

Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario - CONADIH	Propuesta Legislativa: Ley que regula el empleo de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas en Zonas Declaradas en Estado de Emergencia dentro del Territorio Nacional Versión aprobada en Sesión del Pleno de la CONADIH el 16 de marzo de 2010.
---	---

ANTEPROYECTO DE LEY

1. TÍTULO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA:

LEY QUE REGULA EL EMPLEO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS EN ZONAS DECLARADAS EN ESTADO DE EMERGENCIA DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Antecedentes

El Perú es un país multicultural de una gran extensión geográfica, dividida en zonas de diversidad étnica, cultural y con variados niveles socioeconómicos, que incluyen áreas de pobreza y extrema pobreza. Esto ha conllevado al Estado a desplegar grandes esfuerzos en la búsqueda de consolidarse como un Estado Nación. Como consecuencia de lo expuesto, a principios de los años ochenta, el surgimiento de ideologías extremistas, propagadas en zonas de extrema pobreza, aunadas a un grado de intolerancia, dio origen a situaciones de violencia cuyo objetivo fue la desestabilización de la sociedad organizada.

Actualmente, el terrorismo tiende a establecer asociaciones ilícitas que atentan contra la integridad, y en muchos casos, la vida de las personas, en zonas del país, especialmente deprimidas.

Ante el contexto sociopolítico expuesto y según lo dispuesto en el artículo 44° de la Constitución Política, uno de los deberes primordiales del Estado, es proteger a la población de las amenazas contra su seguridad. Para ello el Estado delega en la Policía Nacional la obligación de defender el Estado de Derecho, y hacer realidad el derecho ciudadano a vivir en paz y tranquilidad.

Asimismo, la conflictividad social ha motivado que en diversas ocasiones se generen niveles de violencia que rebasan en algunos casos la capacidad operativa de la Policía Nacional, lo que hace necesario evaluar la intervención de las Fuerzas Armadas.

En atención a la problemática planteada líneas arriba, se dictó la Ley N° 29166, Ley que

establece reglas de Empleo de la Fuerza por parte del personal de Fuerzas Armadas en el territorio nacional, y su Reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N° 012-2008-DE-CCFFAA.

Por su parte, la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario - CONADIH¹, órgano consultivo del Poder Ejecutivo en materia de derecho internacional humanitario, como parte de sus objetivos de contribuir con: i) la implementación, respeto y aplicación del DIH en el Perú **mediante medidas legislativas, administrativas e institucionales**; y ii) la promoción del respeto y aplicación de principios y normas relevantes para la **regulación del uso de la fuerza y la protección de las personas** en disturbios interiores y otras situaciones de violencia interna que se encuentran por debajo del umbral de aplicación del Derecho Internacional Humanitario, procedió con el análisis de los problemas técnico-jurídicos encontrados en la Ley 29166 'Ley que establece reglas de Empleo de la Fuerza por parte del personal de las fuerzas armadas en el territorio nacional' y su Reglamento.

Así, el Sub-grupo de trabajo destinado al análisis de la citada Ley y su Reglamento expidió el documento de trabajo titulado: *Resumen Ejecutivo de las Consideraciones y Recomendaciones Técnicas sobre la Ley N° 29166, Ley que establece reglas de Empleo de la Fuerza por parte del personal de las fuerzas armadas en el territorio nacional y su Reglamento*. El documento de análisis evaluó los problemas técnicos-legales relacionados a los ámbitos de aplicación de la Ley y su Reglamento, la terminología empleada, la configuración de las reglas de empleo de la fuerza y los supuestos sobre el empleo de la fuerza letal, y concluyó en la necesidad de que se proceda con la revisión y reforma de las normas en cuestión.

Necesidad de la propuesta

Posteriormente, el 9 de septiembre de 2009, el Tribunal Constitucional del Perú emitió sentencia respecto de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la Ley N° 29166², y declaró inconstitucional la segunda parte del segundo párrafo del artículo 7 de la Ley N° 29166, que establece que “*en las situaciones descritas (...) y en caso necesario, el personal militar puede hacer uso de la fuerza letal*”. Así mismo declara inconstitucional la frase “*capacidad del enemigo*” del artículo 10 de la Ley en mención.

Uno de los problemas principales analizados por el Tribunal, consiste en que la Ley carece de técnica legislativa, en la medida que “confunde instituciones propias del Derecho Internacional Humanitario relativo a la conducción de hostilidades en conflictos armados con el uso de la fuerza en situaciones de disturbio o tensiones internas, en la cual es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos el marco jurídico aplicable”. (Fundamento N° 60 y N° 61 de la Sentencia). Ante dicha ambigüedad, el Tribunal reincide en la necesidad de que las Fuerzas Armadas deban contar con un marco claro en su actuación y uso de la fuerza, que distinga una situación de conflicto armado, de una en la que sólo se trate de disturbios internos. (Fundamento N° 63 de la Sentencia).

¹ Creada mediante Resolución Suprema N° 234-2001-JUS, de 1 de junio de 2001.

² Sentencia del Tribunal Constitucional al Expediente N° 00002-2008-PI/TC, de 9 de septiembre de 2009.

De acuerdo con el Tribunal Constitucional, básicamente son dos consideraciones técnicas que marcan el deslinde de la Ley N° 29166 y las obligaciones internacionales, una es el ámbito de aplicación y la otra la terminología empleada en la misma. Y es que se deben reconocer que el ámbito de aplicación de la Ley N° 29166 busca atender dos escenarios delimitados por el nivel o escalada de violencia alcanzado, así se tiene i) **situaciones de disturbios interiores y otras situaciones de violencia interna que no alcanzan el umbral de un conflicto armado**, y ii) **situaciones de conflicto armado de índole no internacional**. Mientras que la primera se encuentra regulada por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la segunda por el Derecho Internacional Humanitario. En función de estos dos escenarios, y de los cuerpos normativos que los regulan se tienen dos tipos de terminología diferenciada, una aplicada a situaciones de conflicto armado como “operaciones militares”, acciones militares”, “daños incidentales”, “enemigo”, etc.; y otra aplicada a situaciones infra Derecho Internacional Humanitario, como pueden ser “acciones militares”, “acción hostil”, “intención hostil”, etc.

A fin de dar claridad a los contextos referidos y la terminología adecuada para cada tipo de situación, la propuesta legislativa recoge los principios y normas del DIDH sobre la materia, así como los estándares internacionales alcanzados, como son el “Código De Conducta Para Funcionarios Encargados De Hacer Cumplir La Ley de 1979” y los “Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1990”, aplicables para situaciones de disturbios interiores y otras situaciones de violencia interna que no alcanzan el umbral de un conflicto armado.

De otro lado, en el caso de conflicto armado de índole no internacional se ha tenido en cuenta el artículo 3° común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo Adicional II a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, así como los principios y normas del Derecho Internacional Humanitario consuetudinario.

En relación con el empleo de la fuerza, podemos señalar que en vista a que la Fuerza Armada tiene una estructura organizacional y capacidad militar para fines de Defensa Nacional, que difieren de la preparación y equipamiento de la Policía Nacional, es necesario establecer un marco jurídico que regule de manera precisa mediante Reglas el empleo de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas cuando actúan en protección de las personas, bienes y seguridad nacional, con la finalidad de establecer las instrucciones necesarias para garantizar que las operaciones y acciones militares se enmarquen en las disposiciones legales nacionales e internacionales vigentes.

En tal sentido, el establecimiento de estas Reglas de empleo de la fuerza deberá tener en cuenta los estándares internacionales alcanzados en la materia. De esta manera, atendiendo a un criterio técnico debemos referirnos al “empleo de la fuerza” cuando tengamos vocación de atender ámbitos de aplicación tanto de situaciones de conflicto armado como de situaciones que no alcancen el umbral de un conflicto armado. Mientras que, cuando se haga referencia a ámbitos que no alcancen el umbral de un conflicto armado se utilizará el término “uso de la fuerza”, tal como lo señalan el “Código de Conducta para Funcionarios

Encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1979" y los "Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1990". Por consiguiente, apartándonos del término empleado en la Ley N° 29166. Con relación a este último escenario, es decir, situaciones que se encuentren por debajo del umbral regulado por el Derecho Internacional Humanitario, se hará referencia a las Reglas del Uso de la Fuerza (RUF), y para hacer mención a las que procederían en un contexto de conflicto armado, se aplicará el término Reglas de Enfrentamiento (REN)

Particularmente, las RUF propuestas en el proyecto de ley, consolidan las facultades y obligaciones de las fuerzas operativas abocadas al establecimiento de la paz en la sociedad, preservando las vidas humanas, especialmente en lo que se refiere a las víctimas de las situaciones de violencia y el respeto al marco constitucional vigente en el país.

Asimismo, las RUF permitirán que las actividades operacionales de las Fuerzas Armadas se enmarquen en un respeto al Estado de Derecho, regulando la debida aplicación de la Legítima Defensa en casos en que no se haya declarado el Estado de Emergencia, en salvaguarda de los objetivos operacionales y el respeto a los integrantes de la sociedad.

Constitucionalidad de la propuesta

El marco constitucional que orienta a las RUF se fundamenta en considerar a la persona humana como fin supremo de la sociedad y Estado, tanto para su protección y seguridad como cuando el Estado a través del personal militar asume la obligación de hacer uso de la fuerza con naturaleza de por sí limitada.

De acuerdo a lo anterior, la seguridad de la persona es un aspecto básico, y para brindarlo, la Constitución en el Título IV sobre Estructura del Estado, considera el Capítulo XII De La Seguridad y de la Defensa Nacional, cuyo artículo 163° señala que el Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional.

En el artículo 165° de la referida Carta Magna se indica que las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137° de la Constitución.

Conforme lo dispone el artículo 137° del texto constitucional, el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros puede decretar los Estados de Excepción: Estado de Emergencia y Estado de Sitio.

De acuerdo con los artículos 44° y 137° de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, y en cumplimiento del deber primordial del Estado de dar protección a la población de las amenazas contra su seguridad, puede decretar, por plazo determinado, en todo o en parte del territorio nacional el Estado de Emergencia en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación.

En tal sentido, conforme a la doctrina y tratados internacionales sobre Derechos Humanos, si bien se reconoce que el Estado en determinadas circunstancias puede declarar el Estado de Emergencia y suspender algunos de los derechos constitucionales, se mantiene como un núcleo inderogable entre ellos, el derecho a la vida, que debe ser respetado, sin perjuicio que se pueda hacer uso del derecho de defensa en casos extremos.

Existen circunstancias en las cuales los intentos o actos hostiles alcanzan un nivel tal de violencia, que conforme al Derecho Internacional Humanitario llevan a que se configure un conflicto armado interno, y para lo cual las partes en conflicto deben aplicar el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. Este artículo que se considera también como un núcleo inderogable, tiene por finalidad rescatar, prescindiendo de la naturaleza jurídica de los grupos antagónicos, la condición humana de las personas involucradas, las cuales una vez que deponen las armas o al resultar heridos, enfermos o detenido durante el conflicto, tiene la condición de víctimas y como tal se encuentran resguardadas por el Derecho Internacional Humanitario.

En el Estado de Emergencia puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio; asimismo, el plazo del Estado de Emergencia no excede de sesenta días, y las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República.

Todo superior que asigne a las tropas a sus órdenes una misión orientada a la contribución del mantenimiento y restablecimiento del orden interno a través de operaciones o acciones militares, debe tener presente que la participación de las Fuerzas Armadas conlleva al uso de las armas, por lo tanto éste deberá incluir en sus directivas y órdenes las Reglas de Uso de la Fuerza.

En virtud a lo expuesto en los párrafos precedentes, la interacción entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en favor de la seguridad, orden y Defensa Nacional establece un contexto de mutua cooperación y comunicación constante, que ante eventuales situaciones de violencia se incrementa y consolida a favor del bienestar de la comunidad y respeto del ordenamiento jurídico vigente.

Si bien el control del orden interno es una función principal de la Policía Nacional, los antecedentes históricos y la realidad nacional nos muestran que hay situaciones de conflicto, ante las cuales la capacidad de la Policía Nacional es superada por hechos violentos, por lo que de acuerdo a lo previsto por la propia Constitución, si el Presidente de la República lo dispone, interviene la Fuerza Armada en asuntos de control del orden interno.

El presente proyecto de Ley establece los principios aplicables a la intervención de las Fuerzas Armadas para la aplicación de las Reglas de empleo de la fuerza, distinguiendo los dos contextos que pueden darse en el marco de un estado de emergencia: El primero de ellos, es el que obedece a un conflicto armado de índole no internacional, teniéndose que adecuar la conducta de los miembros de las Fuerzas Armadas a lo previsto en el

ordenamiento interno, en estricta observancia con el Derecho Internacional Humanitario. En el segundo caso, se está frente a disturbios internos u otras situaciones de violencia que no alcanzan el umbral de un conflicto armado de índole no internacional, cuyo marco normativo aplicable es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Con relación a estas situaciones se han desarrollado diferentes niveles en cuanto al Uso de la Fuerza, procurando así, un uso progresivo de ésta.

La aprobación del presente Proyecto de Ley constituirá un medio eficaz para que el Estado regule el apoyo o el control por parte de las Fuerzas Armadas, dado el caso, en el mantenimiento y/o restablecimiento del orden interno, otorgando a sus miembros un marco legal diferenciado que brinde seguridad jurídica a su accionar, para los contextos de violencia previstos en el texto de la presente Ley. De esta manera se cubrirá un vacío en el Sistema Jurídico Peruano, que de haberse contado durante la lucha anti-subversiva en el periodo 1980 – 2000, se hubiera evitado, incurrir en excesos en el empleo de la fuerza, y con ello, la atribución de responsabilidad penal. Igualmente, será posible hacer frente a otras situaciones como en el caso de protestas sociales, demostraciones, disturbios, haciendo un uso adecuado de la fuerza.

Asimismo, es importante recalcar que esta propuesta legislativa ha tenido en cuenta que los niveles de violencia que se pueden alcanzar son por propia naturaleza cambiantes, en tal sentido, se podría pasar a niveles de incremento de violencia como de decrecimiento de la misma al manejar una situación particular. Teniendo esto en cuenta por un lado, y de otro, la debida protección que requiere la persona humana prevista por el Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se ha dispuesto que la determinación de los supuestos bajo los que intervengan los miembros de las Fuerzas Armadas deberá supeditarse al nivel de la amenaza y/o violencia vigente al momento de su participación, adecuando la misma a los marcos normativos aplicables, independientemente de la calificación que la Autoridad respectiva haga de la situación.

Finalmente, respecto de la necesidad de la propuesta legislativa y su engranaje dentro del ordenamiento jurídico nacional podemos señalar que esta propuesta legislativa responde a las propias exhortaciones del Tribunal Constitucional respecto de la necesidad de una legislación que desarrolle el artículo 137° de la Constitución relativo al estado de emergencia y al estado de sitio, de acuerdo con el Fundamento N.º 31 de la citada sentencia; así como también, la necesidad que el Congreso de la República adopte una legislación referida al empleo de la fuerza en situaciones contempladas en conflictos armados internos y en situaciones de tensiones internas, de acuerdo con los Fundamentos N.º 65 y 66 de la sentencia antes referida.

3. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La aprobación del presente Proyecto de Ley irrogará al Estado peruano los gastos que genere la compra de equipamiento adecuado de uso policial para su utilización por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, así como la instrucción necesaria que los miembros

de las Fuerzas Armadas que intervengan en las situaciones planteadas tengan que adquirir para conducirse de acuerdo a lo dispuesto.

Mientras que, entre los principales beneficios que se esperan de este Anteproyecto de Ley se tiene: i) el establecimiento de una base normativa sólida que permita favorecer el desarrollo constitucionalidad del empleo de la fuerza con el ordenamiento interno y con los instrumentos internacionales relacionados al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos humanos; y ii) la mejora en la protección de la actuación de las Fuerzas Armadas en escenarios que se encuentran por debajo del umbral de un conflicto armado, entre otros.

4. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

Actualmente, no existe una norma que regule la actuación de las Fuerzas Armadas en Zonas Declaradas en Estado de Emergencia, ni alguna que desarrolle el precepto constitucional del artículo 137°.

En tal sentido, la presente norma plantea una innovación en el ordenamiento jurídico peruano que suple vacíos normativo, y desarrolla normas constitucionales.

5. FÓRMULA NORMATIVA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE REGULA EL EMPLEO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS MIEMBROS DE LAS FUERZA ARMADAS EN ZONAS DECLARADAS EN ESTADO DE EMERGENCIA DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL

TÍTULO PRELIMINAR DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I OBJETO, ALCANCE, DEFINICIÓN DE TÉRMINOS Y ÁMBITOS DE APLICACIÓN

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

Establecer el marco legal que permita regular el empleo de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, en cumplimiento del ejercicio de su función constitucional, en Zonas Declaradas en Estado de Emergencia.

Artículo 2°.- Alcances de la Ley

La presente Ley es aplicable a los miembros de las Fuerzas Armadas, cuando por razones del ejercicio de su función, asuma el control del orden interno o apoye a la Policía Nacional del Perú en el restablecimiento del mismo, en Zonas Declaradas en Estado de Emergencia.

Artículo 3°.- Definición de Términos

Para todos los efectos, en la presente Ley se entiende por:

3.1 TÉRMINOS COMUNES**3.1.1 ZONA DECLARADA EN ESTADO DE EMERGENCIA (ZDEE)**

Espacio geográfico que puede abarcar todo o parte del territorio nacional, donde se ha declarado el Estado de Emergencia, según lo establecido en el numeral 1 del artículo 137° de la Constitución Política del Perú de 1993.

3.1.2 EMPLEO DE LA FUERZA

Es el despliegue de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas.

3.1.3 USO DE LA FUERZA

Es el despliegue de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, con relación a situaciones de disturbios internos y otras situaciones de violencia interna, y orientadas a mantener y/o restablecer el orden interno.

3.2 TÉRMINOS RELACIONADOS Estrictamente al Conflicto Armado de índole no Internacional**3.2.1 CONFLICTO ARMADO DE ÍNDOLE NO INTERNACIONAL (CANI)**

Un conflicto armado de índole no internacional existe cuando al interior de un Estado se desarrollan enfrentamientos armados sostenidos entre las Fuerzas Armadas de dicho Estado y uno o más grupos armados o entre dichos grupos. Los enfrentamientos armados debieran alcanzar un mínimo de intensidad, y las partes enfrentadas debieran poseer un cierto grado de organización.

3.2.2 DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO (DIH)

El Derecho Internacional Humanitario es el conjunto de normas convencionales y consuetudinarias, aplicables en situaciones de conflicto armado, que tienen por objeto limitar los métodos y medios empleados en las hostilidades armadas, y proteger a las personas que no participan o que han dejado de participar en las mismas, así como a los bienes de carácter civil.

3.2.3 OPERACIONES MILITARES

Son actividades armadas llevadas a cabo por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, en relación con un conflicto armado de índole no internacional.

3.2.4 PARTICIPACIÓN DIRECTA EN LAS HOSTILIDADES

En el marco de un conflicto armado, las personas participan directamente en las hostilidades cuando llevan a cabo actos cuya finalidad es apoyar a una de las partes en conflicto causando directamente daño a la otra parte, ya sea infringiendo directamente la muerte, lesiones o destrucción, o dañando directamente las operaciones o la capacidad militar de la parte contraria. Cualquier persona que lleve a cabo estos actos, y mientras lo haga, participa directamente en las hostilidades, puede ser objeto de ataque.

3.2.5 POBLACIÓN Y BIENES CIVILES

En el marco de un conflicto armado, la población civil goza de una protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares. Los bienes civiles no son objetivos militares, por lo mismo no deben ser objetos de ataque ni de represalias.

3.2.6 REGLAS DE ENFRENTAMIENTO (REN)

Las REN son disposiciones específicas que regulan la conducción de las hostilidades por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas cuando intervienen en el contexto de un conflicto armado de índole no internacional. Las REN estarán ajustadas al Derecho Internacional Humanitario.

3.3 TÉRMINOS RELACIONADOS A DISTURBIOS INTERNOS Y OTRAS SITUACIONES DE VIOLENCIA INTERNA

3.3.1 DISTURBIOS INTERNOS Y OTRAS SITUACIONES DE VIOLENCIA INTERNA

Constituyen situaciones de grave alteración del orden público al interior de un Estado, a raíz de actos de violencia que se encuentran por debajo del umbral de un conflicto armado y que ameritan la intervención de las fuerzas del orden del Estado.

3.3.2 ACCIONES MILITARES

Son actividades militares llevadas a cabo por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, en relación con situaciones de disturbios internos y otras situaciones de violencia interna, y orientadas a prevenir, mantener y/o restablecer el orden interno.

3.3.3 MEDIOS LETALES

Nivel máximo de la fuerza empleada por el cual resulta probable causar la muerte.

3.3.4 REGLAS DE USO DE LA FUERZA (RUF)

Las RUF son disposiciones específicas que regulan el uso de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas cuando intervienen en el contexto de disturbios internos y otras situaciones de violencia interna. Las RUF estarán ajustadas al "Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1979" y los "Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1990", así como a otros instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos relacionados.

Artículo 4°.- Ámbitos de aplicación del Empleo de la Fuerza

- 4.1 Los ámbitos de aplicación del empleo de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, dentro del territorio nacional, son de dos tipos:
 - 4.1.1 Cuando los miembros de las Fuerzas Armadas conducen operaciones militares en el marco de un conflicto armado de índole no internacional, y
 - 4.1.2 Cuando los miembros de las Fuerzas Armadas conducen acciones militares en disturbios internos y otras situaciones de violencia interna.
- 4.2 El nivel de violencia alcanzado, la naturaleza de los actores involucrados así como las previsiones del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, según sea el caso, orientarán la determinación de los supuestos arriba mencionados. Dicha determinación deberá formularse en el Decreto Supremo de Declaratoria del Estado de Emergencia, pudiendo modificarse el mismo en función de la evolución de la situación.
- 4.3 En cualquier caso, toda intervención de los miembros de las Fuerzas Armadas deberá supeditarse al nivel de la amenaza y/o violencia vigente al momento de su participación, adecuando la misma a los marcos normativos aplicables.

del Derecho Internacional Humanitario

TÍTULO I CONFLICTO ARMADO DE ÍNDOLE NO INTERNACIONAL

CAPÍTULO I PRINCIPIOS RECTORES

Artículo 5°.- Principios

Los principios rectores que deberán ser observados y cumplidos antes, durante y después de las hostilidades son:

1. **Humanidad.** Las personas puestas fuera de combate y aquellas que no participan directamente de las hostilidades serán respetadas, protegidas y tratadas con humanidad. En el mismo sentido, las personas que participan directamente de las hostilidades no serán objeto de sufrimientos innecesarios o males superfluos. Así,

se establecen ciertas condiciones que aseguran para los individuos, un trato aceptable acorde con su calidad de ser humano.

2. **Distinción.** Este principio se basa en la distinción que debe existir entre la población civil y aquellos que participan directamente en las hostilidades. La población civil no podrá ser objeto de ataque y deberá ser respetada en todo tiempo y circunstancia. De igual manera, deberá distinguirse entre los objetivos militares y aquellos que no lo son. Sólo los objetivos militares podrán ser objeto de ataque.

Los objetivos militares son aquéllos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyen eficazmente a la acción militar y cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrecen una ventaja militar.

3. **Limitación.** Este principio establece que los medios y métodos de combate no son ilimitados; el Derecho Internacional Humanitario prohíbe el empleo de aquellos que pudiesen causar daños superfluos o sufrimientos innecesarios al adversario.
4. **Necesidad militar.** Es aquel que justifica el empleo de la fuerza militar necesaria y proporcional que permita obtener la legítima ventaja militar esperada. La necesidad militar no constituye excusa para conducta alguna que esté prohibida por el Derecho Internacional Humanitario.
5. **Proporcionalidad.** Se prohíben los ataques, cuando sea de prever que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista.

CAPÍTULO II

MARCO NORMATIVO APLICABLE

Artículo 6°.- Carácter vinculante

- 6.1 Los miembros de las Fuerzas Armadas que intervengan en todos los niveles de las operaciones militares, esto es, desde su planeación, decisión, conducción, y con posterioridad a ellas, deberán ceñirse al Derecho Internacional Humanitario, así como a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que sean aplicables.
- 6.2 En todo caso, los miembros de las Fuerzas Armadas deberán observar como mínimo las siguientes disposiciones:
 - 6.2.1 Las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

- a) Los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;
- b) Los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes, así como la violencia sexual;
- c) Los castigos colectivos;
- d) El pillaje;
- e) Las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados;
- f) Las amenazas de realizar los actos mencionados.

6.2.2 Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

6.2.3 Se proporcionarán a los menores de dieciocho años los cuidados y la ayuda que necesiten y, en particular:

- a) Se tomarán las medidas oportunas para facilitar la reunión de las familias temporalmente separadas;
- b) La protección especial prevista para los menores de dieciocho años seguirá aplicándose a ellos, así estos hayan participado directamente en las hostilidades y hayan sido detenidos.

6.3 El Derecho Internacional Humanitario consuetudinario será de obligatorio cumplimiento. De configurarse los supuestos de aplicación del Protocolo Adicional II de 1977, a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949, este último será también vinculante.

6.4 La aplicación del Derecho Internacional Humanitario en los conflictos armados de índole no internacional no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las partes del conflicto.

TÍTULO II

DISTURBIOS INTERNOS, Y OTRAS SITUACIONES DE VIOLENCIA INTERNA

CAPÍTULO I PRINCIPIOS RECTORES

Artículo 7°.- Principios

Los principios rectores para el uso de la fuerza en disturbios internos y otras situaciones de violencia interna, son los siguientes:

1. **Legalidad.** Todo acto de uso de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas deberá estar amparado en la presente Ley y su Reglamento, así como en los estándares internacionales señalados en el artículo 8°.
2. **Necesidad.** El análisis de la necesidad en cuanto al uso de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas implica dos verificaciones: de un lado, haber agotado el despliegue de medidas que no necesariamente implicaren el uso de la fuerza y que, no obstante, pudiesen alcanzar el resultado esperado, y por el otro, luego de esta verificación, llegar a la conclusión de que un eventual uso de la fuerza resulta inevitable para alcanzar dicho resultado.
3. **Proporcionalidad.** Es la equivalencia o correspondencia entre la gravedad de la amenaza y el grado de fuerza empleada, debiendo ser ésta la mínima necesaria en relación a dicha amenaza y en función al resultado legal esperado.

CAPÍTULO II MARCO NORMATIVO APLICABLE

Artículo 8°.- Marco normativo aplicable

Los miembros de las Fuerzas Armadas que emplearan la fuerza en las situaciones previstas en el numeral "4.1.2" del artículo 4° se encuentran sujetos a lo dispuesto en la presente Ley, en concordancia con el "Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1979" y los "Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1990", así como otros instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos relacionados.

CAPÍTULO III NIVELES DE INTENSIDAD EN EL USO DE LA FUERZA

Artículo 9°.- Niveles

- 9.1 Los niveles en el uso de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas que intervienen en el supuesto previsto en el numeral "4.1.2" del Artículo 4°, responderán al grado de perturbación del orden o paz interna, y el bien jurídico que se busca proteger. Por consiguiente, los miembros de las Fuerzas Armadas cuando apoyen a la Policía Nacional o cuando asumen el control del orden interno, están obligados a desplegar su Fuerza empezando, según las circunstancias, desde el nivel de uso de la fuerza que la situación amerite.

9.2 Los niveles de uso de la fuerza son los siguientes:

9.2.1 Preventivo

- a) **Presencia Militar.** Entendida como demostración de autoridad, en la que los miembros de las Fuerzas Armadas están correctamente uniformados, equipados, en actitud diligente y de alerta, actuando disuasiva y preventivamente con miras a mantener y/o restablecer el orden interno.
- b) **Contacto Visual.** Es el dominio visual sobre una persona, grupo de personas, vehículos, áreas y/o instalaciones, que permite ejercer un cierto control sobre la situación.
- c) **Verbalización.** Es el uso de la comunicación oral, utilizando el tono y los términos necesarios que sean fácilmente comprendidos, con miras a mantener y/o restablecer el orden interno.

9.2.2 Reactivo.

Una vez agotadas las acciones del nivel preventivo, y antes de emplear la fuerza en el nivel reactivo, se realizará la advertencia correspondiente, siempre y cuando la situación lo permita. En cualquier caso, se podrá proceder gradualmente al uso de la fuerza de la siguiente manera:

- a) **Control físico.** Es la acción militar que utiliza técnicas de fuerza corporal, con el fin de controlar, reducir, inmovilizar y/o conducir ante la autoridad que corresponda a quienes se encuentren alterando el orden interno.
- b) **Medios no letales.** Se refiere al empleo táctico de equipamiento y/o armas no letales, que representen un bajo potencial ofensivo, para contrarrestar y/o superar la amenaza existente.
- c) **Medios letales.** Sólo se podrá proceder al empleo de armas de fuego de acuerdo a lo previsto en el Artículo 10° de la presente Ley.

CAPÍTULO IV EMPLEO DE ARMAS DE FUEGO

Artículo 10°.- Empleo excepcional

- 10.1 Los miembros de las Fuerzas Armadas no emplearán armas de fuego, salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En todos los casos, sólo se podrá hacer empleo intencional de armas de fuego cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

- 10.2 Si como consecuencia del empleo de armas de fuego se produjesen heridos, los miembros de las Fuerzas Armadas habilitarán la atención médica inmediata a los mismos, sin discriminación. En caso se registrasen personas fallecidas se adoptarán los protocolos correspondientes para el tratamiento de los restos humanos. En ambos casos se procederá a informar a los familiares.

Artículo 11°.- Informes sobre el Empleo de Armas de Fuego

- 11.1 Los miembros de las Fuerzas Armadas que hagan empleo de armas de fuego presentarán inmediatamente un informe por escrito a su superior, dando cuenta de los siguientes aspectos: fecha, hora y lugar del incidente, unidad o elemento que participó en el incidente, hechos que condujeron a su participación, la causa por la cual se abrió fuego, el tipo y la cantidad de armas y municiones empleadas, daños personales y/o materiales causados, número de eventuales detenidos, heridos y/o muertos, debiendo acompañar en lo posible registros fílmicos o fotográficos existentes.
- 11.2 Si como consecuencia del empleo de las armas de fuego se produjeran los daños arriba mencionados, el superior o la autoridad competente procederán a la investigación correspondiente, a fin de deslindar las responsabilidades del caso.

CAPÍTULO V INSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO

Artículo 12°.- Instrucción

Los miembros de las Fuerzas Armadas que intervengan en estas situaciones deberán recibir la instrucción, preparación y entrenamiento propios de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Artículo 13°.- Equipamiento

Los miembros de las Fuerzas Armadas deberán, a su vez, ser dotados del equipamiento adecuado, así como de los distintos tipos de armas y municiones no letales para este tipo de situaciones, de modo tal que puedan hacer un uso progresivo y diferenciado de la fuerza. Además, deberán ser dotados de un equipo protector a fin de salvaguardar su propia seguridad.

TÍTULO III RESPONSABILIDAD Y COMPETENCIA

CAPÍTULO I RESPONSABILIDAD

Artículo 14°.- Responsabilidad

- 14.1 Los miembros de las Fuerzas Armadas que empleen la fuerza en contradicción con la presente Ley y su Reglamento, así como los principios y normas del Derecho

Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, serán investigados y sancionados, según corresponda.

- 14.2 Todo miembro de las Fuerzas Armadas que tuviere conocimiento de estos hechos se encuentra obligado a denunciar los mismos ante el superior y/o ante la autoridad competente, quienes se encontrarán, a su vez, obligados a abrir investigación.

Artículo 15°.- Obediencia debida

Los miembros de las Fuerzas Armadas no podrán alegar obediencia debida para exonerarse de las responsabilidades respectivas, cuando la orden haya sido manifiestamente ilícita. Los superiores que dieron la orden ilícita también serán responsables.

Artículo 16°.- Responsabilidad del superior

El superior asumirá la responsabilidad correspondiente cuando tenga conocimiento, o debiera haberlo tenido, de que sus subordinados hayan infringido las disposiciones de la presente ley y su Reglamento, y no adoptase todas las medidas preventivas y/o correctivas a su disposición.

Artículo 17°.- Exención de responsabilidad penal

Los supuestos de exención de responsabilidad penal derivados de la aplicación de la presente Ley serán regulados conforme a lo establecido en los numerales 3 y 8 del Artículo 20° del Código Penal y en la Ley N° 27936, en materia de legítima defensa y cumplimiento del deber.

CAPÍTULO II COMPETENCIA

Artículo 18°.- Competencia

Los miembros de las Fuerzas Armadas que cometiesen delitos de función con ocasión de la presente Ley serán sancionados por el fuero militar policial.

TÍTULO IV DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

CAPÍTULO I DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Vigencia y Reglamento

La presente Ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Defensa, reglamentará la presente Ley en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario, contados a partir de su puesta en vigencia.

El Reglamento desarrollará las Reglas de Enfrentamiento (REN) y las Reglas de Uso de la Fuerza (RUF), en función de los supuestos de intervención de los miembros de las Fuerzas Armadas, según se trate de los numerales “4.1.1” y “4.1.2” del artículo 4°, respectivamente, de la presente Ley.

CAPÍTULO II

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA.- Derogación

Deróguense todas las normas que se oponen a la presente Ley.



Comisión Nacional de Estudio y Aplicación
del Derecho Internacional Humanitario