

8/2011-OR

- Defensor Nacional



Proyecto de Ley N° 382/2016-PE

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"

Lima, 29 de mayo de 2012

OFICIO N° 123-2012-PR

Señor

DANIEL ABUGATTÁS MAJLUF

Presidente del Congreso de la República

Presente.-

De nuestra consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted con relación a la Autógrafa de la "Ley que regula el empleo de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú", cuya aprobación resulta necesaria a fin de cubrir el vacío legal existente debido a la falta de un marco normativo sobre la materia, que incorpore los estándares internacionales exigidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y permita otorgar seguridad jurídica a la actuación del personal policial en el cumplimiento de sus funciones.

La aprobación de una Ley sobre la materia permitirá a la ciudadanía conocer en forma clara las atribuciones y facultades del personal policial en sus actuaciones, así como otorgará a los operadores del sistema de justicia los criterios técnicos necesarios para analizar el adecuado empleo de la fuerza en las intervenciones policiales, evitándose así que el razonamiento judicial reduzca todo empleo de la fuerza a un mero análisis de la existencia o no de la legítima defensa.

De otro lado, la aprobación de una Ley sobre la materia deberá contribuir a que el personal policial cuente con una herramienta legal que legitime su accionar, evitándose situaciones en las que se producen excesos por desconocimiento o falta de preparación, o abstenciones, por el temor a repercusiones disciplinarias y penales.

Por lo anterior, y reiterando la importancia de contar con el marco normativo planteado en la Autógrafa de Ley de la referencia, formulamos las siguientes observaciones que consideramos necesario atender para garantizar una adecuada

implementación de los estándares internacionales de derechos humanos relacionados a la materia:

1. El artículo 4.b de la Autógrafa, referido al Principio de Legalidad, establece que “el empleo de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú se sujeta a la Constitución Política del Perú, a la legislación nacional vigente, a los tratados sobre derechos humanos de los cuales el Perú es parte y al derecho internacional humanitario.”

Actualmente, ante la inexistencia de tratados internacionales específicos que regulen el empleo de la fuerza por parte de efectivos policiales, el estándar internacional en este campo está desarrollado por dos instrumentos internacionales: (i) el “*Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley*”, aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 17 de diciembre de 1979; y (ii) los “*Principios Básicos sobre empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*”, adoptados por el Octavo Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en el año 1990.

Toda vez que estos instrumentos constituyen el estándar internacional sobre la materia, resulta pertinente que se haga expresa referencia a ellos en el artículo 4.b.

Es de resaltar que el Preámbulo de los “*Principios Básicos sobre empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*” dispone que éstos deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales.

De igual manera, ya el mismo Tribunal Constitucional ha señalado que para el desarrollo de una ley de uso de la fuerza, el legislador deberá tener como base los Principios de las Naciones Unidas para el uso de la fuerza letal¹.

Asimismo, toda vez que el Derecho Internacional Humanitario se aplica a situaciones de conflicto armado, que no necesariamente se dan en el marco del cumplimiento de las funciones policiales ordinarias de control del orden interno, se recomienda afinar la redacción a fin de no generar interpretaciones y aplicaciones erróneas y/o no deseadas.

De acuerdo a lo desarrollado precedentemente, sugerimos que el artículo 4.b quede redactado de la siguiente manera:

¹ Tribunal Constitucional. Expediente N° 00002-2008-PI/TC. F.J. 64.

Legalidad

El empleo de la fuerza, por parte del personal de la Policía Nacional del Perú, se sujeta a la Constitución Política del Perú; a la legislación nacional vigente; a los tratados y demás instrumentos internacionales sobre derechos humanos de los cuales el Perú es parte, como el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y, en los casos que corresponda, al derecho internacional humanitario.

2. Tomando en consideración que tanto el “*Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley*” como los “*Principios Básicos para el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*” hacen referencia a que el uso de la fuerza debe guiarse por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, se recomienda incluir este último principio expresamente, de acuerdo a la siguiente redacción:

Proporcionalidad

Es la equivalencia entre la gravedad de la amenaza o atentado al bien jurídico que se protege y el nivel de fuerza a emplear.

3. El artículo 7.b.3 de la Autógrafa establece que la fuerza letal permite el disparo de arma de fuego u otro medio con el objeto de neutralizar una agresión que ponga en riesgo la vida, la integridad o “la libertad personal”.

Al respecto, por cuanto los estándares internacionales prescriben que la fuerza letal sólo puede utilizarse para preservar una vida (la del propio policía o de terceros), ante un riesgo inminente, real y actual de lesiones graves o muertes, se recomienda eliminar la referencia a “la libertad personal”, así como incluir expresamente que la referencia a que la agresión ponga en riesgo la vida e integridad, se refiere tanto a la del propio policía como a la de terceros.

4. El segundo párrafo del artículo 9 de la Autógrafa parecería confundir en un solo texto lo dispuesto en los artículos 9 y 10 de los “*Principios Básicos para el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*”, limitando la indispensable certeza y claridad legal que todo funcionario policial debe tener respecto del procedimiento para emplear la fuerza letal.

Así, si bien el artículo 9 de la Autógrafa dispone, en su primer párrafo, la excepcionalidad del empleo de la fuerza letal, la parte final del segundo párrafo dispone un mandato de uso de la fuerza letal, cuando el procedimiento para hacer uso de la misma, o la advertencia (no definiendo la Autógrafa en qué consiste la advertencia), pone en riesgo la vida de las personas. Esta disposición no sería acorde con los “*Principios Básicos para el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*”, por cuanto su artículo 10 sólo prevé la posibilidad de que el efectivo

policial obvie el procedimiento de advertencia, más no dispone un mandato imperativo de uso de la fuerza letal.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, sugerimos que el segundo párrafo del artículo 9 quede redactado de la siguiente manera:

En las circunstancias previstas en el párrafo anterior, los efectivos policiales se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusieran ellos indebidamente en peligro, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas o resultara evidentemente inadecuado o inútil dadas las circunstancias del caso.

Adicionalmente al párrafo anterior, recomendamos incluir un párrafo adicional en el que se haga expresa mención a la necesidad de agotar todos los mecanismos de persuasión en forma previa al empleo de la fuerza letal.

5. Con respecto al artículo 11 de la Autógrafa, referido al informe sobre el uso de armas de fuego, se recomienda que se disponga que el informe sólo se requiere cuando, como consecuencia del uso del arma de fuego, se produzca una afectación a la vida o integridad de las personas.

De otro lado, consideramos que la presente Autógrafa de Ley presenta una serie de omisiones sobre aspectos que se consideran esenciales para que una ley que regula el empleo de la fuerza sea compatible con los estándares internacionales. Así, de acuerdo a lo establecido en el *"Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley"* y en los *"Principios Básicos para el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley"*, se ha omitido regular lo siguiente:

- a) Acciones posteriores al empleo de la fuerza.- Tomando en consideración que resulta fundamental que la norma con rango de ley que regule el empleo de la fuerza establezca las principales acciones que todo funcionario policial debe realizar cuando el empleo de la fuerza ha generado determinadas consecuencias, tales como la asistencia inmediata a víctimas y heridos, así como la notificación a los familiares de los mismos, entre otras, sugerimos incorporar a la Autógrafa el artículo siguiente:

Artículo XX.- Acciones posteriores al empleo de la fuerza

Posterior al empleo de la fuerza, el personal de la Policía Nacional del Perú procederá de acuerdo a ley y del modo siguiente:

- a) Procurará se brinde lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas.

4.

- b) Procurará notificar lo sucedido, a la brevedad posible, a los familiares de las personas fallecidas, heridas o afectadas, o a aquellos que estas últimas indiquen.
- b) Responsabilidades.- Una ley de uso de la fuerza, para adecuarse plenamente a los estándares internacionales, debe contener previsiones relacionadas a la responsabilidad de los efectivos policiales. A fin de incorporar estas disposiciones en la Autógrafa, sugerimos incorporar el artículo que se transcribe a continuación.

Artículo XX.- Exención de responsabilidad

El personal de la Policía Nacional del Perú está exento de responsabilidad penal, civil y administrativa, según sea el caso, cuando:

1. Luego de la investigación correspondiente, se verifica que su conducta se ajusta a lo dispuesto en la presente ley y su reglamento.
2. Se niegue a ejecutar una orden de empleo de la fuerza que contravenga la presente ley y su reglamento.
3. Denuncie a quien emplee la fuerza contraviniendo la presente ley y su reglamento.

Toda vez que este artículo propuesto se refiere a causales de exención de responsabilidad, recomendamos eliminar el último párrafo del artículo 7.b.3, que dispone que "no es punible penalmente la acción de la policía que hizo uso de la fuerza letal conforme a esta Ley".

Atendiendo a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, recomendamos considerar la incorporación de un artículo especialmente dedicado a un glosario de definiciones de los términos que se mencionan en la Autógrafa, a fin de evitar diferentes interpretaciones; y modificar la Disposición Complementaria Final por Disposición Complementaria Transitoria, por ser la terminología legal adecuada.

Finalmente, recomendamos incluir, adicionalmente, las siguientes Disposiciones:

DISPOSICION COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

UNICA.- Norma modificatoria

Adecúase las normas de la Policía Nacional del Perú, de acuerdo a lo dispuesto por la presente ley.

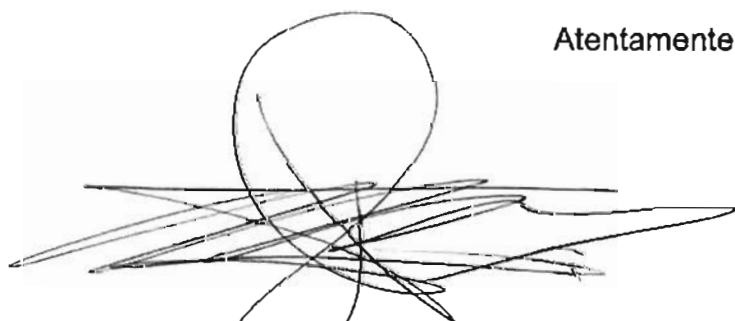
DISPOSICION COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

UNICA.- Norma derogatoria

Deróganse las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108° de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

A complex, scribbled handwritten signature in black ink, consisting of multiple overlapping loops and lines.

OLLANTA HUMALA TASSO
Presidente Constitucional de la república

A handwritten signature in black ink, featuring three distinct, rounded, loop-like shapes.

OSCAR VALDÉS DANCUART
Presidente del Consejo de Ministros

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima ²⁶ de ^{Setiembre} del 201⁷

De conformidad con el inciso c) del
Artículo 70° del Reglamento del Congreso
de la República y según lo acordado por
la Comisión Dictaminadora - ARCHÍVESE

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE REGULA EL EMPLEO DE LA FUERZA POR PARTE DEL
PERSONAL DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ**

CAPÍTULO I

OBJETO Y ALCANCE

Artículo 1. Objeto de la Ley

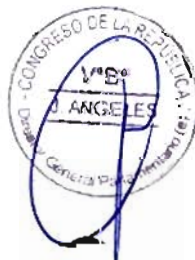
El objeto de la Ley es establecer el marco legal para el empleo de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú a fin de preservar el orden interno, en cumplimiento de su finalidad, establecida en la Constitución Política del Perú.

Artículo 2. Alcance

La Ley alcanza al personal de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad que en acto del servicio, como consecuencia o con ocasión de este, emplee la fuerza a fin de preservar el orden interno, en cumplimiento de su finalidad establecida en la Constitución Política del Perú, para neutralizar una agresión en forma individual o colectiva.

Artículo 3. Orden interno

El orden interno consiste en aquella situación de normalidad ciudadana que permite que las autoridades ejerzan sus competencias y atribuciones, y las personas sus derechos y libertades, garantizando la existencia, estabilidad y soberanía del Estado; con la finalidad de asegurar la coexistencia pacífica en



general y consecuentemente permitir el logro del fin supremo del Estado y la sociedad.

El orden interno comprende cuatro aspectos:

- a. Orden público.
- b. Seguridad ciudadana (protección de la vida, integridad física y moral, patrimonio, etc.).
- c. La estabilidad de la organización política (resguardo de la tranquilidad, quietud y paz pública, respeto de la autoridad pública).
- d. El resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales (edificaciones públicas e instalaciones que cubren necesidades vitales y primarias de la comunidad, tales como el agua, la energía eléctrica, etc.).

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS

Artículo 4. Principios rectores

El empleo de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú se sustenta en los siguientes principios rectores:

a. Respeto a los derechos humanos

El empleo de la fuerza tiene el objeto de asegurar el orden interno y el respeto a los derechos humanos.

b. Legalidad

El empleo de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú se sujeta a la Constitución Política del Perú, a la legislación nacional vigente, a los tratados sobre derechos humanos de los cuales el Perú es parte y al derecho internacional humanitario.

c. Necesidad

El personal de la Policía Nacional del Perú emplea la fuerza reactiva cuando los niveles de fuerza preventiva resultan ineficientes e ineficaces o cuando su empleo pone en riesgo la vida, integridad o libertad personal.

d. Racionalidad

El empleo de la fuerza reactiva por parte del personal de la Policía Nacional del Perú se aplica considerando la intensidad y la peligrosidad de la agresión y la forma de proceder del agresor o agresores.

e. Precaución

El Estado debe realizar las medidas y acciones necesarias para evitar o prevenir que los miembros de la Policía Nacional del Perú hagan uso inadecuado de la fuerza.

f. Excepcionalidad

El empleo de la fuerza letal es excepcional, procede únicamente en los casos contemplados en la presente Ley y su reglamento.

Artículo 5. Carácter vinculante

Los principios rectores del empleo de la fuerza tienen carácter vinculante para el personal de la Policía Nacional del Perú en todos los niveles de desarrollo de las operaciones y de las acciones policiales.

CAPÍTULO III**PROCEDIMIENTO PARA EL EMPLEO DE LA FUERZA****Artículo 6. Definición de fuerza**

Fuerza es el medio compulsivo que emplea el personal de la Policía Nacional del Perú como acto legal, legítimo y profesional para lograr el control de una situación que atenta contra el orden interno, el orden público, la seguridad ciudadana, la propiedad pública o privada, la seguridad, la integridad y la vida de las personas.

Artículo 7. Niveles de empleo de la fuerza

El empleo de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú responde al nivel de resistencia y a la situación que motiva la intervención.

Los niveles de empleo de la fuerza son los siguientes:

a. Fuerza preventiva**1 Presencia policial**

Es el ejercicio de autoridad por el que el personal de la Policía



Nacional del Perú, correctamente uniformado, equipado, en actitud diligente y alerta, es suficiente para disuadir y prevenir la comisión de una infracción o un delito.

2 Contacto visual

Es el dominio visual sobre una persona, vehículo e instalación, que permite ejercer control con la finalidad de impedir la realización de un acto ilícito.

3 Verbalización

Es el uso de la comunicación oral con la energía necesaria y el empleo de un lenguaje y terminología adecuados que sean fácilmente entendibles y comprensibles.

b. Fuerza reactiva

1 Control físico

Es el empleo de las técnicas policiales que permite controlar, reducir, inmovilizar y conducir al intervenido, evitando en lo posible causar lesiones.

2 Fuerza no letales

Es el ejercicio de medidas defensivas que permitan el uso de armas no letales por parte de la Policía Nacional del Perú con el objeto de neutralizar alteraciones del orden público.

3 Fuerza letal

Es el ejercicio de medidas defensivas que permite el disparo de arma de fuego u otro medio por parte del personal de la Policía Nacional del Perú con el objeto de neutralizar a quien ejerza una agresión que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal.

No es punible penalmente la acción del policía que hizo uso de la fuerza letal conforme a esta Ley.



Artículo 8. Medidas de actuación

8.1 *Entre los diversos niveles de empleo de la fuerza, el personal de la Policía Nacional del Perú debe utilizar aquella que, según las circunstancias, sea menos lesiva.*

8.2 *Para determinar el nivel de empleo de la fuerza, se debe considerar la intensidad y peligrosidad de la agresión, la forma de proceder del agresor, la hostilidad del entorno y los medios de los que disponga el personal policial para el empleo de la fuerza.*

Artículo 9. Situación de extrema gravedad

El empleo de la fuerza letal contra las personas es excepcional y sigue el procedimiento que se establece en la presente Ley y en su reglamento.

Si el procedimiento pone en riesgo la vida de las personas o cuando con la advertencia se pusiera indebidamente en peligro la vida de los efectivos policiales encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas o resultare evidentemente inadecuado o inútil dadas las circunstancias del caso, se procederá a hacer uso de la fuerza letal.

Artículo 10. Acto de servicio

Entiéndese por acto de servicio lo señalado en la Ley 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú.

Artículo 11. Informe sobre el uso de armas de fuego

Los integrantes de la Policía Nacional del Perú que hagan uso de armas de fuego presentarán en el término de la distancia un informe por escrito detallado a su superior, dando cuenta de los hechos ocurridos.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro del Interior, reglamenta la presente Ley en el plazo máximo de sesenta días calendario.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los ocho días del mes de mayo de dos mil doce.



DANIEL ABUGATTÁS MAJLUF
Presidente del Congreso de la República

YEHUDE SIMON MUNARO
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

