



Proyecto de Ley N° 4963/2020-CR

Proyecto de Ley N° 4963/2020-CR



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 20 DEL DECRETO LEGISLATIVO 635, CÓDIGO PENAL E INCORPORA EL ARTÍCULO 4-A EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1186, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LA POLICIA NACIONAL

Los congresistas de la República que suscriben, miembros de la Bancada Morada, a iniciativa del Congresista GINO COSTA SANTOLALLA, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 22 inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 20 DEL DECRETO LEGISLATIVO 635, CÓDIGO PENAL E INCORPORA EL ARTÍCULO 4-A EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1186, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LA POLICIA NACIONAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto incorporar parámetros funcionales en la actuación de la Policía Nacional del Perú, en el marco de los tratados internacionales firmados y ratificados por el Perú, a fin de regular su actuación en el irrestricto respeto a los derechos humanos.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 20 del Decreto Legislativo N° 635, Código Penal

Modifíquese el artículo 20 del Decreto Legislativo N° 635, Código Penal, conforme al texto siguiente:

"Artículo 20.- Está exento de responsabilidad penal: [...]"

11. El personal de la Policía Nacional del Perú que, en el cumplimiento de su función y haciendo uso justificado, adecuado, necesario, proporcional y legal del uso de la fuerza u otro medio de defensa, cause lesiones o muerte."

Artículo 3. Incorpórese el artículo 4-A en el Decreto Legislativo N° 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional

Incorpórese el artículo 4-A al Decreto Legislativo N° 1186, conforme al siguiente texto:

"Artículo 4-A. Principio de Proporcionalidad

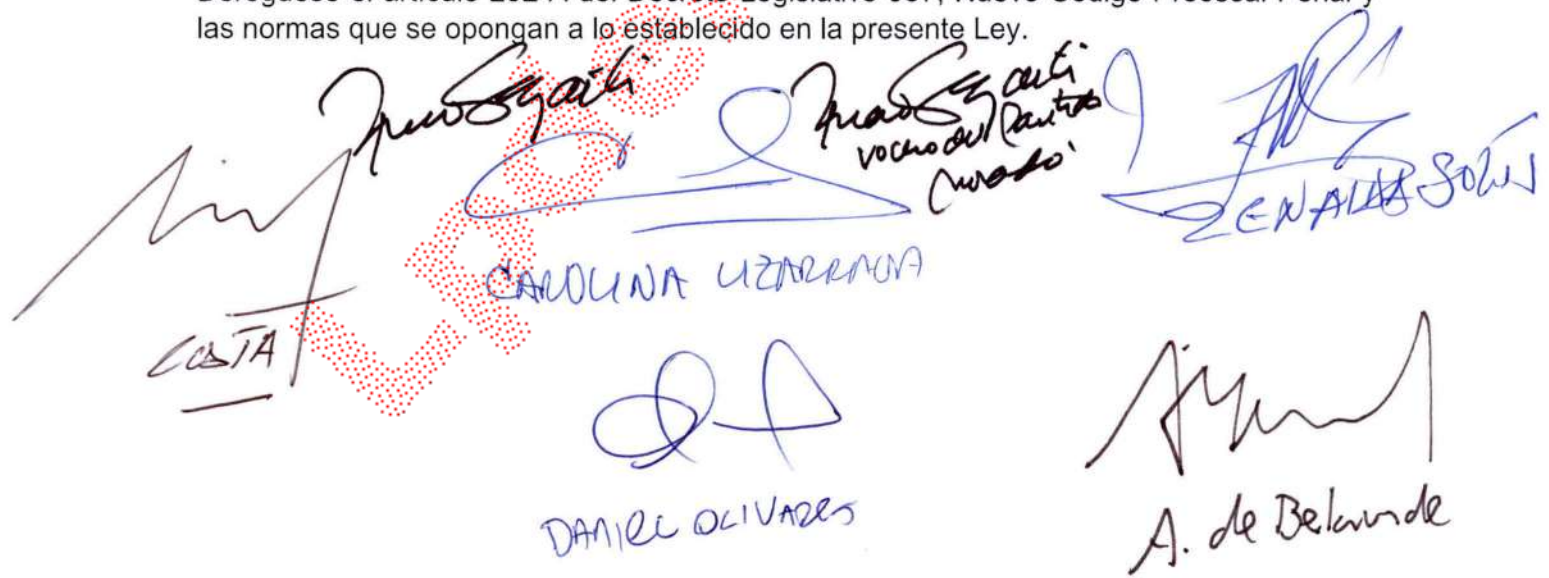
El personal de la Policía Nacional utilizará medios disuasivos no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego.

Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego de manera moderada y proporcional cuando el nivel de fuerza empleado para alcanzar el objetivo legítimo que se persiga, buscado persona a intervenir o la situación a controlar, siempre y cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto, buscando siempre reducir al mínimo los daños y lesiones y protegiendo la vida humana."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Deróguese el artículo 292-A del Decreto Legislativo 957, Nuevo Código Procesal Penal

Deróguese el artículo 292-A del Decreto Legislativo 957, Nuevo Código Procesal Penal y las normas que se opongan a lo establecido en la presente Ley.



Handwritten signatures and names of legislators:

- Signature: *Carolina Uzarrona*
- Name: CAROLINA UZARRONA
- Signature: *Daniel Olivares*
- Name: DANIEL OLIVARES
- Signature: *A. de Belandier*
- Name: A. de Belandier
- Signature: *Madre S. Gutiérrez*
- Signature: *Enrique Solís*
- Signature: *Costa*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Si bien consideramos que, quienes integran nuestra Policía Nacional y nuestras Fuerzas Armadas merecen el más amplio reconocimiento y respeto ciudadano, y que su valiosa y necesaria presencia cobra mayor relevancia en tiempos difíciles como el que atraviesa nuestro país y el mundo, protegiendo a la población y contribuyendo con el mantenimiento general del orden público y el cumplimiento de la ley. No obstante, no se puede garantizar el principio de autoridad socavando el principio de proporcionalidad en la evaluación (administrativa y judicial) de la actuación policial, que imponen la prevalencia pética del principio de razonabilidad, cuando, en un Estado de derecho, ambos principios deben mantenerse intactos y plenamente vigentes, uno al lado del otro, para asegurar que, en caso sea necesario, ambos funcionen adecuadamente en pro de la justicia.

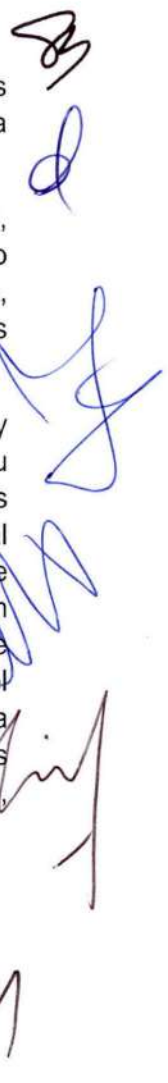
Por ello y en reconocimiento de la actuación de la Policía Nacional del Perú y la Fuerzas Armadas, nuestra actuación no solo debe orientarse a defender los derechos y la integridad personal de quienes integran esas instituciones, sino también en que todo acto regulatorio de sus actividades corresponda a los estándares más adecuados desde la perspectiva del Estado de derecho, que incluye que cuenten con todo lo necesario para cumplir sus funciones con las garantías personales debidas.

1. FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

El objetivo del presente proyecto de ley es adecuar constitucionalmente y bajo los estándares internacionales el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, la que se debe enmarcar en los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

El artículo 43 de la Constitución señala que el Perú es un Estado de Derecho y, por tanto, la ciudadanía y Estado están en la obligación de observar las leyes. Si bien el Estado tiene la potestad del ejercicio de la función punitiva (*ius puniendi*) frente a los gobernados, esta tiene que estar enmarcada en el respeto de los Derechos Humanos y las limitaciones que le imponga la Constitución y las leyes.

Conceptualmente el Derecho penal, forma parte de nuestro ordenamiento jurídico y contempla normas que prohíben determinadas acciones u omisiones y sancionan su realización con una pena o medida de seguridad. Estas normas se encuentran descritas en un cuerpo normativo denominado Código Penal, el cual en la Parte General sistematiza los principios para determinar la responsabilidad penal de una persona. De este modo, así como regula las conductas prohibidas pasibles de sanción penal, también regula lo que se encuentra jurídico-penalmente permitido. Las llamadas causas que eximen o justifican hechos sancionables penalmente, se encuentran reguladas en el artículo 20 del Código Penal. La presente iniciativa legislativa regula las conductas de la Policía Nacional en el uso de la fuerza letal. El eximente de responsabilidad penal de los efectivos policiales debe estar debidamente justificada por los principios de legalidad,



necesidad y proporcionalidad, como lo establecen los "Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley" y el "Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley", que constituyen de manera conjunta e integral, el estándar nacional e internacional a la que se sujeta la atribución de la fuerza pública por parte de la PNP.

Así pues, el Tribunal Constitucional, en relación al cumplimiento del deber castrense y policial, ha señalado en la sentencia recaída en el Exp N° 0012-2008-PI/TC, que:

(...) el dispositivo añadido al artículo 20° del Código Penal se haya creado un marco jurídico que permita o consienta que toda actuación de los efectivos de la Fuerzas Armadas o Policía Nacional del Perú deba quedar impune, si es que se han cometido delitos.

Esta legislación entonces no puede ser entendida como que está dirigida a impedir la investigación y procesamiento de malos policías o militares que delinquen –según se trate de la comisión de delitos de función, comunes o de grave violación de derechos humanos–; por ello, cuando a dichos servidores públicos se les impute la comisión de un ilícito, deben ser denunciados, investigados casos por caso, y si corresponde procesados dentro de un plazo razonable, con todas las garantías que la Constitución ofrece, no solo ellos, sino cualquier persona que se encuentre en similares circunstancias. Dentro del proceso penal, con todas las garantías constitucionales, corresponderá al juez competente evaluar, tanto si concurren circunstancias agravantes o eximentes de responsabilidad, y corresponderá a dicho funcionario, a través de una sentencia motivada, imponer las sanciones previstas o expresar las razones por las que ello, en determinados supuestos, no corresponde, esto es, y en lo que importa al dispositivo impugnado, si la actuación de los efectivos de ambas instituciones ha sido en cumplimiento de su deber y además si sus armas han sido usadas de manera reglamentaria”¹.

De otro lado, respecto del principio de proporcionalidad, cabe señalar que este es un componente sustancial de todo empleo de la fuerza pública, además de una garantía de respeto de los derechos humanos de las personas -en particular, de los derechos a la vida, la integridad, la libertad, entre otros- frente a la posibilidad de excesos o arbitrariedades por parte del Estado. Su importancia radica en que garantiza el uso de la fuerza con criterio diferenciado y progresivo, determinado por el nivel de resistencia o agresión de la persona intervenida, y atendiendo al contexto.

Lo que ha recogido en los estándares internacionales sobre uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley conforme al DIDH. Al respecto, es oportuno recordar que el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú está sujeta a 3 principios: Legalidad, Necesidad y Proporcionalidad. Así lo reconoce la propia normativa interna concretamente en: el D.L N° 1186, que regula el uso de la fuerza por parte de la PNP y su reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 012-2016-IN; la Directiva General N° 003-2018-MP-FN, que regula el ejercicio de la función fiscal en caso de uso de la fuerza por parte de la PNP²; Diversas declaraciones internacionales:

¹ Sentencia del Expediente N° 0012-2008-PI/TC, proceso de inconstitucionalidad presentado por cinco mil trescientos noventa tres ciudadanos, de fecha 14 de julio de 2010. Párrafo 17 y 18.

Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley” y el “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; y, por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre ellos tenemos:

- a) Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Sentencia de 24 de octubre de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas), parágrafo 85.
- b) Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela. Sentencia de 27 de agosto de 2014, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), parágrafo 134.
- c) Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú. Sentencia de 17 de abril de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), parágrafo 265.

En todos estos casos, se reconoce el principio de proporcionalidad como indispensable en el uso de la fuerza, de ahí que *“los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda.”*³

De igual manera, este principio ha sido recogido en la jurisprudencia de tribunales internacionales, como por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los Estados Unidos Mexicanos, en los que ha establecido que:

“el criterio de proporcionalidad, que a su vez se distiende en diversas vertientes. Por un lado, la proporcionalidad exige que la acción, en este caso la fuerza, guarde relación con las circunstancias de facto presentes, como son, las características del sujeto (objeto) de la acción, sea individual o plural, tales como su peligrosidad, las características de su comportamiento ya conocidas, y la resistencia u oposición que presenten.

Por otro lado, la proporcionalidad en el uso de la fuerza implica un deber de guardar conformidad, no sólo con el objetivo por ejecutar, sino con aquellos otros objetivos paralelos que, en aras del respeto a los derechos de las personas, deben cuidarse en este tipo de acciones, como son la prevención de otros o mayores brotes de ilegalidad, fuerza o violencia.

Asimismo, la proporcionalidad en el uso de la fuerza también está referida, por las mismas razones, a la elección del medio y modo utilizado para llevarla a cabo (el medio reputado necesario). Esto implica que tal medio debe utilizarse en la medida, y sólo en la medida, en que se cause el menor daño posible, tanto a (los)

² Acápites 3.1.3 y conexos de la Directiva General N° 003-2018-MP-FN, aprobada por Resolución de la Fiscalía de la Nación de fecha 07.06.2018.

³ Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú. Sentencia de 17 de abril de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), parágrafo 265.

sujeto(s) objeto de la acción y a la comunidad en general, y bajo ese perímetro, lo demás será un exceso."⁴

Finalmente, respecto a la derogación del artículo 292 – A del Decreto Legislativo 957, Nuevo Código Procesal Penal, es fundamental sacar del ordenamiento jurídico una norma que afecta gravemente la potestad jurisdiccional que tiene los jueces para dictar medidas coercitivas personales o reales con el fin de asegurar el proceso penal en caso de fuga u obstaculización de la averiguación de la verdad. De este modo, también se le afectaría la potestad que tienen los fiscales como titulares de la acción penal, para realizar las acciones de investigación tanto preparatorias como preliminares, ya que al existir una exigencia de responsabilidad penal expresa normada en el artículo 20, se verían en muchos casos a tener que archivar sus casos.

Así pues, como no es posible *a priori* determinar si el uso de la fuerza fue arbitrario o no (sino que ello se determinará en el marco del proceso penal), resultaría discriminatorio eliminar de plano toda posibilidad de detención preliminar o prisión preventiva por el sólo hecho de ser un agente policial, sino que se estaría afectando el principio de igualdad ante la ley regulado en el artículo 2 inciso 2) de la Constitución del Perú, al imponerse una presunción legal de ausencia de peligro procesal (fuga y obstaculización) solo para los efectivos policiales, al no permitirles ser pasibles de una medida de coerción personal como es la detención preliminar o prisión preventiva.

2. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación del presente proyecto de ley tiene efectos directamente sobre el artículo 20 del Decreto Legislativo N° 635, Código Penal, el artículo 292-A del Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal y el Decreto Legislativo N° 1186.

3. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La aprobación del presente proyecto de ley permitirá mejorar la actuación de la Policía Nacional, resguardando los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad reconocidos en el Derechos Internacional de los Derechos Humanos, garantizando así una convivencia pacífica y el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas.

Esta norma no acarrega gasto de presupuesto público.

⁴ Ejecutoria núm. P. LXVI/2010 de Suprema Corte de Justicia, Pleno. 1 de septiembre de 2009