Proyecto de Ley N° 4187/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ALFREDO AZURIN LOAYZA
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPUBLICA
Area de Tramite y Digitalización de Documentos
07 FEB. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 2:27 pm

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1186 QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ.

El Congresista de la República, **ALFREDO AZURIN LOAYZA**, integrante del grupo parlamentario **Somos Perú** y los congresistas que suscriben, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa previsto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y concordante con los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1186 QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ.

ARTÍCULO PRIMERO. Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 3, 4, 6 y 8 del Decreto Legislativo N° 1186 Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú a fin de fortalecer la normatividad actual incorporando el criterio de razonabilidad subjetiva (honesta creencia) con el que debe actuar el personal de la Policía Nacional del Perú para el uso de la fuerza y de su arma de fuego.

ARTÍCULO SEGUNDO. Finalidad de la ley
La presente ley tiene por finalidad garantizar que el uso de la fuerza y el arma de fuego por parte del personal de la Policía Nacional del Perú sea eficaz y con sujeción a los derechos fundamentales de las personas.

ARTÍCULO TERCERO. Modificación de los artículos 3, 4, 6 y 8 del Decreto Legislativo N° 1186 que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú.
Modifíquese los artículos 3, 4, 6 y 8 del Decreto Legislativo N° 1186 que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, en los siguientes términos:

"Artículo 3.- Definiciones:
Para los efectos del presente decreto legislativo se debe tener en cuenta las siguientes definiciones:

a. Fuerza.- Es el medio que en sus diferentes niveles usa el personal de la Policía Nacional del Perú **con criterio de razonabilidad subjetiva**, dentro del marco de

la ley, para lograr el control de una situación que constituye una amenaza **inminente, latente** o atenta contra la seguridad, el orden público, la integridad **física, psíquica** o la vida de las personas.
El criterio de razonabilidad subjetiva constituye un canon de comportamiento del personal policial ante las situaciones de amenaza o riesgo antes descritas; donde sólo será suficiente su honesta percepción o creencia que la amenaza o riesgo se materializará para poder utilizar la fuerza o su arma de fuego.

b. Uso progresivo y diferenciado de la fuerza.- Es la graduación y adecuación, por parte del personal policial, de los medios y métodos a emplear teniendo en cuenta el nivel de cooperación, resistencia o agresión que represente la persona **o conjunto de personas** a intervenir o la situación a controlar.
c. Medios de Policía.- Son las armas, equipo, accesorios y otros elementos de apoyo, autorizados o proporcionados por el Estado, que emplea el personal policial para enfrentar **una conducta o conjunto de conductas o** una amenaza o **acto violento** o atentado **inminente o latente de forma individual o colectiva,** contra la seguridad, el orden público, la integridad **física o psíquica** o la vida de la **persona o conjunto de** personas.
d. Cumplimiento del deber.- Es la obligación del personal policial en el ejercicio de la autoridad que representa, de garantizar el orden y la seguridad sirviendo a la comunidad y protegiendo **la vida el cuerpo y la salud de la persona o conjunto de** personas en el marco de sus competencias, funciones y atribuciones legalmente establecidas.

Artículo 4.- Principios
4.1. El uso de la fuerza por el personal de la Policía Nacional se sustenta en el respeto de los derechos fundamentales y en la concurrencia de los siguientes principios:
a. Legalidad.- El uso de la fuerza debe orientarse al logro de un objetivo legal. Los medios y métodos utilizados en cumplimiento del deber deben estar amparados en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Constitución Política del Perú, y demás normas nacionales sobre la materia.
b. Necesidad.- El uso de la fuerza en el cumplimiento del deber es necesario **ante un peligro inminente o una amenaza o acto violento** o atentado **de forma individual o colectiva o** cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del objetivo legal buscado. Para determinar el nivel de fuerza a usar, se debe considerar, razonablemente, entre otras circunstancias, el nivel de cooperación, resistencia o agresión de la persona **o personas intervenidas** y las condiciones del entorno.
4.2. El personal de la Policía Nacional del Perú en el planeamiento, conducción y ejecución de operaciones en el ejercicio de sus funciones, observará y se sujetará a los principios contemplados en el presente decreto legislativo.
(...)
Artículo 6.- Uso de la fuerza

La fuerza debe usarse de manera progresiva, diferenciada **y con criterio de razonabilidad subjetiva** de conformidad con los principios y los niveles establecidos en el presente decreto legislativo.

(...)

Artículo 8.- Circunstancias y Reglas de Conducta en el uso de la fuerza

8.1. El personal de la Policía Nacional del Perú, observando lo prescrito en los artículos 4, 6 y el numeral 7.2, se identifica como tal, individualiza a la persona o personas a intervenir y da una clara advertencia de su intención de usar la fuerza, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que esa advertencia lo ponga en peligro o creara un grave riesgo de muerte o de lesiones graves a otras personas, o cuando la advertencia resultara evidentemente inadecuada dadas las circunstancias del caso.

8.2. El personal de la Policía Nacional del Perú puede usar la fuerza **con criterio de razonabilidad subjetiva**, de conformidad con los artículos 4, 6 y el numeral 7.2, en las siguientes circunstancias:

a. Detener en flagrante delito o por mandato judicial conforme a ley.
b. Cumplir un deber u órdenes lícitas dictadas por las autoridades competentes.
c. Prevenir la comisión de delitos y faltas.
d. Proteger o defender bienes jurídicos tutelados.
e. Controlar a quien oponga resistencia a la autoridad.
f. Cuando una o más personas emplean amenaza o violencia física o psicológica contra el personal de la Policía Nacional del Perú

8.3. Reglas de Conducta en el uso excepcional de la fuerza letal

El personal de la Policía Nacional del Perú, excepcionalmente, podrá usar el arma de fuego **con criterio de razonabilidad subjetiva** cuando sea estrictamente necesario, y sólo cuando medidas menos extremas resulten insuficientes o sean inadecuadas, en las siguientes situaciones:

a. En defensa propia o de otras personas en caso de peligro real e inminente de muerte o lesiones graves.
b. Cuando se produzca una situación que implique una seria amenaza para la vida durante la comisión de un delito particularmente grave.
c. Cuando se genere un peligro real e inminente de muerte o lesiones graves como consecuencia de la resistencia ofrecida por la persona que vaya a ser detenida.
d. Cuando la vida de una persona es puesta en riesgo real, inminente y actual por quien se está fugando.
e. Cuando se genere un peligro real o inminente de muerte del personal policial u otra persona, **por la acción violenta de una persona o de** quien participa de una reunión tumultuaria violenta."

Lima, febrero de 2023

ALFREDO AZURIN LOAYZA
Congresista de la República

Hitler Saavedra C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley tiene como antecedentes las siguientes propuestas legislativas:

PROYECTO DE LEY	SUMILLA	PROPONENTE
3973/2022-CR	Modifica D. Leg. 1186	Congreso
3895/2022-CR	Modifica D. Leg. 1095	Congreso
2807/2022-CR	Modifica D. Leg. 1095	Congreso
2126/2021-CR	Modifica D. Leg. 1186	Congreso
1514/2021-CR	Modifica D. Leg. 1267 y Código Penal	Congreso
1373/2021-CR	Ley que garantiza el empleo y uso de la fuerza por militares y policías	Congreso
1076/2021-CR	Actualmente Ley 31522 Ley que modifica el D. Leg. 1095 que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas en el territorio nacional.	Congreso
44/2021-CR	Deroga la Ley 31012	Congreso

Como se puede apreciar existen diversas propuestas legislativas orientadas en regular el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas.

En lo que atañe a la Policía Nacional del Perú, la Constitución Política en su artículo 166 señala que:

> *"La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras."*

En ese sentido, El Tribunal Constitucional en el Exp. 0022-2004-AI/TC ha establecido respecto a las finalidades de la Policía Nacional del Perú que:

> *"43. Estas finalidades asignadas a la Policía Nacional del Perú directamente por la Constitución, definen nuestro modelo de Policía en el marco de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Dichas finalidades resumen las dos funciones básicas de la Policía; por un lado la preventiva y, por otro, la de investigación del delito bajo la dirección de los órganos jurisdiccionales competentes. Por la primera, conforme a la Constitución, la Policía debe: a) garantizar, mantener y restablecer el orden interno, b) garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del*

patrimonio público y del privado, c) vigilar y controlar las fronteras, y d) prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Por la segunda, la Policía investiga y combate la delincuencia.

44. En innumerables procesos de amparo conocidos por el Tribunal Constitucional con motivo de destituciones por faltas disciplinarias de miembros de la Policía Nacional del Perú, se ha dejado establecido que para el cumplimiento de los fines del artículo 166° de la Constitución, la Policía Nacional del Perú "
(.. .) requiere contar con personal de conducta intachable y honorable en los actos propios de la función que desempeña, y más aún cuando se encuentran en servicio, y que permita garantizar, entre otros, el cumplimiento de las leyes y la prevención, investigación y combate de la delincuencia". (Por todos, Caso William Perlacios Torres, Exp. N° 1821-2004-AA/TC).

45. El cumplimiento de las finalidades descritas en el artículo 166° de la Constitución debe efectuarse con estricta sujeción, garantía y respeto a los derechos humanos, obligación que se deriva del artículo 44° de la Constitución, toda vez que la Policía Nacional, como entidad del Estado, también debe garantizar la plena vigencia de los derechos humanos."

Por su parte la doctrina señala según lo expresado por Gonzalo Couselo citado por Percy Castillo Torres, las instituciones policiales constituyen un mecanismo que coopera en la tarea de consolidar la democracia, es decir, que son agentes promotores y facilitadores del fortalecimiento de la misma.[1]

Como se puede apreciar dentro de las finalidades de la Policía Nacional del Perú esta, la de investigar y combatir la delincuencia ejerciendo el uso de la fuerza dentro de un marco legal con sujeción al irrestricto respeto de los derechos fundamentales. Tal como lo establece el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1186 que señala:

*"**Artículo 5.- Interpretación***
Las disposiciones del presente decreto legislativo se interpretan conforme a lo establecido en la Constitución Política del Perú, las normas del Derecho internacional de los Derechos Humanos reconocidas por el Estado peruano, las decisiones de organismos supranacionales; los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de 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."

Por tanto, el presente proyecto se orienta a fortalecer la actual normatividad existente sobre el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú con la

[1] Percy Castillo Torres, La Constitución Comentada, Tomo IV, Cuarta Edición, Octubre, 2022, Gaceta Jurídica S.A., p. 157.

finalidad que el personal policial pueda combatir de forma eficaz, oportuna y efectiva, dentro del marco constitucional, la delincuencia, los conflictos sociales y todas aquellas conductas delictivas que generen un peligro inminente o una amenaza o acto violento o atentado de forma individual o colectiva contra la seguridad, el orden público, la integridad física, psíquica o la vida de las personas y del propio personal policial; tutelando de este modo el interés público y privado.

Recientemente como lo informa en su parte pertinente la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo en su reporte diario del 01 de febrero del 2023[2] a la fecha existen 47 civiles fallecidos en enfrentamientos, 10 civiles, por accidentes de tránsito y hechos vinculados al bloqueo, 1 policía, por hechos de violencia en el contexto del conflicto. Respecto a los heridos reportados por el Minsa, citado por la Defensoría del Pueblo son 1212 personas al 31 de enero del 2023, Como se puede apreciar la situación actual en el Perú es crítica e insostenible; por lo que, es necesaria una modificación a la normatividad sobre el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional, que responda de forma inmediata y adecuada a las exigencias y necesidades de la ciudadanía que exige el derecho a una convivencia pacífica y segura.

Sobre el uso de la fuerza, el literal a. del artículo 3 del Decreto Legislativo 1186 señala que:

> "*Artículo 3.- Definiciones: Para los efectos del presente decreto legislativo se debe tener en cuenta las siguientes definiciones:*
>
> a. *Fuerza.- Es el medio que en sus diferentes niveles usa el personal de la Policía Nacional del Perú, dentro del marco de la ley, para lograr el control de una situación que constituye una amenaza o atenta contra la seguridad, el orden público, la integridad o la vida de las personas.*" (...)

Por su parte el artículo 7 del Decreto Supremo N° 012-2016-IN, Reglamento del Decreto Legislativo 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú establece que:

> "*Artículo 7.- Uso de la fuerza*
>
> *El uso progresivo y diferenciado de la fuerza es la graduación y adecuación, por parte del personal policial, de los medios y métodos a emplear teniendo en cuenta el nivel de cooperación, resistencia o agresión que represente la persona a intervenir o la situación a controlar.*"

Por su parte de conformidad con la doctrina legal N° 58, del Acuerdo Plenario N° 05-2019/CJ-116 se señala:

> "*58° Desde luego no se pretende desarmar a la policía a escala mundial, sino sé aspira promover intervenciones policiales firmes y eficaces, que, al*

[2] https://www.defensoria.gob.pe/categorias_de_documentos/reportes/

mismo tiempo, sean razonablemente respetuosas de los derechos básicos internacional y nacionalmente declarados y protegidos.

La normativa internacional vigente para el Perú, hace referencia clara y reiterada de la fórmula "empleo de la fuerza en cumplimiento de la ley" por cuanto la ley ya ha limitado tanto el uso de armas letales como de armas no letales.

En consecuencia, no hay dilema jurídico para dilucidar, sino el cumplimiento responsable y sensato de las leyes sobre la materia."

Como se puede apreciar, la actual regulación legal del uso de la fuerza por parte del personal policial y algunos criterios jurisprudenciales desarrollados sobre la materia, han sido insuficientes para contrarrestar las últimas movilizaciones sociales violentas que han generado y siguen generando grandes pérdidas económicas y humanas en el Perú; lo que hace imprescindible la aprobación de la presente propuesta legislativa incorporando el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional de manera progresiva, diferenciada pro adicionalmente **con criterio de razonabilidad subjetiva** el cual, según Vilanueva Bogani:

"Es un estándar dirigido al FEHCL (Funcionario Encargado de Hacer Cumplir la Ley) y a su proceso interno de toma de decisiones; el FEHCL debe tener muy en claro que frente a situaciones extremas, en las que la vida o la integridad de las personas se encuentra en inminente riesgo, bastará su honesta percepción o creencia de que tal riesgo se concretará para que esté habilitado a emplear el arma de fuego. No es, por tanto, un estándar para evaluar a posteriori la legitimidad o razonabilidad de su proceder, pues esté es más bien el criterio de "razonabilidad objetiva" (...) El criterio de razonabilidad subjetiva es una expresión más de la necesidad de encontrar un balance entre el respeto de los derechos fundamentales de todas las personas y la garantía de orden y de seguridad. Acude en salvaguarda de los FEHCL y de la labor que realizan por la sociedad, evitando que serias amenazas contra sí o contra terceros se concreten solo por evitar afectarlos derechos esenciales del presunto infractor." [3]

Bajo ese contexto dogmático, el presente proyecto de ley encuentra sustento en el acuerdo N° 01-2019-JFP-ANCASH de la Junta de Fiscales Provinciales del Distrito Fiscal de Ancash que acordó principalmente:

(...) 6. *Es deber del Ministerio Público valorar con objetividad la información obtenida en la investigación, conforme a la normativa especializada que regula el uso legitimo de la fuerza por la policía, para valorar la razonabilidad del acto de defensa policial atoe una agresión armada. Algunos lineamientos sobre dicha temática resultan:*

3 Pedro E. Villanueva Bogani. Empleo razonable de las 0armas de fuego en el control de la seguridad pública. Primera Edición: Marzo 2017. P.

a) Los policías tienen escaso tiempo (fracciones de segundo) para tomar decisiones frente a un agresor armado, el análisis del uso legítimo de la fuerza se realiza conforme a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad (excluyéndose el criterio de igualdad de medios). El análisis se realiza considerando la información que disponían los policías en el momento de su intervención (valoración ex ante). según el ***criterio de razonabilidad subjetiva (honesta creencia)****, conforme a la directiva que regula el ejercicio de la función fiscal en caso de uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú (directiva general 003-2018-MP-FN punto 3.3.3.g.)*

[La sangría es nuestra]

(...)

e) El objetivo del disparo del policía es lograr que el agresor cese su ataque ilegal de manera inmediata; en algunos casos por lo rápida y dinámica que resulta la agresión, un solo disparo resulta inadecuado para incapacitar de forma inmediata al agresor:
En consecuencia, la cantidad de disparos no determina la legitimidad del actuar policial, considerado que el policía tiene la obligación de realizar dicha acción hasta que el agresor cese su ataque y se suprima el peligro para la vida e integridad de las personas (policías y civiles), conforme a la interpretación sistemática del manual de derechos humanos aplicados a la función policial (resolución ministerial 952-2018-IN, sobre el objetivo del disparo en su página 45)

g) En casos con indicios de imprudencia en el uso de la fuerza por parte del policía frente a una agresión armada, no resulta indispensable recurrir a la prisión preventiva contra los policías. Medidas de coerción como la comparecencia con restricciones, el impedimento de salida e incluso la suspensión preventiva de derechos, pueden conjurar el peligro procesal."

Consecuentemente, se trata de dotar a la Policía Nacional del Perú de las herramientas legales necesarias para cumplir con su función de investigar y combatir la delincuencia de manera eficaz y dentro del marco constitucional, a decir de Miranda Champac debe ejercerse con pleno respeto de los derechos fundamentales y en el marco de las normas que regulan el uso de la fuerza.[4]

4 https://lpderecho.pe/uso-fuerza-funcion-policial-stefano-miranda-champac/

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Consideramos que la necesidad de aprobación del presente proyecto de ley es alto, porque la actual normatividad sobre el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional no permite que el personal policial pueda controlar una movilización social violenta o situación de peligro en forma eficaz y definitiva sumado al alto índice de criminalidad existente, lo que reduce la capacidad operativa de la policía por cuanto no existe personal policial suficiente para atender todos los eventos antes descritos. Consecuentemente, la aprobación de la presente propuesta legislativa generará un impacto positivo en la legislación nacional.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no genera gastos al erario nacional; por el contrario, permitirá que los efectivos policiales puedan reestablecer el orden social y democrático en el Perú ante una amenaza inminente, latente o que atente contra la seguridad, el orden público, la integridad física, psíquica o la vida de las personas.

IV. LA RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley tiene relación con la siguiente política de Estado:

Política de Estado N° 01 Fortalecimiento de la Democracia y Estado de Derecho: Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales y el **objetivo N° 07** Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana: