



PERÚ

Ministerio del Interior

Despacho Ministerial

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 18 SEP 2018

11243

OFICIO N° 1094 -2018/IN/DM

Señor Congresista
CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.-



Asunto : Opinión del Proyecto de Ley N° 2955/2017-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 1486-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, a través del cual se solicita opinión del Proyecto de Ley N° 2955/2017-CR, que propone establecer parámetros de uso de la fuerza por agentes municipales en el comiso de bienes e intervenciones de fiscalización.

Al respecto, en atención a lo solicitado, remito para su conocimiento y fines pertinentes, copia de los siguientes documentos:

- Informe N° 000107-2018/IN/VSP/DGSC elaborado por la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, mediante el cual adjunta el Informe N° 000031-2018/IN/DGSC/AL.
- Oficio N° 3528-2018-DG PNP/SECEJE/UTD elaborado por el Jefe de la Unidad de Trámite Documentario de la Secretaría Ejecutiva de la Policía Nacional del Perú, mediante el cual adjunta el Informe Legal N° 248-2018-DG PNP/SECEJE/DIRASJUR-DIVDJPN/DEPFCJEPN.
- Informe N° 002202-2018/IN/OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente

MAURO MEDINA GUIMARAES
MINISTRO DEL INTERIOR

CC: GA

MAMG/LCF/IBR/JTP
Registro N° 2018-2267591
HT N° 2018-468023



PERÚ

Ministerio del Interior

Firmado por: CASTRO VARGAS Enrique David Quinto F4U 2015366966 soft
Fecha: 2018-07-25 11:20:13 -05:00
Motivo: Soy el Autor de Documento
Ubicación: San Isidro

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

San Isidro, 25 de Julio del 2018

INFORME N° 000107-2018/IN/VSP/DGSC

A : LILIAN ROCIO CUEVA FERNANDEZ
SECRETARIA GENERAL DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

De : ENRIQUE CASTRO VARGAS
DIRECTOR GENERAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD
CIUDADANA

Asunto : PROYECTO DE LEY N° 2955/2017-CR QUE PROPONE
ESTABLECER PARÁMETROS DE USO DE LA FUERZA, POR
AGENTES MUNICIPALES EN EL COMISO DE BIENES E
INTERVENCIONES DE FISCALIZACIÓN

Referencia : OFICIO N° P.O. N° 1486-2017-2018/CDRGL MGE CR (14JUN2018)

Tengo el honor de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual el señor Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República remite al Despacho del señor Ministro del Interior el expediente conteniendo el Proyecto de Ley N° 2955/2017-CR que propone establecer parámetros de uso de la fuerza, por agentes municipales en el comiso de bienes e intervenciones de fiscalización, documento que ha sido remitido a esta Dirección General de Seguridad Ciudadana para opinión de acuerdo al ámbito de competencia funcional.

En virtud de ello, el área de asesoramiento de esta Dirección General ha formulado el Informe N° 0000031-2018/IN/DGSC/AL de fecha 19JUL2018 conteniendo la información solicitada, el mismo que se remite adjunto al presente para los fines que su Despacho tenga a bien determinar.

Sin otro en particular, hago propicia la ocasión para manifestarle los sentimientos de mi especial consideración y deferente estima.

Atentamente,


Mg. ENRIQUE CASTRO VARGAS
Director General
Dirección General de Seguridad Ciudadana
MINISTERIO DEL INTERIOR

(ECV)
mgm



03

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

San Isidro, 19 de Julio del 2018

INFORME N° 000031-2018/IN/DGSC/AL

A : ENRIQUE CASTRO VARGAS
DIRECTOR GENERAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE
SEGURIDAD CIUDADANA

De : MARCO A. GARCIA MIRAVAL
Responsable del Equipo de Asesoramiento Legal de la DGSC –
MININTER

Asunto : Proyecto de Ley N° 2955/2017-CR que propone establecer parámetros de uso de la fuerza, por agentes municipales en el comiso de bienes e intervenciones de fiscalización.

Referencia : Oficio P.O. N° 1486-2017-2018/CDRGLMGE-CR de fecha 14JUN2018

Tengo el honor de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual el señor Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República remite al Despacho del señor Ministro del Interior el expediente conteniendo el Proyecto de Ley N° 2955/2017-CR que propone establecer parámetros de uso de la fuerza, por agentes municipales en el comiso de bienes e intervenciones de fiscalización, documento que ha sido remitido a esta Dirección General de Seguridad Ciudadana para opinión de acuerdo al ámbito de competencia funcional.

Al respecto, debo a usted informar lo siguiente:

ANÁLISIS

1. El proyecto de ley materia del presente tiene por objeto establecer parámetros del uso de la fuerza por agentes municipales de Seguridad Ciudadana, Serenazgo, Fiscalización, o las que hagan sus veces en el ejercicio de la función pública, durante sus intervenciones en el comiso de bienes e intervenciones de fiscalización.
2. La Ley N° 27933 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana - SINASEC tiene por objeto proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional. Comprende a las personas naturales y jurídicas, sin excepción, que conforman la Nación Peruana.
3. El artículo 5° de la referida norma, crea el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), como el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana; con autonomía funcional y técnica. Los miembros titulares de las entidades que





conforman el CONASEC son responsables, de acuerdo a sus atribuciones de Ley, de implementar políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, debiendo dar cuenta de su cumplimiento trimestralmente a la Presidencia del CONASEC.

4. El artículo 6° de la Ley N° 27933 establece que el CONASEC depende de la Presidencia de la República y es presidido por el Presidente del Consejo de Ministros.
5. El artículo 11° de la Ley N° 27933 señala que el CONASEC cuenta con una Secretaría Técnica como el órgano técnico ejecutivo y de coordinación, encargado de proponer al Consejo la política, los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana para su aprobación; así como realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución de las acciones aprobadas a nivel nacional.
6. El Reglamento de la Ley N° 27933 - Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2014-IN de fecha 03DIC2014, en su artículo 14° establece que la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior es el órgano técnico, ejecutivo y de coordinación del CONASEC. Está encargada de proponer al CONASEC las políticas, planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana para su aprobación, así como realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución de las acciones aprobadas a nivel nacional. **De igual forma, la Dirección General de Seguridad Ciudadana ejerce la Secretaría Técnica del CONASEC.**
7. En lo que respecta al tema de la consulta, debemos considerar que la Constitución Política del Perú en su artículo 1° establece lo siguiente:

“Constitución Política del Perú

Artículo 1.- Defensa de la persona humana

La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

8. Tal como lo establece el artículo primero de la Constitución Política del Perú, el uso de la fuerza se encuentra principalmente delimitado por el ámbito de ejercicio de los derechos fundamentales que los Estados están obligados a respetar, proteger y promover. Es decir, el personal que hace uso de la fuerza pública debe respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas. Se enfoca en la protección de la vida, la integridad y la dignidad de las personas, lo cual se encuentra detallado por los tratados de derechos humanos ratificados por el Perú, cuyas disposiciones se han venido incorporando en el derecho interno. Por lo tanto, un empleo apropiado de la fuerza garantiza el respeto a los derechos fundamentales de las personas contenidos en la Declaración Internacional de los Derechos Humanos. Los Derechos Humanos están determinados y protegidos por una serie de instrumentos internacionales y regionales, los cuales conforman un sistema coherente de protección de los derechos y libertades individuales.
9. El Estado Peruano como miembro de la Organización de las Naciones Unidas desde el mes de octubre de 1945, ha ratificado una serie de instrumentos internacionales elaborados por dicha organización por lo cual se encuentra





obligado a respetar los derechos consagrados en los tratados suscritos. El sistema universal de protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de todos los seres humanos cuenta con instrumentos generales y especializados.

10. Asimismo, el Perú es parte de organizaciones regionales, tales como la Organización de los Estados Americanos (OEA). En este marco, el Estado peruano se encuentra comprometido con el respeto de las disposiciones contenidas en los instrumentos regionales de protección de los derechos humanos, entre los cuales resaltan los siguientes:

- la Carta de la Organización de los Estados Americanos: con arreglo al preámbulo de la Carta de 1948, la adhesión de los Estados americanos se realiza bajo un régimen de libertad individual y justicia social. Asimismo, se proclama el respeto a los derechos esenciales del hombre.
- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: fue proclamada el 2 de mayo de 1948 por la IX Conferencia Internacional Americana. Se reconoce derechos civiles y políticos así como económicos, sociales y culturales.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocido también como Pacto de San José de Costa Rica): fue suscrita el 22 de noviembre de 1969 en Costa Rica, durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, la cual entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Fue aprobada por el Estado peruano mediante el Decreto Ley N° 22231 del 11 de julio de 1978. La Convención entró en vigencia para el Perú el 28 de julio de 1978. Se considera a dicho documento como la base del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos. Las disposiciones y los mecanismos de vigilancia establecidos por esta Convención se suman al sistema universal de protección de los derechos humanos, adquiriendo de esa manera una trascendental autoridad moral, política y jurídica.
- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (se le conoce también como Protocolo de San Salvador): fue suscrito el 17 de noviembre de 1988. En el Perú, fue ratificado el 4 de junio de 1995. Se proclaman derechos tan importantes como el derecho al trabajo, a la salud, a un medio ambiente sano, a la alimentación, a la educación, a la cultura, a la fundación y protección de la familia. Además se reconoce derechos específicos dirigidos a la niñez, a las personas mayores y a las personas con discapacidad.



11. El respeto irrestricto a los instrumentos jurídicos especializados en el tema de la fuerza no sólo contribuye a fomentar un mejor tratamiento, difusión e implementación de su uso sino que fija de manera clara y precisa las condiciones en las que se puede recurrir a la fuerza, las pautas y características de su uso así como las medidas que se deben tomar como consecuencia de su empleo.

12. En el Perú, la norma nacional más relevante que regula el uso de la fuerza para el restablecimiento del orden interno es el Decreto Legislativo 1190 - la fecha de publicación del decreto es el 16 de agosto de 2015. En dicho decreto se



encuentran recogidos el uso progresivo y diferenciado de la fuerza, así como los niveles de uso, sean preventivos o reactivos, teniendo en cuenta que con arreglo al artículo 166 de la Constitución Política del Perú, la finalidad de la PNP consiste en garantizar, mantener y restablecer el orden interno; prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado; y prevenir, investigar y combatir la delincuencia.

13. Por otro lado, las municipalidades son los órganos de gobierno local llamados a promover el desarrollo en su comunidad y prestar servicios básicos a las personas que habitan en sus circunscripciones geográficas. En esa medida, la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades han encomendado funciones que se orientan a la consecución de esos fines, como regular y preservar el espacio físico de sus circunscripciones, prestar servicios de saneamiento y atención primaria de la salud, prestar servicios de serenazgo o vigilancia municipal, supervisar la actividad de transporte público, preservar el medio ambiente, y promover el desarrollo de la micro y la pequeña empresa en las referidas circunscripciones.
14. Las tareas asignadas a las municipalices inciden en importantes y cotidianos derechos e interés de las personas. Además se puede afirmar que sus acciones inciden en aquellos derechos que la Constitución considera fundamentales como, por ejemplo, el derecho a la integridad personal, el derecho a la igualdad, el derecho a la identidad, el derecho a la salud, el derecho a la libertad de trabajo, el derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la propiedad.
15. En ese contexto, y con la finalidad de que las municipalidades puedan cumplir de manera adecuada las tareas asignadas, la Constitución en su artículo 194°, les ha reconocido autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, blindando de esta manera sus actos de gobierno y administrativos. Sin embargo, la interpretación y el ejercicio de dicha autonomía no deben ser ajenos a lo que establece la Constitución en cuanto dispone cómo debe ser el gobierno del Estado y los límites de cada nivel de gobierno.
16. En efecto, la administración pública local –es decir, las municipalidades– son las entidades estatales que se encuentran más cercanas a la población. Por ende, se les ha atribuido tareas referidas a la satisfacción de intereses y necesidades de las personas que son de carácter esencial y, a la vez, cotidianas. Su principal función consiste en organizar el espacio físico de sus circunscripciones y fiscalizar el uso del suelo, prestar servicios de saneamiento y gestión primaria de la salud, supervisar la actividad del transporte público, preservar el medio ambiente y mantener el ornato de la ciudad y las áreas verdes, entre otras.
17. El comiso de bienes constituye una de las formas de sanciones no pecuniarias establecidas en el código tributario y consiste en la pérdida de la posesión de un determinado bien como pena accesoria a la comisión de una infracción previamente tipificada. Es una sanción que tiene efectos económicos ya que se priva al sujeto que ha cometido la infracción de un bien que les útil en su proceso productivo.





18. Como se puede observar, los agentes municipales están ejerciendo la potestad sancionadora sobre al infractor, sin embargo ello no lo faculta a ejercer la fuerza para proceder a imponer la sanción.
19. El proyecto de ley materia del presente tiene aspectos importantes en relación a la asistencia inmediata posterior a las intervenciones en acciones de fiscalización, garantías de transparencia y fiscalización; así como en lo relacionado a las evaluaciones de salud física y mental al personal encargado de las intervenciones en acciones de fiscalización.
20. Sin embargo, en lo relacionado al uso de la fuerza corresponde que el proyecto de ley tenga una clara orientación al respeto de los derechos humanos, lo cual se evidencie expresamente en acciones como mencionar que éstos deben respetarse en caso de uso de la fuerza, reforzando el cumplimiento de las normas invocadas en el presente.
21. Asimismo, es importante instruir a los trabajadores municipales sobre el uso de la fuerza en atención a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como con irrestricto respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de conformidad con los estándares internacionales en materia de derechos humanos y las normas constitucionales y legales relativas a este tema.

CONCLUSIÓN

1. El Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (aprobado mediante D.S. N° 011-2014-IN), en su artículo 9° establece que el Ministerio del Interior en el ejercicio de su rectoría, a través de la Dirección General de Seguridad Ciudadana tiene entre sus funciones "Emitir opinión técnica sobre toda propuesta legislativa en materia de seguridad ciudadana."
2. Como se puede observar, los agentes municipales están ejerciendo la potestad sancionadora sobre al infractor, sin embargo ello no lo faculta a ejercer la fuerza para proceder a imponer la sanción.
3. Consideramos que el proyecto de ley tiene aspectos importantes en relación a la asistencia inmediata posterior a las intervenciones en acciones de fiscalización, garantías de transparencia y fiscalización; así como en lo relacionado a las evaluaciones de salud física y mental al personal encargado de las intervenciones en acciones de fiscalización.
4. Sin embargo, en lo relacionado al uso de la fuerza corresponde que el proyecto de ley tenga una clara orientación al respeto de los derechos humanos, de conformidad con los estándares internacionales en materia de derechos humanos y las normas constitucionales y legales relativas a este tema.
5. Asimismo, las Municipalidades deben contar con rigurosos y transparentes procesos de selección de personal que permitan la identificación de personas que cuenten con aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones.
6. Por lo expresado, consideramos que la preservación de los derechos fundamentales se ha convertido en el ámbito de actuación que delimita la forma en que el Estado puede hacer uso de la fuerza en cumplimiento de sus fines. En tal sentido, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se



deberán satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, por cuanto el empleo inadecuado de la fuerza puede acarrear consecuencias relacionadas con la posible vulneración de derechos tan fundamentales como el derecho a la vida y la integridad física propio de cualquier ser humano, , por lo tanto, comprometería la responsabilidad estatal.

RECOMENDACIÓN

En tal sentido, esta Asesoría sugiere muy respetuosamente a su Despacho que se digne disponer la remisión del presente informe al Gabinete de Asesores del Ministerio del Interior, a efectos de dar respuesta a lo solicitado al Congreso de la República dentro de los plazos establecidos, salvo mejor parecer.

Es todo lo que informo a usted para los fines que tenga a bien determinar.



Abog. MARCO ANTONIO GARCIA MIRAVAL
ASESOR LEGAL - DGSC
MINISTERIO DEL INTERIOR



PERÚ

Ministerio del Interior

Policía Nacional del Perú

Secretaría Ejecutiva PNP

Unidad de Trámite Documentario

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIALOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Lima, 2 JUL 2018.

OFICIO N° 3528 -2018-DG PNP/SECEJE/UTD.

SEÑORA : Abogada
Lilian Rocío CUEVA FERNANDEZ
Secretaria General del MININTER

ASUNTO : Atención al pedido del Congresista Gilmer TRUJILLO ZEGARRA, por motivo que se indica.

REF. : HT. N° 20180468023-I/SG MIN de 04JUL2018.

Por especial encargo del señor General de Policía Director General de la Policía Nacional del Perú, es grato dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, relacionado con el Oficio N° 1486-2017-2018/CDRGLMGE-CR de 14JUN2018, suscrito por el Congresista Gilmer TRUJILLO ZEGARRA, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicitando opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 2955/2017-CR que propone establecer parámetros de uso de la fuerza por agentes municipales en el comiso de bienes e intervenciones de fiscalización.

Sobre el particular, la Sub Dirección General PNP, remite el Informe Legal N° 248-2018-DGPNP/SECEJE/DIRASJUR-DIVDJPN/DEPFCJEPN de 06JUL2018, opinando que no resulta viable el mencionado Proyecto de Ley por no existir base legal que sustente el uso de la fuerza por agentes municipales de Seguridad Ciudadana, Serenazgo, Fiscalización o los que hagan de sus veces en la estructura de gobiernos locales.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima.

Dios guarde a Ud.

JRPA/MLM/tnf.
N° Folios (10)



OA - 213526
Juan Roberto PAZ ALLASI
CORONEL PNP
JEFE DE LA UNIDAD DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
SECEJE PNP



PERÚ

Ministerio del
InteriorDirección General
de la PNPSecretaría Ejecutiva de la
PNPDirección de Asesoría
Jurídica de la PNP

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME LEGAL N° 248 -2018 -DG PNP/SECEJE/DIRASJUR-DIVDJP/DEPFCJEPN

ASUNTO : Remite Informe sobre Proyecto de Ley N° 2955/2017-CR.

REF. : HT N° 20180468023 del 04JUL2018.

I. ANTECEDENTES:

A través del Punto Focal de la PNP, la Asesoría Legal del Ministerio del Interior solicitó opinión respecto al **Proyecto de Ley N° 2955/2017-CR "Ley que establece parámetros de uso de la fuerza por agentes municipales en el comiso de bienes e intervenciones de fiscalización"**, iniciativa legislativa que busca, establecer parámetros de uso de la fuerza por agentes municipales de Seguridad Ciudadana, Serenazgo, Fiscalización o las que hagan de sus veces en la estructura de gobiernos locales, en el ejercicio de la función pública, como consecuencia de legítima defensa o en el ejercicio razonable de la fuerza/violencia para la protección de otras personas, el mantenimiento público o la de desocupación de áreas de uso público.

II. ANÁLISIS:

- A. La Dirección de Asesoría Jurídica de la PNP, de conformidad al numeral 9) del artículo 51° del Reglamento de la Ley de la PNP, aprobado mediante Decreto Supremo N° 026-2017-IN tiene entre sus funciones:

"Emitir opinión jurídica sobre los proyectos de ley y demás normas y dispositivos que son materia de competencia de la Policía Nacional del Perú, cuando le sean requeridos".

- B. Que, al respecto cabe señalar que las actividades y funciones que realiza la Policía Nacional del Perú están enmarcadas en el artículo 166° de la Constitución Política del Perú, la misma que establece textualmente que: **"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"**; funciones que también lo establece la Ley de la Policía Nacional del Perú, aprobado por el Decreto Legislativo N° 1267, en armonía con nuestra Carta Magna.

- C. Que, el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, señala literalmente que:

"Artículo 1.- Ámbito de Competencia

La Policía Nacional del Perú ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; y competencia compartida en materia de seguridad ciudadana. En el marco de las mismas presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantiza el cumplimiento de las leyes, la seguridad del patrimonio público y privado; previene, investiga y combate la delincuencia y el crimen organizado; vigila y controla las fronteras".





PERÚ

Ministerio del Interior

Dirección General de la PNP

Secretaría Ejecutiva de la PNP

Dirección de Asesoría Jurídica de la PNP

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- D. Que, el Decreto Legislativo N° 1186°, que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, tiene por objeto: ***"Establecer el marco legal que regula el uso de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú en cumplimiento de su finalidad constitucional"***. En esa línea, cabe resaltar que la referida norma legal alcanza a todo el personal de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad que usa la fuerza en defensa de la persona, la sociedad y el Estado.
- E. Asimismo, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1186°, que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2016-IN, tiene por objeto: ***"Desarrollar y establecer los procedimientos, las reglas y las normas para la aplicación de Decreto Legislativo N° 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú, que en adelante, para los efectos del presente Reglamento, es denominado Decreto Legislativo, en el ejercicio de sus competencias, funciones y atribuciones establecidas por ley"***.
- F. Sobre el particular, se debe tener en cuenta que a través del presente proyecto normativo, se pretende autorizar el uso de la fuerza por parte de los agentes municipales pertenecientes a los gobiernos locales, señalando en la exposición de motivos del presente proyecto normativo, que habiéndose legislado con respecto a la regulación del uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1186 y su Reglamento antes mencionado, correspondería integrar ha dicho bloque de legalidad, el tratamiento y regulación del uso de la fuerza y violencia por parte de los agentes estatales no policiales; sin embargo, cabe precisar que si bien es cierto que el uso de la fuerza que aplican los efectivos policiales de la PNP en situación de actividad, se encuentra regulado en las normas precitadas, estas tienen como fundamento un mandato constitucional de acuerdo a lo indicado en el artículo 166° de nuestra Carta Magna, la misma que se recoge en las normas legales que regulan el ejercicio de sus funciones, competencias y atribuciones en su condición de fuerza pública del Estado, no existiendo para el presente caso base legal que sustente el uso de la fuerza de los agentes estatales no policiales.

III. CONCLUSIÓN:

Por los fundamentos expuestos, esta Dirección de Asesoría Jurídica de la PNP **OPINA**; Que, el **Proyecto de Ley N° 2955/2017-CR "Ley que establece parámetros de uso de la fuerza por agentes municipales en el comiso de bienes e intervenciones de fiscalización"**, resulta **NO VIABLE**, teniéndose en cuenta lo expuesto en el presente informe, debiéndose continuar con el trámite correspondiente de acuerdo a ley.

San Isidro, **06 JUL. 2018**



[Signature]
C.P. N° 191340
CARMEN GLORIA G. MONTOYA GALDÓS
CORONEL C.J. PNP
JEFE DE LA DIVISION DE DESARROLLO JURIDICO Y
PROYECTOS NORMATIVOS DE LA DIRASJUR PNP

[Signature]
OS-366722
ALFONSO L. MOQUILLAZA JANAMPA
CAPITAN C.J. PNP
ASESOR JURIDICO - DIRASJUR PNP



09

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

San Isidro, 13 de Agosto del 2018

INFORME N° 002202-2018/IN/OGAJ

A : ROSARIO ESTHER TAPIA FLORES
SECRETARIA GENERAL (e)

De : ROSARIO ESTHER TAPIA FLORES
DIRECTORA GENERAL DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA

Asunto : PROYECTO DE LEY N° 2955/2017-CR QUE PROPONE ESTABLECER PARÁMETROS DE USO DE LA FUERZA, POR AGENTES MUNICIPALES EN EL COMISO DE BIENES E INTERVENCIONES DE FISCALIZACIÓN

Referencia : OFICIO N° P.O. N° 1486-2017-2018/CDRGL MGE CR (14JUN2018)

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al rubro del asunto, a fin de emitir opinión legal en los términos siguientes.

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante Oficio N° 1486-2017-2018/CDRGLMGE-CR, de fecha 14 de junio de 2018, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, señor Gilmer Trujillo Zegarra, solicita al Ministro del Interior opinión técnico legal sobre el proyecto de ley N° 2955-2017-CR, Ley que establece parámetros de uso de la fuerza por agentes municipales en el comiso de bienes e intervenciones de fiscalización.



1.2. Al respecto, mediante Oficio N° 3528-2018-DG PNP/SECEJE/UTD, de fecha 12 de julio de 2018, la Unidad de Trámite Documentario de la Secretaría Ejecutiva de la Policía Nacional del Perú (PNP), remite a la Secretaría General del Ministerio del Interior el Informe Legal N° 248-2018-DG PNP/SECEJE/DIRASJUR-DIVDJPN/DEPFCJEPN de la Dirección de Asesoría Jurídica de la PNP mediante el cual se emite opinión sobre el proyecto de ley del asunto.



1.3. Con Informe N° 000107-2018/IN/VSP/DGSC, de fecha 25 de julio de 2018, la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior remite a la Secretaría General el Informe N° 000031-2018/IN/DGSC/AL de dicha Dirección por el cual se emite opinión al proyecto de ley del asunto.

II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Reglamento del Congreso de la República del Perú.
- 2.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 2.4. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- 2.5. Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones de Ministerio del Interior.
- 2.6. Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.





- 2.7. Decreto Supremo N° 026-2017-IN, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.
- 2.8. Decreto Supremo N° 004-2017-IN, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

III. ANÁLISIS LEGAL

- 3.1. De conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-IN, la Oficina General de Asesoría Jurídica tiene como función, entre otras, emitir opinión jurídico legal sobre los proyectos de ley y demás normas y dispositivos que son materia de competencia del Sector Interior y otros órganos del Estado, cuando le sean requeridos.
- 3.2. Por lo antes señalado, corresponde emitir opinión legal en relación al proyecto de ley N° 2955/2017-CR, Ley que establece parámetros de uso de la fuerza por agentes municipales en el comiso de bienes e intervenciones de fiscalización.
- 3.3. El citado proyecto de Ley N° 2955/2017-CR, es una iniciativa legislativa del Congresista Richard Arce Cáceres, miembro del Grupo Parlamentario Nuevo Perú, propuesto en el marco de las facultades establecidas en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú y en los artículos 74², 75³ y el inciso 2⁴ de artículo 76 del Reglamento del Congreso, el cual contiene siete (07) artículos y dos (02) disposiciones finales y complementarias.

De la opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 3.4. El proyecto de ley N° 2955/2017-CR, de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto establecer parámetros de uso de la fuerza por agentes municipales de Seguridad Ciudadana, Serenazgo, Fiscalización, o las que hagan sus veces, en el ejercicio de la función pública.
- 3.5. Al respeto, el sustento del citado proyecto de ley obedece a lo indicado en la exposición de motivos, que señala: "(...) *el despliegue de la fuerza en la actuación de los agentes estatales, sean estos civiles o militares, se encuentran armados o no, involucra el mandato de protección de la vida, y seguridad de los propios*



¹ **Iniciativa Legislativa**

Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a Ley.

² **Artículo 74.** Por el derecho de iniciativa legislativa, los ciudadanos y las instituciones señaladas por la Constitución Política tienen capacidad para presentar proposiciones de ley ante el Congreso.

³ **Artículo 75.** Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

⁴ **Artículo 76.** La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo: 2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por seis (6) Congresistas, o 2.2. De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios. En ambos casos el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.
(...)"



10

intervenidos, los agentes intervinientes y terceros que pudieran ser afectados. Ello exige, establecer normas claras para el ejercicio de la fuerza en la intervención de agentes municipales de seguridad ciudadana, serenazgo y/o fiscalización municipal, en el cumplimiento de sus funciones, y como consecuencia de legítima defensa, o ejercicio razonable de fuerza y/o violencia para la protección de otras personas, el mantenimiento del orden público o la desocupación de áreas de uso público.”

- 3.6. Asimismo, se indica en la exposición de motivos que se debe integrar en la regulación legal del uso de la fuerza por la Policía Nacional del Perú⁵, el tratamiento y regulación del uso de la fuerza y violencia por los agentes estatales no policiales, que son los agentes municipales que integran el servicio de Seguridad Ciudadana, Serenazgo y Fiscalización.
- 3.7. Resulta importante señalar, que **mediante Decreto Legislativo N° 1186 se regula el uso de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú (PNP) en cumplimiento de su finalidad constitucional**, cuyo alcance se aplica a dicho personal en situación de actividad que usa la fuerza en defensa de la persona, la sociedad y el Estado. Dicho “uso de fuerza”, dentro del marco legal, se usa 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, garantizando el orden y la seguridad sirviendo a la comunidad y protegiendo a las personas en el marco de sus competencias.
- 3.8. De lo antes señalado, se puede indicar que el marco legal para ejercer el uso de la fuerza por parte del personal de la PNP se da en función de su finalidad reconocida constitucionalmente; y sobre el particular, el artículo 166 de la Constitución Política del Perú establece: **“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.”** (Resaltado nuestro).
- 3.9. De otro lado, de acuerdo con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en el marco de la autonomía constitucional⁶, las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, reconocidos en el artículo 195⁷ de la Constitución Política del Perú.



⁵ Decreto Legislativo N° 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2016-IN.

⁶ **Artículo 194.-** Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley. La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. (...).

⁷ **Artículo 195.-** Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.



- 3.10. En el Título V de la citada Ley N° 27972, se regula las competencias y funciones específicas de los gobiernos locales; en ese sentido, de acuerdo con el artículo 73 de dicha norma legal, las municipalidades sean provinciales o distritales, asumen las competencias y ejercen las funciones con carácter exclusivo o compartido en materia, entre otros, de servicios públicos locales (seguridad ciudadana), participación vecinal, (establecer instrumentos y procedimientos de fiscalización) y servicios sociales locales (administrar, organizar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población)
- 3.11. Por lo indicado en párrafos precedentes, se colige que el uso de la fuerza por parte del personal policial de la Policía Nacional del Perú se da en el marco de la finalidad fundamental descrita y definida en el artículo 166 de la Constitución Política del Perú, que se regula en el Decreto Legislativo N° 1186; a contrario sensu, se advierte que dentro de nuestro ordenamiento legal no existe disposición constitucional que habilite legalmente el uso de la fuerza por parte de los agentes municipales de seguridad ciudadana, serenzago y fiscalización, o la que haga sus veces, en el comiso de bienes e intervenciones de fiscalización como se ha planteado en el proyecto de ley del asunto, nuestra Constitución solo les otorga autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, reconocidos en el artículo 195 de la Constitución Política del Perú.

De la opinión de la Policía Nacional del Perú

- 3.12. El proyecto de ley del asunto tiene implicancias en las competencias de la Policía Nacional del Perú (PNP), en cuanto al uso de la fuerza de exclusividad por parte de la Policía que se regula en el Decreto Legislativo N° 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú. En ese sentido, mediante Oficio N° 3528-2018-DG PNP/SECEJE/UTD, la Unidad de Trámite Documentario de la Secretaría Ejecutiva de la PNP remite a la Secretaría General del Ministerio del Interior el Informe Legal N° 248-2018-DG PNP/SECEJE/DIRASJUR-DIVDJP/DEPFCJEPN de la Dirección de Asesoría Jurídica de la PNP, que emite opinión al proyecto de ley del asunto en los términos siguientes:



- "(...), se debe tener en cuenta que a través del presente proyecto normativo, se pretende autorizar el uso de la fuerza por parte de los agentes municipales pertenecientes a los gobiernos locales, señalando en la exposición de motivos del presente proyecto normativo, que habiéndose legislado con respecto a la regulación del uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1186 y su Reglamento antes mencionado, correspondería integrar ha dicho bloque de legalidad, el tratamiento y regulación del uso de la fuerza y violencia por parte de los agentes estatales no policiales; sin embargo, cabe precisar que si bien es cierto que el uso de la fuerza que aplican los efectivos policiales de la PNP en situación de actividad, se encuentra regulado en las normas precitadas, estas tienen como fundamento un mandato constitucional de acuerdo con lo indicado en el artículo 166° de nuestra Carta Magna, la misma que se recoge en las normas legales que regulan el ejercicio de sus funciones, competencias y atribuciones en su condición de fuerza pública del Estado, no existiendo para el presente caso base legal que sustente el uso de la fuerza de los agentes estatales no policiales." (Resaltado nuestro)



De la opinión de la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior

- 3.13. De otro lado, de acuerdo con el artículo 93 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-IN, la Dirección General de Seguridad Ciudadana es el órgano con autoridad técnico normativa a nivel nacional en materia de seguridad ciudadana. Se encarga de evaluar el cumplimiento de las políticas y planes nacionales por las entidades





competentes de los tres niveles de gobierno, contribuyendo a asegurar el orden interno, la convivencia pacífica, la prevención de delitos y faltas, coordinación con la Policía Nacional del Perú y la sociedad civil organizada. El Ministerio del Interior, a través de dicha Dirección General, ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana – SINASEC y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana - CONASEC.

3.14. Al respecto, con Informe N° 000107-2018/IN/VSP/DGSC la referida Dirección General de Seguridad Ciudadana remite a la Secretaría General del Ministerio del Interior el Informe N° 000031-2018/IN/DGSC/AL, el cual contiene opinión al proyecto de ley del asunto, entre otros, en los términos siguientes:

- "Consideramos que el proyecto de ley tiene aspectos importantes en relación a la asistencia inmediata posterior a las intervenciones en acciones de fiscalización, garantías de transparencia y fiscalización; así como en lo relacionado a las evaluaciones de salud física y mental al personal encargado de las intervenciones en acciones de fiscalización."

- Sin embargo, en lo relacionado al uso de la fuerza corresponde que el proyecto de ley tenga una clara orientación al respeto de los derechos humanos, de conformidad con los estándares internacionales en materia de derechos humanos y las normas constitucionales y legales relativas a este tema"

3.15. Por lo expuesto, se colige que el proyecto de ley N° 2955/2017-CR, que pretende regular parámetros de uso de la fuerza por parte de los agentes municipales, no tiene un mandato constitucional que sustente el uso de la fuerza por parte de los agentes municipales en acciones de seguridad ciudadana, Serenazgo o fiscalización como sí le ampara al personal policial de la Policía Nacional del Perú, en atención al artículo 166 de la Constitución Política del Perú.



IV. CONCLUSIÓN:

El proyecto de ley N° 2955/2017-CR, que pretende regular parámetros de uso de la fuerza por parte de los agentes municipales, no tiene un mandato constitucional que sustente el uso de la fuerza por parte de los agentes municipales en acciones de seguridad ciudadana, serenazgo o fiscalización como sí le ampara al personal policial de la Policía Nacional del Perú mediante el artículo 166 de la Constitución Política del Perú; por lo que se formula OBSERVACIÓN al referido proyecto de ley.

Atentamente,



RÓSARIO ESTHER TAPIA FLORES
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio del Interior

(RTF/ua)