su parte, en el Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático, se encuentra la mención breve de “decretos” por el constituyente García Mundaca, y tras un debate de otros aspectos de las relaciones Ejecutivo - Legislativo, quedó aprobado el artículo 8. Esta solución fue útil y práctica para terminar con la discrepancia en dicho debate, pero no previeron los problemas que originaría la utilización del mismo nombre para la legislación del numeral 19 artículo 118 de la Constitución.

Estando a lo expuesto, queda claro que las normas expedidas por el Poder Ejecutivo en los dos momentos (Congreso de la República en funciones y el periodo de interregno) coinciden en su denominación, en el órgano titular de la facultad o atribución, y en las exigencias constitucionales formales para su emisión, es decir para el requisito del referendo, pero tienen naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimiento de control diferentes.

4.3. Parámetros de control aplicables a los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

La normativa vigente y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no han establecido parámetros de control de los decretos de urgencia a que se refiere

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE CREA MECANISMOS DE
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E
INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR, DESDE EL
CONOCIMIENTO DE LOS ANTECEDENTES POLICIALES.**

el artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Entonces, resulta necesario revisar si los criterios de control definidos por el TC para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución³ son aplicables para el control de los decretos de urgencia del interregno, por lo que con una visión crítica nos distanciamos de lo señalado en algunos informes de grupos de trabajo que fueron evaluados en la Comisión Permanente del Congreso disuelto, esto es, que consideraron plenamente aplicables los criterios de control de los decretos de urgencia de la normalidad constitucional.

Entonces, más allá de verificar los requisitos formales⁴ (refrendo del Presidente del Consejo de Ministros, numeral 3 del artículo 123, y dación en cuenta a la Comisión Permanente, artículo 135) de la emisión del decreto de urgencia, el objeto del análisis de este apartado es revisar si los criterios endógenos y exógenos de control aplicables para verificar los requisitos sustanciales son, en efecto, aplicables al decreto de urgencia materia de análisis.

Sobre los **criterios endógenos**, es decir, la materia del decreto de urgencia, vimos que en el caso de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución deben versar sobre materia económica y financiera; sin embargo, este criterio no es aplicable a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución.

En efecto, la lectura del artículo 135 de la Constitución nos permite advertir que el constituyente no habría consignado límite expreso para el ejercicio de esa facultad legislativa del Ejecutivo, situación que podría generar posiciones extremas que no son acordes con los principios democráticos; por ello, aplicando criterios de interpretación constitucional específicamente del principio de unidad de la Constitución en cuyo ámbito las disposiciones constitucionales forman parte de un todo orgánico y sistemático dentro del cual debe interpretarse armónicamente sin dejar vacíos o contradicciones, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución, entre ellas, las normas que no son delegables a la Comisión Permanente ni tampoco materia de delegación de

³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

⁴ En relación al plazo para dar cuenta de los decretos de urgencia del interregno parlamentario, la Subcomisión de Control Político, modificando su criterio anterior, considera que no es aplicable el marco de referencia del plazo establecido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, previsto únicamente para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, y no para los emitidos al amparo del artículo 135. El plazo de 24 horas se justifica porque estamos ante una norma de urgencia y el Congreso debe tener la posibilidad de realizar el control constitucional, ya sea derogando o aprobando el decreto de urgencia; en cambio, en los decretos de urgencia del artículo 135 la Comisión Permanente no puede derogarlos ni modificarlos, solo puede realizar un informe que será un insumo del nuevo Congreso, por lo que la dación en cuenta no debería tener un plazo tan corto.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE CREA MECANISMOS DE
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E
INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR, DESDE EL
CONOCIMIENTO DE LOS ANTECEDENTES POLICIALES.**

facultades previstas en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución, por su trascendencia en el ordenamiento jurídico, así como otras que tienen referencias explícitas a competencias del Congreso (reserva de ley), aprobación de tratados internacionales (artículo 56) o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁵.

Respecto de los **criterios exógenos**, es decir, los supuestos fácticos de emisión del decreto de urgencia previsto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, debemos señalar lo siguiente:

El criterio de excepcionalidad e imprevisibilidad, relacionado con la existencia de circunstancias anormales e imprevisibles, no dependientes de la voluntad del gobernante, es un criterio que consideramos inaplicable en el análisis de los decretos de urgencia del interregno, pues este criterio se refiere a las circunstancias sobre las cuales se legisla y no al mismo hecho de legislar. En tal sentido, no podría argumentarse como situación de excepcionalidad la anomalía constitucional derivada de la disolución del Congreso en la que el Poder Ejecutivo legisla, sino, más bien, los datos previos a la emisión de la norma que justifiquen su decisión para hacer una intervención legislativa, la misma que en su desarrollo reglamentario se refiere al riesgo inminente de que se extienda un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

El criterio de necesidad, en cambio, vinculado con la adopción de medidas con la finalidad de evitar daños que pudiera ocasionar la espera del procedimiento parlamentario es una variable de evaluación plenamente aplicable, pues, durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente no legisla, y esperar la elección, conformación e instalación del nuevo Parlamento, puede generar un potencial daño que hace justificable la intervención legislativa en una materia habilitada.

El criterio de transitoriedad, referido a la vigencia temporal de la intervención legislativa de tal manera que no demande su efectividad por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa, como vemos tiene relación con el criterio endógeno (materia) y el exógeno de excepcionalidad e imprevisibilidad, por lo que tampoco sería aplicable. En efecto, la lógica de habilitar al Poder Ejecutivo como legislador durante el interregno implica que este se convierta en el legislador ordinario y sus intervenciones legislativas sean con

⁵ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE CREA MECANISMOS DE
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E
INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR, DESDE EL
CONOCIMIENTO DE LOS ANTECEDENTES POLICIALES.**

vocación de permanencia, pues su decisión no está orientada necesariamente a corregir una situación excepcional muy particular.

El criterio de conexidad, como señala el Tribunal Constitucional, está relacionado a la vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Como vemos, nuevamente hace referencia a su relación con el criterio endógeno de la materia que se está regulando, por tanto, no podría contener normas que no modifiquen de manera instantánea la situación jurídica extraordinaria que se pretende corregir; por lo que el criterio tampoco sería aplicable en el supuesto de los decretos de urgencia del interregno que tienen la habilitación para legislar sobre materia ordinaria.

Finalmente, con respecto al criterio de generalidad vinculado con el interés nacional que justifica su dación, consideramos que es un criterio esencial ya que tiene su correlato en la propia Constitución Política del Perú, cuando en el primer párrafo del artículo 103 regula que “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exigen la naturaleza de las cosas pero no por razón de las diferencias de las personas”; por tanto, tratándose de una exigencia transversal a todas las normas de nuestro ordenamiento jurídico no puede decirse que es un criterio ad hoc del control de los decretos de urgencia del interregno.

Por ello, esta subcomisión considera que los criterios de evaluación de los decretos de urgencia del interregno parlamentario deben enfocarse, además de los presupuestos formales, en la materia habilitada, la necesidad de su emisión y evidentemente su compatibilidad constitucional, como presupuestos sustanciales.

4.4. Sobre el Decreto de Urgencia 023-2020

El Decreto de Urgencia 023-2020 fue publicado el 24 de enero de 2020 y, con fecha 27 de enero del mismo año, el Presidente de la República dio cuenta de su promulgación a la Comisión Permanente del Congreso de la República; además, se advierte que la norma fue refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministro del Interior.

Atendiendo a lo señalado en el apartado anterior, en lo que respecta al control sustancial pasamos a determinar si el decreto de urgencia fue emitido dentro de los parámetros Constitucionales, es decir, si el mismo no versa sobre: (i) leyes orgánicas; (ii) limitación o eliminación de derechos fundamentales; (iii) materias que deban ser aprobadas por tratados o convenidos internacionales; (iv) autorización de viaje del Presidente de la República; (v) regímenes tributarios especiales para una determinada zona del país; (vi) nombramiento, ratificación

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE CREA MECANISMOS DE
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E
INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR, DESDE EL
CONOCIMIENTO DE LOS ANTECEDENTES POLICIALES.**

o remoción de altos funcionarios que son de competencia del Congreso de la República; (vii) votación calificada como reformas constitucionales, reformas al Reglamento del Congreso, así como leyes interpretativas o modificación a reglas electorales; y (viii) autorización de ingreso de tropas al país con armas. Además, verificaremos si la intervención legislativa del Poder Ejecutivo era necesaria de acuerdo a la materia y los daños que buscaba evitar; así como la generalidad de la norma.

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 023-2020, se advierte que tiene por objeto establecer mecanismo de prevención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, desde el conocimiento de los antecedentes policiales, con la finalidad que las personas puedan tomar una decisión informada respecto a su proyecto de vida, cautelando su derecho fundamental a la integridad y a una vida libre de violencia; en ese sentido, se reconoce el derecho de toda persona a conocer los antecedentes policiales de su pareja, es decir, con quien se tiene una relación sentimental, sea matrimonio, unión de hecho, de enamoramiento, noviazgo u otras; entonces, el otorgamiento de la información de los antecedentes policiales puede ser de forma verbal o mediante otro mecanismo disponible, no siendo necesaria ni obligatoria la emisión de un certificado; los delitos por los cuales se pueden solicitar los antecedentes policiales se encuentran: el feminicidio, la violación sexual, el acoso sexual, la explotación sexual, entre otros. El contenido de los dispositivos se adecúa al objetivo trazado. Desde una mirada de la naturaleza de la norma, se aprecia que la misma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la intervención, la exposición de motivos señala que de acuerdo las encuestas realizadas (ENDES, 2018) el 63.2% de las mujeres han sido víctimas de violencia ejercida por su esposo o compañero, entre las formas más comunes de violencia destacan la violencia psicológica y/o verbal (58.9%); y el 81.3% (INEI, 2015) de los adolescentes entre 12 y 17 años fueron víctimas de violencia psicológica o física por parte de las personas con las que viven; este estado de cosas obliga a tomar medidas inmediatas desde diferentes perspectivas, una de ellas es la preventiva, que permita actuar antes que el hecho violento ocurra. En este escenario, y teniendo en cuenta el riesgo en el que se encuentran las mujeres y adolescentes, la intervención legislativa estaba totalmente justificada; de otro modo se hubiera mantenido el peligro que no solo afecta a las mujeres, sino en mayor medida a los niños y adolescentes. Además, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, puesto que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona, sino en base a criterios objetivos como el peligro objetivo en el que se encuentran las mujeres y los adolescentes.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE CREA MECANISMOS DE
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E
INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR, DESDE EL
CONOCIMIENTO DE LOS ANTECEDENTES POLICIALES.**

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 023-2020, Decreto de Urgencia que crea mecanismos de prevención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, desde el conocimiento de los antecedentes policiales, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 30 de abril de 2024.



Subcomisión de Control Político

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la Consolidación de Nuestra independencia y de la Conmemoración
de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho”

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE CREA MECANISMOS DE
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E
INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR, DESDE EL
CONOCIMIENTO DE LOS ANTECEDENTES POLICIALES.**