

Bruno Vendramin

La escalada de leyes antigarantistas en Latinoamérica

Reflexiones a partir de la Ley de Protección Policial del Perú

De la violencia, de la verdadera violencia, no se puede escapar, al menos no nosotros, los nacidos en
Latinoamérica [1].

Roberto Bolaño

En el marco de la crisis desatada por la aparición del COVID-19, muchos Estados latinoamericanos han acudido a técnicas propias de los estados de excepción para detener la pandemia. Argentina dictó la cuarentena obligatoria; Chile decretó el estado de catástrofe; Brasil el estado de calamidad; Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú instauraron el estado de emergencia. Si bien estos mecanismos están previstos en las Constituciones, algunos Estados están activando maniobras de dudosa constitucionalidad que socavan la división de poderes, la sujeción del poder estatal a los estándares jurídicos regionales, la responsabilidad de los funcionarios públicos y, sobre todo, que afectan gravemente a las garantías constitucionales de los ciudadanos. Este es el caso de la Ley N° 31.012 de Protección Policial promulgada en Perú el 27 de marzo de 2020.

Esta Ley tiene por objeto, según invoca el artículo 1, otorgar protección al personal de la Policía que cause lesiones o muertes en el uso de armas o medios de defensa, brindándole el servicio de asesoría y defensa legal gratuita en el caso de afrontar una investigación fiscal o un proceso penal. Consecutivamente, el artículo 2 dispone una presunción a favor de las Fuerzas de Seguridad, toda vez que apunta que “el principio de razonabilidad de medios será interpretado a favor del personal policial interviniente.”

Los puntos ciegos de la normativa se enuncian en los artículos 4 y 5 y en una disposición complementaria. El primero dispone que “se impondrán las restricciones previstas en el artículo 288 [del Código Procesal Penal] a la Policía Nacional del Perú que, en cumplimiento de su función constitucional, haga uso de sus armas o medios de defensa en forma reglamentaria y cause lesión o muerte, *quedando prohibido dictar mandato de Detención Preliminar Judicial y Prisión Preventiva*”. Las restricciones previstas del artículo 288 a las que hace referencia la norma son las siguientes: la obligación de someterse al cuidado de una persona o institución determinada; la obligación de no ausentarse de la localidad en que reside, de no concurrir a determinados lugares y de presentarse a la autoridad en los días que se le fijan; la prohibición de comunicarse con personas determinadas; la prestación de una caución económica y la vigilancia electrónica personal. En resumen, el objetivo del artículo 4 es evidente: en el marco de las investigaciones penales, se exceptúa a las Fuerzas de Seguridad de la detención preliminar y la prisión preventiva.

Más grave todavía, el artículo 5 prescribe que “está exento de responsabilidad penal” el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional “que, en el cumplimiento de su función constitucional y en uso de sus armas u otro medio de defensa, en forma reglamentaria, cause lesiones o muerte.”

Por fin, la “Disposición complementaria derogatoria” anula el principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza pública: “Derógase el literal c) del numeral 4.1 del artículo 4º del Decreto Legislativo Nº 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, o déjense en suspenso, según el caso, las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido por la presente ley o limiten su aplicación, con la entrada en vigencia de la presente ley.” Justamente, el literal referido es el que recepta el estándar de la proporcionalidad en el uso de la fuerza policial. **[2]**

De las disposiciones aludidas surgen graves consecuencias para el orden jurídico peruano. En primer lugar, según el Libro I del Código Penal de 1991, el sistema penal está basado en un modelo de garantías. A la vez, este modelo está orientado por el principio de igualdad –artículo 2.2. de la Constitución Política de 1993– y el principio de culpabilidad individual, por lo que realizar distinciones entre ciudadanos y personal de Fuerzas de Seguridad en el marco de medidas cautelares (recordemos, las del artículo 4: detención preliminar judicial y prisión preventiva) significa ir frontalmente contra dicho modelo. El personal de las Fuerzas de Seguridad es igualmente responsable y autónomo que los ciudadanos, por tanto si incumple sus deberes cometiendo un delito –ocasionar lesiones u homicidios–, no pueden dejar de estar afectados por las normas procesales comunes.

En segundo lugar, el contenido del artículo 4 afecta gravemente la independencia judicial. En efecto, impone a los jueces que se abstengan de ordenar la detención preliminar o la prisión preventiva, sin importar su apreciación acerca de los hechos dirimidos en un proceso penal. Piénsese en el caso de un miembro de la Policía que presente un serio peligro de fuga u obstruya la investigación, causales procesales para dictar la prisión preventiva. En estos supuestos se debe ordenar su detención, pero el artículo no lo permite. Así, se socava la independencia del juez porque se direcciona anticipadamente el actuar procesal. Ello transgrede el artículo 146.1 de la Constitución que contiene la garantía de la independencia judicial.

En tercer lugar, respecto del artículo 5, cuando en el futuro la crisis del coronavirus haya

mermado o desaparecido no se podrá investigar, procesar ni juzgar las acciones cometidas por las Fuerzas de Seguridad que hayan causado lesiones u homicidios. Por ejemplo, si un agente policial mata a un ciudadano en la vía pública quedaría absuelto de responsabilidad penal. Esta acción es propiamente extra-jurídica, pues escapa a toda determinación de derecho en cuanto a la responsabilidad, esclarecimiento y juzgamiento de la causa, el objeto y los sujetos involucrados.

Otro de los posibles efectos nocivos es que, una vez terminada la emergencia de la pandemia, la Ley N° 31.012 posiblemente persista en el ordenamiento jurídico peruano. Si esto es así, lo que nació en un contexto excepcional deviene la regla. Se trata de un caso ilustrativo de la dinámica activada en tiempos de excepción: se sancionan leyes con carácter de urgencia pero terminan integrando el derecho de la normalidad democrática-constitucional. Por este motivo, no es irrazonable suponer que en el futuro el Estado peruano exima de responsabilidad penal a las Fuerzas de Seguridad en el caso de que reprima –sin ajustarse al principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza– protestas ciudadanas, luchas trabajadoras o reclamos de movimientos sociales. Las herramientas jurídicas están a disposición: queda a criterio discrecional de las instancias gubernamentales utilizarlas.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó su “seria preocupación” [3] por la normativa, pues de conformidad con los estándares interamericanos las leyes nacionales de los Estados no deben contemplar excluyentes de responsabilidad que impidan sancionar a responsables de violaciones de derechos humanos, en particular cuando los perpetradores son agentes del Estado. Además, le recordó al Estado peruano que el uso de la fuerza es excepcional y que debe estar sujeta a los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, requisitos que la Ley N° 31.012 echa por tierra. Asimismo, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) peruana calificó a la norma de inconstitucional, debido a que deroga el principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza pública ya analizado.

Hasta ahí el plano jurídico. En cuanto al sociopolítico, difícilmente una normativa como la examinada puede fortalecer la democracia peruana. Conviene recordar que, durante el siglo XX, el país ha sufrido innumerables golpes de Estado, violencia estatal y graves abusos a los derechos humanos. Comenzando en 1948 con el golpe del general Manuel Odría y la asfixiante dictadura impuesta que finalizó en 1956, hasta el golpe de Estado consumado por Juan Velasco Alvarado en 1968, a su vez derrocado en 1975 por otro golpe conocido como el “Tacnazo” bajo la dirección de Francisco Morales Bermúdez. Más acá en el tiempo, es oportuno remarcar el autogolpe ocasionado por Alberto Fujimori en 1992 y la posterior corrupción estructural a que dio lugar el régimen fujimorista. Por otra parte, son conocidos los crímenes, atropellos y abusos cometidos por las Fuerzas de Seguridad contra civiles inocentes en el marco de las operaciones contra Sendero Luminoso entre 1980 y 2000. Finalmente, el Estado peruano vivió el pasado año una crisis sin precedentes en su historia institucional, pues el actual Presidente Vizcarra disolvió el Congreso –dominado por la corrupción fujimorista y la extrema derecha– por la denegación de una cuestión de confianza.

En conclusión: la Ley N° 31.012 de Protección Policial, al tiempo que contradice los estándares interamericanos y constitucionales del Estado peruano, otorga un cheque en blanco a las Fuerzas de Seguridad para reprimir a los ciudadanos. Si esto sucede, los responsables quedarán impunes. Todo un aviso de la escalada represiva que puede estar por venir en la región.

Notas:

[1] Roberto Bolaño, *Putas asesinas*, Alfaguara, Santiago de Chile, 2017, p. 13.

[2] El literal c) del numeral 4.1 del artículo 4º del Decreto Legislativo 1186, que contiene las pautas generales del uso de la fuerza, refiere que ésta “es proporcional cuando el nivel de fuerza empleado para alcanzar el objetivo legal buscado corresponde a la resistencia ofrecida y al peligro representado por la persona a intervenir o la situación a controlar”.

[3] *La República*, Perú, 30 de marzo de 2020.