

## Documento de Trabajo

# Con licencia para matar

**Análisis de la Ley N° 30151 que modifica el artículo 20 inciso 11 del Código Penal para exonerar de responsabilidad penal a policías y militares que causen lesiones o muerte, en cumplimiento de sus funciones**



**Instituto de Defensa Legal  
Área de Seguridad Ciudadana<sup>1</sup>**

Enero de 2014

---

<sup>1</sup> La ideas de este informe han sido debatidas entre diversos miembros del Instituto de Defensa Legal-IDL: Carlos Rivera y Roger Ponce, coordinador e integrante respectivamente del área de Litigio, Lilia Ramírez y Enrique Arias miembros del área Justicia Viva, César Bazán y Jorge Levaggi, del área de Seguridad Ciudadana y Glatzer Tuesta, director de la institución. La elaboración y redacción final de este documento de trabajo estuvo a cargo de César Bazán Seminario, coordinador del área de Seguridad Ciudadana del IDL.

## Contenido

Introducción .....	3
1. Para recordar: la incorporación del artículo 20 inciso 11 en el Código Penal y la profecía cumplida.....	4
2. La actual modificación: Reiterando y profundizando la exoneración de responsabilidad penal para policías y militares que maten o hieran .....	7
3. Los problemas de convencionalidad y constitucionalidad de la actual modificación .....	9
4. Escenarios especialmente peligrosos: la conflictividad social y la exigencia de mano dura para enfrentar a la delincuencia .....	11
Conclusiones .....	15

## Introducción

A decir de una mayoría abrumadora, la seguridad ciudadana sigue siendo el principal problema del país<sup>2</sup>, a la par que los problemas del gobierno para enfrentar este mal parecen ser el rubro que más contribuye a la baja de la popularidad presidencial. En ese contexto, que no es reciente, la bancada fujimorista Fuerza Popular presentó el 14 de setiembre de 2011, el proyecto de ley 196/2011-CR, mediante el cual pretendía modificar el artículo 20 inciso 11 del Código Penal, para que efectivos militares y policiales no sean sancionados en caso ocasionen muertes o heridos. Uno de los objetivos de dicho proyecto era expresamente “proteger a las fuerzas armadas y policía nacional a fin de que no sientan temor de cumplir el mandato constitucional de mantener el orden interno”<sup>3</sup>, aunque se reconocía que esto se debía hacer en el marco de los derechos humanos.

El lunes 13 de enero de 2014, en el diario El Peruano, se promulgó la Ley N° 30151, aprobada por el Congreso de la República en mayo de 2013 y ratificada en diciembre del mismo año.

Ahora bien, como lo veremos en este documento de trabajo, la referida Ley presenta dos problemas: la eliminación de la frase “uso de sus armas en forma reglamentaria” y la ampliación a que cualquier arma pueda ser utilizada. Eso se incorpora con el fraseo “uso de armas u otro medio de defensa”. Estos dos cambios dan carta libre para que los efectivos policiales y militares sean exentos de responsabilidad penal si matan o hieren en uso de sus funciones con armas de fuego o cualquier otro medio de defensa. En la práctica lo aprobado es otorgarle a policías y militares licencia para matar, como ha sucedido ya en otros casos. Licencia que se extiende tanto a policías en su trabajo en comisarías como cuando actúan bajo el patrocinio de privados.

La modificación es sumamente preocupante en un ambiente de conflictos sociales extendidos por todo el país, más de 200 según la Defensoría del Pueblo. Por ejemplo, pongámonos en el caso de que si en medio de una protesta un policía mata o hiere a los manifestantes abusando en el uso de sus armas. Si eso llegase a suceder, el efectivo no

---

<sup>2</sup> De acuerdo a una encuesta nacional urbana elaborada por Ipsos Perú, el 64% de los encuestados consideraba que el principal problema del país es la delincuencia. Ver: <http://gestion.pe/politica/64-peruanos-cree-que-delincuencia-principal-problema-pais-2064191> (última visita 17 de junio de 2013).

<sup>3</sup> Proyecto de ley 196/2011-CR. Exposición de motivos. p. 4.

será investigado, sino que se aplicaría este supuesto de exoneración de responsabilidad penal.

Esto vulnera derechos constitucionales o convencionales, como el deber de investigar y sancionar a responsables de violaciones de derechos humanos, el derecho a la igualdad (si un civil mata o hiere será procesado, mientras que un policía no lo será) y puede generar incentivos perversos para vulnerar el derecho a la vida, la integridad personal, etc. Además, con policías y militares usando sus armas sin riesgo a responsabilidad penal, se pueden incrementar los niveles de violencia en la sociedad.

Finalmente, queremos dejar en claro que las opiniones vertidas en este documento de trabajo no buscan disminuir la capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú (PNP) ni de las Fuerzas Armadas. Estamos convencidos que la PNP debe cumplir a cabalidad su deber de proteger el orden interno y promover seguridad ciudadana, enfrentando a la delincuencia. Sin embargo, en su tarea constitucional tiene que hacer un uso legítimo de la violencia que puede ejercer y adecuarla a parámetros de respeto de derechos<sup>4</sup>. En lugar de promoverse causales para eximir responsabilidad en caso de muertes o lesiones, el efectivo policial debe tener claridad respecto de qué está permitido y qué no en cuanto al uso de la violencia, dentro de un marco normativo respetuoso de las reglas democráticas y del Estado de derecho.

## **1. Para recordar: la incorporación del artículo 20 inciso 11 en el Código Penal y la profecía cumplida**

El modificado artículo 20 inciso 11 del Código Penal es de reciente aparición. En efecto, en el año 2007, mediante Ley N° 29009, el Congreso delegó facultades al Ejecutivo para que legislara en pos de “*establecer una estrategia integral dirigida a combatir con mayor eficacia el crimen organizado en general y en especial los delitos de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, así como pandillaje pernicioso*” (artículo 2 literal a). En el marco de dicha delegación de facultades se aprobaron once decretos legislativos, entre ellos el Decreto Legislativo 982, que establecía la redacción actual del artículo 20 inciso 11 del Código Penal:

“Inimputabilidad

Artículo 20.- Está exento de responsabilidad penal:

---

<sup>4</sup> Al respecto concordamos con lo expuesto por la Defensoría del Pueblo en su informe defensorial 129. Defensoría del Pueblo. Análisis de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de las facultades otorgadas por la Ley N° 29009. Informe Defensorial 129. Lima: Defensoría del Pueblo. 2008. pp. 47-49.

[...]

11. El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas en forma reglamentaria, cause lesiones o muerte.”

Si bien era claro, tal como lo determinó la Defensoría del Pueblo<sup>5</sup>, que este decreto excedía las facultades legislativas que recibió el Ejecutivo y por lo tanto era inconstitucional por forma, el Tribunal Constitucional lo convalidó mediante la STC 0012-2008<sup>6</sup>. Ahora bien, el tribunal trató de poner un candado enorme alrededor de este nuevo supuesto de exoneración de responsabilidad, pues era evidente que estábamos ante un gran riesgo:

*“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.”* (fundamento jurídico 18).

Sin embargo, esta sentencia interpretativa puede servir de poco. Si en el Perú es claro que las leyes tienen poca vigencia social, la capacidad de llegada de las sentencias interpretativas es mucho menor. Una investigación periodística seria, publicada noviembre de 2009, analizó la repentina muerte por parte de efectivos policiales de

---

<sup>5</sup> Defensoría del Pueblo. Análisis de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de las facultades otorgadas por la Ley N° 29009. Informe Defensorial 129. Lima: Defensoría del Pueblo. 2008. p. 46.

<sup>6</sup> Ver el fundamento Jurídico 10 de la sentencia. Además ver el fundamento jurídico 17 voto singular de los magistrados César Landa y Ricardo Beaumont, quienes no respaldaron la tesis en mayoría del tribunal y fundamentaron la inconstitucionalidad por forma del Decreto Legislativo 982.

alrededor de una cincuentena personajes vinculados a la delincuencia y llegó a conclusiones que sin duda generan preguntas para el Derecho.

Se trata del famoso caso denominado escuadrón de la muerte en Trujillo. De acuerdo a los hechos, medio ciento de víctimas –relacionadas con actividades ilícitas- fueron abatidas por la policía en circunstancias poco claras entre el 2007 y el 2008. Sin embargo, la mayoría de las muertes ni siquiera fueron investigadas debidamente, sino que los casos se archivaron en virtud de la aplicación del artículo 20 inciso 11 del Código Penal, incorporado por el Decreto Legislativo 982. Ello sin importar la interpretación constitucionalmente adecuada, que “consolidara” el Tribunal Constitucional en el 2010.

*“El Ministerio Público ha ido archivando los expedientes uno por uno, y también estas disposiciones tuvieron un patrón: hubo un arma en poder del muerto, los peritajes balísticos de la policía dijeron que fue disparada, los testigos son familiares, los guardias implicados estaban de servicio. En la mayoría de casos los fiscales citan el D.L. 982 para sustentar su decisión. Otros, además, señalan que es un criterio imperante en el Ministerio Público priorizar acusaciones sólidas, que puedan ser defendidas exitosamente en un juzgado. Las que no tienen buen prospecto deben dormir en el archivo hasta que aparezca nueva evidencia. Después de enviar al archivo la indagación de unas 21 muertes, el Ministerio Público se centró este año [2009] en otras 25, concentradas en 16 expedientes. De este total, los fiscales decidieron acusar en solo dos casos. Por orden del juez tendrán que hacerlo en otro caso, que inicialmente fue archivado. Podría haber una acusación más, correspondiente a una investigación que acaba de ser concluida, si el fiscal lo estima conveniente”<sup>7</sup>.*

La profecía cumplida. La investigación de Uceda confirma lo que el coordinador del Área de Litigio del IDL, Carlos Rivera, señaló al conocerse el Decreto Legislativo 982, años antes, en el 2007:

*“Todo parece indicar que con la incorporación de esta norma específica se pretende remitir un mensaje político a militares, policías, pero sobre todo a jueces y fiscales en el sentido que los primeros sean excluidos de facto de todo tipo de investigaciones fiscales o judiciales. Por ello, más allá de que consideremos que en un Estado de derecho la autoridad judicial es la única que*

---

<sup>7</sup> Uceda, Ricardo. El misterio del escuadrón de la muerte. Noviembre de 2009. En: Revista Poder, [http://www.poder360.com/article\\_detail.php?id\\_article=3011](http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=3011) (última visita 19 de junio de 2013).

*puede declarar que una persona se encuentra exenta de responsabilidad penal, el mensaje político que contiene esta norma es sumamente peligroso”<sup>8</sup>.*

Asimismo, son varias las voces que han salido a solicitar la aplicación de este decreto Legislativo a casos de militares y policías procesados por violaciones a derechos humanos en el contexto de la violencia política de los ochentas y noventas. Tal es el caso, por el ejemplo, de Rafael Rey y Ántero Florez Araoz.

## **2. La actual modificación: Reiterando y profundizando la exoneración de responsabilidad penal para policías y militares que maten o hieran**

Curiosamente la bancada fujimorista –una de las más radicales a la hora de defender delitos (no excesos, sino delitos) cometidos por fuerzas del orden en, por ejemplo, la lucha contra el terrorismo–, presentó una propuesta de modificación, que parecía achicar el campo de maniobra del artículo 20 inciso 11 del Código Penal. Se trató del proyecto de ley 196/2011-CR promovido a inicios del gobierno de Ollanta Humala.

Si bien, en la exposición de motivos se hizo explícito que la inseguridad ciudadana “*convierte en una prioridad [...] establecer de manera expresa la irresponsabilidad penal del personal de las fuerzas armadas y la policía nacional por las lesiones o muerte que ocasionen...*”<sup>9</sup>, la propuesta de texto legal fijaba algunos parámetros determinados en los que cabría la exoneración de responsabilidad, con lo que dejaba menos aspectos a la discrecionalidad de jueces y fiscales.

La fórmula original del proyecto de ley 196/2011-CR era la siguiente:

“Artículo 20.- Inimputabilidad

Está exento de responsabilidad penal:

[...]

---

<sup>8</sup> Rivera Paz, Carlos. Los decretos legislativos contra el crimen organizado: muchos decretos, cero estrategia. Ideemail 556, 25 de julio de 2007, en: [www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/julio/26/idlmail556.doc](http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/julio/26/idlmail556.doc) (última visita 19 de junio de 2013).

<sup>9</sup> Proyecto de ley 196/2011-CR. Exposición de motivos. p. 5.

11. El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú **que en cumplimiento de su deber hace uso de la fuerza letal ante un peligro actual y no evitable de otro modo que signifique una amenaza para la vida, la integridad corporal o la libertad personal o de terceros**, cause lesiones graves o muerte.”

Casi dos años después, esta fórmula legal cambió bastante. El proyecto de ley fue dictaminado favorablemente por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso y el 04 de abril del 2013 se entregó al área de trámite documentario del congreso, el dictamen recaído sobre el proyecto 196/2011-CR y el proyecto de ley 842/2011-CR, que contaba con un artículo único y buscaba modificar escuetamente el artículo 20 inciso 11 del Código Penal con el siguiente texto:

“Artículo 20. Inimputabilidad

Está exento de responsabilidad penal:

[...]

11. El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional **del Perú** que en cumplimiento de su deber y en uso de sus armas **u otro medio de defensa** cause lesiones o muerte.”

Desde el Pleno del Congreso del 12 de junio de 2013 no hubo modificaciones en el texto del dictamen, por lo que ya se sabía que faltaba poco para que dicho proyecto se convierta en Ley. El problema de fondo consiste en que esta fórmula legal es mucho más laxa que sus antecesoras. En ese sentido, si el artículo anterior 20.11 era ya una puerta abierta para la impunidad, una licencia para matar, esta nueva formulación no solo abre las puertas sino también las ventanas.

Los problemas de la formulación legal son dos. El primero es que elimina como un requisito para acceder a la exoneración de responsabilidad, la frase “uso de sus armas en forma reglamentaria”. Esto significa que usos no reglamentarios o por fuera de la regulación también estarían permitidos. La modificación legal concreta consiste en que se elimina la redacción anterior “uso de sus armas en forma reglamentaria”, la cual ponía un candado, puesto que cuando policías y militares utilizaban su arma de manera no reglamentaria, podían ser procesados penalmente.

La segunda modificación consiste en que la exoneración se aplica no solo cuando un efectivo militar o policial utiliza su arma, sino cuando utiliza cualquier medio de defensa. Lo cual abre aún más el supuesto de hecho de la norma.

### 3. Los problemas de convencionalidad y constitucionalidad de la actual modificación

Ahora bien, en la medida que la presente Ley reitera y profundiza la exoneración de responsabilidad penal de policías y militares, y ya se ha demostrado que la norma anterior significaba impunidad y la no investigación de casos (casos Escuadrón de la muerte), consideramos que estamos ante una Ley con problemas de convencionalidad y constitucionalidad.

Como se sabe, existe la obligación jurídica internacional de investigar y sancionar violaciones a los derechos humanos. Se trata de un deber emanado de la Convención Americana de Derechos Humanos y reiterado en varias sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por ejemplo, en el caso *Bueno Alves vs Argentina*, la corte señaló:

*“el deber de investigar constituye una obligación estatal imperativa que deriva del derecho internacional y no puede desecharse o condicionarse por actos o disposiciones normativas internas de ninguna índole. Como ya ha señalado este Tribunal, en caso de vulneración grave a derechos fundamentales, la necesidad imperiosa de prevenir la repetición de tales hechos depende, en buena medida, de que se evite su impunidad y se satisfagan las expectativas de las víctimas y la sociedad en su conjunto de acceder al conocimiento de la verdad de lo sucedido. La obligación de investigar constituye un medio para alcanzar esos fines, y su incumplimiento acarrea la responsabilidad internacional del Estado.”<sup>10</sup>.*

Huelga indicar que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son obligatorias para el Perú, aun cuando no se trate de casos referidos a nuestro país. Ello en virtud de la cuarta disposición final y transitoria de la constitución<sup>11</sup>, el Código Procesal Constitucional<sup>12</sup> y de reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

---

<sup>10</sup> Caso *Bueno Alves c/ Argentina*, sentencia de fondo, reparaciones y costas, del 11 de mayo de 2007, serie C, 164, párrafo 90.

<sup>11</sup> “Cuarta. Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.

<sup>12</sup> “Artículo V.- Interpretación de los Derechos Constitucionales

El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte”.

De ese modo, una norma como el artículo 20 inciso 11 que exonera de responsabilidad penal y manda al archivo investigaciones por las violaciones a derechos humanos conocidas como homicidios y lesiones, atenta contra la Convención Americana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por lo tanto, es una norma anticonvencional, lo que en buena cuenta la hace también inconstitucional.

Por otra parte, la norma aprobada afecta también el derecho-principio a la igualdad. Este derecho contenido en el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 2 numeral 2 de la constitución, ha sido explicado por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

*“la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos. Como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribiera todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables”<sup>13</sup>.*

Luego de esta aclaración del tribunal, cabe la pregunta ¿qué argumentos razonables justifican un trato diferenciado, una norma específica, para miembros de la PNP y de las Fuerzas Armadas? Desde nuestro punto de vista, la excepción de responsabilidad regulada en el artículo 20 inciso 8 del Código Penal<sup>14</sup> alcanza a diversos civiles y funcionarios públicos y ha sido identificada por varios autores como un supuesto que engloba al inciso 11 del mismo artículo<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Fundamento jurídico 4 de la STC 02861-2010-AA.

<sup>14</sup> “Inimputabilidad

Artículo 20.- Está exento de responsabilidad penal:

[...]

8. El que obra por disposición de la ley, en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo;”

<sup>15</sup> Ver por ejemplo: Oré Guardia, Arsenio. Comentarios a las modificaciones del Código Penal en virtud de los decretos legislativos promulgados al amparo de la ley de delegación de facultades (ley 29009), pp, 2-3. En: [http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=comentarios%20a%20las%20modificaciones%20del%20código%20penal%20en%20virtud%20de%20los%20decretos%20legislativos%20promulgados%20al%20amparo%20de%20la%20ley%20de%20delegación%20de%20facultades%20\(ley29009\)1&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.incipp.org.pe%2Fmodulos%2Fdocumentos%2Fdescargar.php%3Fid%3D90&ei=s5zCUc bxBZD94AOLvoDwCA&usq=AFQjCNEqvWWhFMuHwvEYpWsnBcNuGuHszgg&sig2=XWNGFLcY\\_PlkfhPHTdwy1g](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=comentarios%20a%20las%20modificaciones%20del%20código%20penal%20en%20virtud%20de%20los%20decretos%20legislativos%20promulgados%20al%20amparo%20de%20la%20ley%20de%20delegación%20de%20facultades%20(ley29009)1&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.incipp.org.pe%2Fmodulos%2Fdocumentos%2Fdescargar.php%3Fid%3D90&ei=s5zCUc bxBZD94AOLvoDwCA&usq=AFQjCNEqvWWhFMuHwvEYpWsnBcNuGuHszgg&sig2=XWNGFLcY_PlkfhPHTdwy1g)

Pero yendo más allá, si el supuesto de hecho del inciso 11 no fuese similar al del numeral 8 del artículo 20, ¿qué razones justifican una causal más de exoneración de responsabilidad a favor de policías y militares? ¿por qué razones este grupo objetivo de personas tienen una norma propia y reciben un trato que es discriminatorio para todo el resto? Solo una respuesta clara de estas preguntas justificarían una regulación como la aprobada. Sin embargo, estas preguntas no han sido respondidas satisfactoriamente hasta el momento de la promulgación de la Ley.

#### **4. Escenarios especialmente peligrosos: la conflictividad social y la exigencia de mano dura para enfrentar a la delincuencia**

La puerta abierta para la impunidad que dejaba el anterior artículo 20 inciso 11 del Código Penal y la actual Ley aprobada es especialmente peligrosa por dos rasgos de la situación peruana actual. Por un lado, el alto número de conflictos sociales y por otro la exigencia de mano dura para enfrentar a la delincuencia. Los descritos son escenarios diferentes, pero en ambos se corre un especial riesgo de que policías (y militares) cometan delitos, que luego dejarán de ser investigados en aplicación de la modificación aprobada por el congreso.

No puede negarse que el Perú transita por un período de crecimiento económico. Los indicadores macroeconómicos exponen una imagen favorable en campos como el crecimiento del PBI a un ritmo de 6% anual en los últimos años, el aumento de los índices de empleo hasta llegar al 92% de la PEA en Lima, los avances en exportaciones, entre otros. Sin embargo, el crecimiento económico peruano va de la mano con un alto índice de protestas sociales y una mayor situación de vulnerabilidad para defensores de derechos humanos. De acuerdo con datos proporcionados por la Defensoría del Pueblo, en mayo de 2013 en el territorio peruano se han identificado 225 conflictos sociales, de los cuales el 76,4% son conflictos activos, mientras que se han producido acciones de violencia en 113 de dichos conflictos<sup>16</sup>.

Ahora bien, este peligroso escenario ha mostrado una tendencia al crecimiento hasta mediados del 2009. Posteriormente, la cantidad de conflictos reportados por mes ha sido similar, aunque con una disminución. En efecto, mientras que en el 2004 se reportaban 47

---

[&bvm=bv.48175248,d.dmg](#) (última visita 19 de junio de 2013).

<sup>16</sup> Defensoría del Pueblo. Mayo 2013. Reporte de conflictos sociales. En: [http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/58reporte-m-de-conflictos-sociales-n--111-may\\_-2013.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/58reporte-m-de-conflictos-sociales-n--111-may_-2013.pdf) (última visita 19 de junio de 2013).

conflictos sociales y en enero de 2007, 71, el punto más alto de conflictividad social lo encontramos entre agosto y setiembre de 2009 con 286 conflictos reportados<sup>17</sup>. Además, cabe recordar que la Defensoría del Pueblo tiene registrados conflictos en 24 regiones del país.

Frente a este marco general, la respuesta del gobierno frente a los conflictos sociales es diversa. Sin embargo, en muchas situaciones se ha reiterado la práctica de criminalizar la protesta social, para lo cual se ha construido un marco normativo que de sustento a esta política. Muestra de ello son las normas dictadas en los últimos años. Por ejemplo, durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo se emitió la ley 28222 que autoriza la intervención de las fuerzas armadas ante actos de violencia para cuestiones internas, aun cuando no se haya declarado Estado de emergencia. Por su parte, bajo la presidencia de Alan García se dictaron los decretos legislativos 982, 983, 988 y 989. Como ya explicamos, el Decreto Legislativo 982 genera un manto de protección para efectivos militares o policiales que ocasionen lesiones o muertes. El Decreto Legislativo 983 modifica la concepción de flagrancia para justificar detenciones y aumenta el plazo de prisión preventiva y el Decreto Legislativo 988 establece un plazo especial para la incomunicación de detenidos. A la par tenemos el Decreto Legislativo 1095 que regula la actividad de las fuerzas armadas en cuestiones internas, entre otras normas de similar talante.

Bajo la regulación esbozada, la actuación del Ejecutivo frente a situaciones de violencia en medio de conflictos sociales ha sido, en reiterados casos, recurrir a la fuerza policial y militar para enfrentar a los manifestantes. Ello ha traído como consecuencia el incremento de las detenciones arbitrarias y el abuso policial, amenazas a defensores de derechos humanos, a la libertad de expresión (mediante el cierre de medios de comunicaciones), el seguimiento de líderes ambientalistas y lo más grave: la muerte de militares, policías y civiles<sup>18</sup>. Lamentablemente, la pérdida de vidas es un estigma que acompaña a las protestas sociales en el Perú. Durante la gestión presidencial de Alan García, el número de muertos se incrementó a 191 personas, de los cuales 153 eran civiles y 38 de las fuerzas militares y policiales<sup>19</sup>. Y actualmente, la situación no ha variado con el presidente Ollanta Humala. A pesar de que prometió ni un muerto más en conflictos sociales, la cuenta se eleva a más de dos decenas. Otro punto importante a resaltar es el hostigamiento a defensores de derechos humanos y a medios de prensa. De acuerdo con

---

<sup>17</sup> Defensoría del Pueblo. Violencia en los conflictos sociales. Informe Defensorial 156. Lima: Defensoría del Pueblo. p. 37.

<sup>18</sup> Ardito Vega, Wilfredo. La criminalización de la protesta en el gobierno de Alan García. En: <http://servindi.org/actualidad/4549> (última visita 19 de junio de 2013).

<sup>19</sup> Ver: <http://www.larepublica.pe/29-08-2011/conflictos-sociales-191-muertos-durante-ultimo-gobierno-de-alan-garcia> (última visita 19 de junio de 2013).

Gamarra<sup>20</sup>, y tal como se puede apreciar, las ONG que buscan la vigencia de los derechos de las poblaciones afectadas, son hostilizadas. Una muestra de ello fue la inconstitucional ley 28925 del 2006 que planteaba en la práctica la intervención de la agencia estatal de cooperación (APCI) en ONG contrarias a los intereses del gobierno. Lo mismo puede decirse de proyectos de ley posteriores que buscaron revivir la derogada ley. A la par puede decirse que este hostigamiento alcanza también a medios de comunicación. Sin narrar los terribles casos de detenciones arbitrarias a defensores de derechos humanos.

En ese contexto, la aprobación de una norma que profundiza y amplía la exoneración de responsabilidad para policías y militares es sumamente peligrosa y significa colocar en grave riesgo a la población civil, que participa de una protesta social.

Diferente es el caso de la lucha contra la delincuencia, pero éste es también un escenario donde la aplicación de la norma es especialmente peligrosa. El clima de inseguridad que vive el país, hace que los discursos de mano dura tengan mucha llegada a la población. Para ejemplificar eso basta con recordar que en el sonado caso del Escuadrón de la Muerte en Trujillo, los oficiales policiales que habrían participado en los operativos cuentan con gran respaldo de la población. Inclusive, pobladores y transportistas realizaron un paro para evitar que la justicia procese al coronel PNP Eladio Espinoza, acusado de liderar el mencionado escuadrón<sup>21</sup>.

Otra muestra de lo que estamos diciendo es más reciente. Como se sabe, uno de los casos que conmocionó a los medios de comunicación y a la sociedad limeña fue la muerte de un fotógrafo a manos de sicarios. Es el famoso caso del fotógrafo Luis Choy. Los sicarios fueron capturados, pero fugaron estrepitosamente a pocas semanas de un conocido penal capitalino. El martes 18 de junio, dos de los sicarios fueron abatidos por efectivos de la policía y la reacción de un grupo mayoritario de peruanos, entre ellos el presidente de la República, fue de algarabía por la muerte de los dos delincuentes. Si uno revisa los comentarios de la página web de Radio Programas del Perú, en que se da cuenta de la noticia, hallará comentarios como los siguientes<sup>22</sup>:

*Jaime Castañeda dice: A buena hora se hizo justicia, muerte a los delincuentes.*

---

<sup>20</sup> Gamarra Herrera, Ronald. Perú: Libertad de expresión y criminalización de la protesta social. En: Bertoni, Eduardo (compilador) ¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina. Buenos Aires: Universidad de Palermo. En: [http://www.palermo.edu/Archivos\\_content/derecho/pdf/libro-bertoni.pdf](http://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/libro-bertoni.pdf) (última visita 19 de junio de 2013).

<sup>21</sup> Ver: <http://elcomercio.pe/peru/674541/noticia-transportistas-libertad-acatan-paralizacion-contra-bandas-extorsionadores> (última visita 13 de junio de 2013).

<sup>22</sup> Ver: [http://www.rpp.com.pe/reos-fugados-lurigancho-wilfredo-pedraza-noticia\\_605312.html](http://www.rpp.com.pe/reos-fugados-lurigancho-wilfredo-pedraza-noticia_605312.html) (última visita 19 de junio de 2013).

*Manuel Vásquez Montoya dice: Buena idea, si estos miserables, delincuentes, asesinos, violadores, van a morir así, entonces que los dejen escapar incorporándoles un 'GPS' en su cuerpo para ubicarlos y abatirlos de por vida.....*

*Raúl Amésquita dice: Son criminales deben morir.....!!!*

En la misma noticia de la web de La República se ven estos comentarios<sup>23</sup>:

*Ronsi escribe: Deberían liberar subrepticamente a más criminales para que en el intento de ser recapturados sean abatidos y así se instaure adrede una cacería contra estos.*

*Julian Velarde escribe: Así deben ser tratados todos estos delincuentes... sin piedad, sin compasión, sin derechos.*

El discurso que está detrás describe que, para muchas personas, la muerte de delincuentes (e inclusive de sospechosos) está justificada porque ellos han atentado contra nuestros derechos, contra nuestra vida, contra nuestra propiedad, contra nuestra seguridad. Por eso merecen morir.

Si bien un discurso como ese está legitimado socialmente, es incompatible con las reglas democráticas y del Estado de derecho peruano, puesto que i) la pena de muerte está prohibida, salvo en determinados supuestos; y, ii) para imponer cualquier sanción el “delincuente” debe ser enjuiciado debidamente y demostrada su culpabilidad. Así, el asesinato de delincuentes puede ser una medida aplaudida por muchos peruanos y peruanas, pero no es aplicable porque atenta contra principios que nos construyen como sociedad, entre ellos la dignidad de la persona, el derecho a la vida, presunción de inocencia, etc.

Por ello, una Ley jurídicamente insostenible y socialmente peligrosa, como la de ampliar la exoneración de responsabilidad penal para policías y militares que maten o hieran, puede servir como disparador para acervar la violencia entre ciudadanos sobre la base de la degradación de valores básicos de la sociedad.

---

<sup>23</sup> Ver: <http://www.larepublica.pe/18-06-2013/pnp-abatio-a-puerto-rico-delincuente-que-asesino-a-luis-choy> (última visita 19 de junio de 2013).

## Conclusiones

Para el Instituto de Defensa Legal el Estado de Derecho proporciona a los elementos de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas los instrumentos legales para combatir el crimen y los hechos violentos, y determina que ambos pueden hacer uso de sus armas de reglamento con la finalidad de cumplir esa fundamental misión; y, para ello, en el Código Penal se consagra que los elementos policiales y militares que hagan uso reglamentariamente de aquellos instrumentos están, como corresponde, exentos de cualquier responsabilidad penal.

Por ello, resulta muy cuestionable la reciente promulgación de la Ley que modifica el inciso 11 del artículo 20 del Código Penal, por el cual se elimina esa referencia al uso reglamentario de las armas de fuego como mecanismo eximente de responsabilidad penal.

La nueva redacción abre la posibilidad de que queden exentas de responsabilidad penal las situaciones de uso de armas de fuego por fuera de los reglamentos de la PNP y de las FFAA, que en un escenario de conflicto social sin mayor problema pueden ser situaciones por fuera de la ley o abiertamente ilícitas. Por lo que lo aprobado es a todas luces inconstitucional.

Durante este gobierno se han producido más de dos docenas de muertos como consecuencia de la represión policial y, por lo tanto, en ese escenario una norma de estas características puede terminar significando una carta abierta al uso abusivo de las armas de fuego por parte de los elementos de la PNP y de las FFAA.

Una sociedad democrática debe fortalecer el rol de la justicia cuando se cometen delitos de cualquier naturaleza, pero con mucha mayor razón cuando los delitos los cometen aquellos llamados a hacer cumplir la ley.