

EXPOSICION DE MOTIVOS PARA RECONOCER LA NATURALEZA CIVIL DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERU

Por:

Hugo Muller Solòn

Coronel PNP ®

Abogado

Ex – Defensor del Policía (2005 – 2006)

mullerabogados@hotmail.com

- I. **Antecedentes**
- II. **Reconocimiento de la Naturaleza Civil de la Policía Nacional del Perú.**
- III. **Diferencia entre Militar y Policía**
- IV. **Situación Actual**

I. **Antecedentes**

El reconocimiento de la naturaleza civil de la Policía Nacional del Perú, tiene que ver con sus orígenes y con la evolución de la Policía en el Perú, las mismas que se remontan a las fuerzas de policía denominadas Guardia Civil y Gendarmería creadas en 1872 por Don Manuel Pardo y Lavalle como parte del Ejército del Perú, de carácter netamente militar. Es así que la primera Constitución Política del Perú sancionada por el Congreso Constituyente el 12 de Noviembre de 1823, consideraba que la entonces denominada Guardia de Policía era integrante de la Fuerza Armada de tierra (Art. 165). De allí en adelante y bajo la denominación de “Fuerza Pública” la Policía ha seguido siendo considerada por las diferentes Constituciones como integrante de lo que hoy conocemos como Fuerzas Armadas.

Sin embargo, la **Constitución promulgada el 18 de Enero de 1920** y firmada por Augusto Bernardino Leguía Salcedo (mas conocido por los historiadores como Augusto B. Leguía) Presidente Constitucional de la República, establece en su Art. 144º, que la denominada Fuerza Pública se compone solamente del Ejército y de la Armada, **excluye definitivamente a la Policía como organización militar y reconoce tácitamente su naturaleza civil**. Esta Constitución Política de 1920, fue concordante con la decisión presidencial de reformar a las fuerzas de policía existentes por ese entonces, al haber expedido el 07 de Agosto de 1919 el Decreto Ley N° 1163 mediante el cual se dispone una gran reforma policial y entre otros aspectos la creación de la primera Escuela Nacional de Policía inaugurada el 01 de Noviembre de 1922.

Por su parte, la **Constitución Política del Perú aprobada por Asamblea Constituyen el 12 de Julio de 1979 reconoce por**

primera vez la distinción entre Fuerzas Armadas (Art. 275º) y Fuerzas Policiales (Art. 277º), pero sujetando a esta última a participar junto con las Fuerzas Armadas en la Defensa Nacional. Pero con la modernización del Estado, la Policía Nacional del Perú ha avanzado en los últimos años hacia su total reconocimiento jurídico como una Institución de naturaleza civil y al reconocimiento de sus integrantes como Profesionales de Policía, totalmente acondicionados funcional y estructuralmente a la misión y funciones que le compete en la especialidad que les confiere la ley. Es así que la actual **Constitución que nos rige, promulgada el 29 de Diciembre de 1993,** excluye totalmente a la Policía Nacional de su participación en las tareas de Defensa Nacional de manera conjunta con las Fuerzas Armadas y **reconoce definitivamente la naturaleza civil de la organización policial**

II. Reconocimiento de la Naturaleza Civil de la Policía Nacional del Perú.

Reafirmando lo anteriormente dicho, la **Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú,** presidida por el propio Ministro de Interior el año 2002, propusieron en su informe final un conjunto de reformas constitucionales, entre las que se encontraba la **necesidad de afirmar la naturaleza civil de la organización policial** (Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, 22 de febrero de 2002. Pág. 56). Sin embargo, lo que no ha podido variar en el tiempo,

Sin embargo, porque la población y los mismos policías se siguen percibiendo así mismos como militares? La respuesta es sencilla pero a la vez compleja, no ha cambiado con el transcurrir de los años la cultura policial de tipo militar precedente, ni mucho menos ha existido la voluntad ni la decisión de los altos mandos policiales que se han sucedido en el Comando de la Policía Nacional de apartarse definitivamente del cordón umbilical que los une de una u otra forma al estamento militar. Veamos solamente como muestra la Ley N° 28338 – Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, en su Artículo N° 18º referido al tratamiento entre el personal de la Policía Nacional del Perú; dice: ***“El personal de la Policía Nacional del Perú, en el trato interpersonal en toda situación, tiene la obligación de anteponer al grado correspondiente el vocativo “señor” o “señora” según sea el caso. El trato de “usted” es obligatorio. Toda comunicación deberá realizarse con respeto, claridad y moderación”***. Sin embargo a la fecha, se sigue utilizando el tratamiento militar de “Mi” entre los policías, es decir el mismo tratamiento que utilizan el personal del Ejército.

Eso no es todo, allí tenemos a los héroes nacionales Mariano Santos Mateo y Alipio Ponce Vásquez, ninguno de ellos ha sido declarado héroe por el reconocimiento de valores policiales, sino militares. ¿Cómo es que Mariano Santos y Alipio Ponce pueden ser fuente de inspiración para el trabajo de los policías y de los futuros policías, si el valor y el arrojo que los convirtió en héroes nacionales, responde a virtudes y acciones específicamente militares?. La Policía no ha perdido sus costumbres militares, en materia de servicios, de tratamiento y administración de personal, de logística, del uso de uniformes, etc. inclusive se siguen utilizando antiguas denominaciones militares, hasta los grados militares subsisten hasta la fecha. De aquí es donde parte la actual "crisis policial", la no existencia de una cultura policial sólida, que es la de sentirse realmente policías civiles al servicio de la sociedad.

III. Diferencia entre Militar y Policía

Son aspectos muy distintos ser un militar y ser un policía. Porque si bien ambos pertenecen a institutos cuya existencia son inherentes a la existencia del Estado, su función - y por ende su formación - se encuadra dentro de parámetros totalmente distintos, - ni mejores ni peores -, sólo distintos. El uno es militar, se le educa para la guerra y en este ámbito de su función se le prioriza la eliminación física del enemigo, cualesquiera sean los métodos empleados: (proyectil, bayoneta o lanzallamas). El otro es civil, no tiene "enemigos" (sólo adversarios), y se le educa para la paz. El uno es puño, el otro, escudo. Un policía debe tener el piadoso sentido de "poner la mejilla", cuando en el cumplimiento de su labor específica recibe la agresión verbal o física de quienes actúan fuera de la ley, ya sean estudiantes, trabajadores, pandilleros o hinchas de fútbol exaltados. Esto, que es muy difícil para el policía, es imposible para el militar frente al enemigo. El policía reprime corrigiendo. El soldado, el militar en general, mata para ganar el combate. Para el policía, aun el peor delincuente es un ciudadano que debe ser preservado, educado y devuelto a la sociedad porque ese delincuente no es un enemigo sino un enfermo que debe ser puesto en manos de un cuerpo especializado (la Justicia civil) para que decida su destino último: Libertad, si no hay pruebas, prisión si hay méritos para ello.

La Policía Nacional del Perú no es una organización militar, es civil y la garantía de la estabilidad interna en nuestro país reside en que se siga ahondando tal concepción. Por tanto no le deben comprender, ni los fueros, ni las costumbres ni los códigos militares. Es así que por este motivo la sociedad peruana no escapa al relacionamiento civil – policial - militar. Esto es, cuestionar los gastos militares o policiales, cuando no la función misma de las FFAA y de la Policía Nacional, y paralelamente aprobarlos cuando se aplican a la Policía o viceversa.

Cuando el gran problema de la Policía es la falta de equipamiento adecuado y la baja remuneración de sus integrantes, gran favor se le hace a la Policía Nacional si todavía se tiene que someter la satisfacción de sus necesidades a los mismos requerimientos por parte de las Fuerzas Armadas.

La **Profesión de Policía** forma parte del área de las profesiones jurídicas no militares. De eso deben estar completamente convencidos todos los Policías. El ordenamiento de esta Profesión de Policía se asienta en el derecho público, es decir en aquella rama del derecho que se rige por la máxima de que sólo puede hacerse lo que la ley manda o permite de modo expreso. La Profesión de Policía implica el cumplimiento de deberes, el ejercicio de derechos, la realización de un oficio desde un cargo y el sometimiento a una jerarquía y disciplina orgánica de tipo vertical u horizontal según el caso, bajo constante supervisión y control institucional y pública.

IV. La propuesta de desmilitarización de la Policía Nacional del Perú

En este sentido, la desmilitarización del cuerpo policial que se propone, especificando su **naturaleza civil** en el contexto constitucional no puede entenderse como la mera expresión de afirmar que la PNP es una organización de naturaleza civil, sino que representaría de manera inmediata un proceso profundo que implica la interiorización de nuevos valores que han de reflejarse en diferencias metodológicas y culturales al interior de la Institución Policial. No se trata pues, que todos los miembros del actual cuerpo policial se han convertido en civiles de la noche a la mañana por haberse definido sus diferencias sustanciales con las fuerzas militares. La civilidad es una condición que requiere convicciones profundas, es en esencia una opción de vida.

Es por ello que el proceso de modernización del Estado y la desmilitarización de la Policía Nacional del Perú, debe comprender también reformas importantes como es la excluir definitivamente de la jurisdicción militar a la Policía Nacional del Perú, reconociéndola con hechos concretos como una organización de naturaleza civil, vinculada básicamente a los gobiernos locales y a la comunidad en el ejercicio de sus funciones. Los Policías no cometen delitos militares y no es posible jurídicamente seguir tipificando por analogía y forzando la norma penal para seguir incorporando conductas policiales que significan trasgresiones laborales o disciplinarias, como si fueran delitos militares, manteniendo una situación de dependencia de la Policía al fuero castrense, lo cual evidentemente contradeciría su condición de organización de naturaleza civil.

El objetivo de esta propuesta es terminar de manera sustancial, concreta y definitivamente con un sistema policial que conserva aún la naturaleza militar con la que fue dotado en su creación en 1872, desmontando la tesis de que la naturaleza militar que subsiste es algo incuestionable e inamovible, por razones de disciplina, empleo y por tratarse de un cuerpo armado. Esta es una cuestión que no ha sido profundamente debatida por ningún gobierno desde la promulgación de la Constitución de 1920 en que empieza a perfilarse la naturaleza civil de la Policía peruana. Si bien, es cierto, que se han venido produciendo avances mínimos en la Institución, estos son debido en gran parte a la presión que han ejercido sus mismos integrantes, incluso la Defensoría del Pueblo y el Poder Judicial traducidas en algunas mejoras en sus condiciones laborales, administrativas y disciplinarias. Pero nunca hasta ahora, se ha profundizado en el fondo de la cuestión, la desmilitarización de la Policía Nacional del Perú.

Teniendo presente los cambios que van surgiendo en la sociedad en general, en sus estructuras y en sus organizaciones, también la seguridad se encuentra ante nuevos retos. La globalización la hace aún más compleja en sus grandes cuestiones; terrorismo y crimen organizado. Además, el propio concepto de seguridad hoy en día es mucho más amplio abarcando desde la prevención de los delitos típicos, hasta los nuevos conceptos de seguridad sanitaria, biológica, química, ambiental, informática, etc. Sin olvidar un nuevo escenario sociológico, una población cada vez más multiétnica con múltiples sensibilidades relacionadas con el tema de la seguridad. También estos retos demandan nuevas soluciones, siendo hora de plantearse si realmente el modelo policial imperante continúa siendo el adecuado para este nuevo contexto, con un cuerpo policial que se le percibe militarizado no obstante las diferencias abismales en cuanto a su formación y función en relación con las instituciones militares.

V. Estado actual del problema

La Constitución Política del Perú de 1993 diferencia claramente a las Fuerzas Armadas de la Policía Nacional. Se refiere a las Fuerzas Armadas en el artículo 165° y les asigna la misión de garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República y la de asumir el control del orden interno de conformidad con el Artículo 137° de la Constitución. En cambio, a la Policía Nacional, en el artículo 166° le confiere la misión de 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.

La protección de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos, así como el mantenimiento de la seguridad pública implícitos en el artículo 166° de la Carta Magna, no puede llevarse a cabo si no es a través de la Policía Nacional, por tanto, los conceptos de derecho militar no deberían acomodarse en ningún caso a una labor estrictamente policial, sin embargo el artículo 173° de la Constitución subordina a la Policía Nacional al Código de Justicia Militar (hoy Código de Justicia Militar Policial) cuando sus integrantes incurren en los denominados “delitos de función”.

Vemos hasta ahora, que no obstante las diferencias en cuanto a su formación, los usos militares que no tienen correspondencia con los policiales, la disciplina militar y el régimen de derechos y deberes, se tornan contradictorios siendo una de sus consecuencias que un mismo ilícito cometido por policías y militares suponga una infracción disciplinaria para los miembros de la Policía y delito para los miembros de las FFAA.

La Constitución del Perú de 1993 no establece un modelo policial concreto, ofrece un marco jurídico originario restrictivo de derechos en el que tanto caben cuerpos de naturaleza militar (FFAA) como el de naturaleza civil (PNP) sin distinción alguna. En tres artículos hace referencia la Constitución a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional como si fuera uno solo; en el artículo 2°, inciso 20 al objeto de limitar el derecho de petición a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, autorizando a sus integrantes a ejercerlo solamente de manera individual; en el artículo 42° para excluir a los integrantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del derecho de sindicalización y de huelga; y, finalmente en el artículo 169° en que se les excluye a ambas instituciones del derecho a deliberar. Con estos antecedentes no hay más que decir en cuanto a la total adecuación del régimen jurídico actual de la Policía Nacional del Perú a los dictados constitucionales

Habría que preguntarse si el carácter militar que aún subsiste en la Policía Nacional es realmente un elemento imprescindible para su eficacia, o si, por el contrario, puede estar restando de algún modo la necesaria cercanía con la ciudadana, o, si la insatisfacción laboral de los integrantes de la Policía Nacional incide en la prestación del servicio, o también si la labor de protección de los derechos y libertades de los ciudadanos se pueda ver afectada por la carencia que tienen los policías de los suyos propios. No hay duda de la constitucionalidad del régimen actual, pero ello no obsta para indagar si un cambio en este sentido, a la luz de los cambios sociales habidos en las últimas décadas y sobre todo después de un proceso de afianzamiento democrático en nuestro país, pueda ser posible en

base a la presente propuesta. Y, lo que es más, importante y necesario.

Los policías no son militares ni deben serlo, son policías, a pesar de que su régimen disciplinario y de personal los someta a disciplina tipo militar. Funcionalmente son policías y como tales han ser considerados, la desconexión entre la práctica de su trabajo (funciones estrictamente policiales) y el sometimiento al fuero militar que posibilita un cercenamiento de sus derechos constitucionales, resulta de una gran trascendencia y una mala práctica para lograr una policía democrática, eficiente y mas cercana al ciudadano. Es más, pudiera ser motivo de pérdida de eficacia, dado que la estructura militarista puesta al servicio de un cuerpo policial puede acarrear graves disfunciones, obstaculizando una prestación del servicio de seguridad más ágil al verse sometido a una cadena de mando muy jerarquizada y poco abierta al trabajo en equipo con los subordinados. A ello habría que añadir la situación de conflicto laboral que se vive en los últimos años en la Institución Policial, con unas bases demandando mejoras laborales y económicas que los equiparen con el resto de trabajadores del Estado peruano y unos mandos que no acaban de tolerar ningún movimiento reivindicativo en el seno del Cuerpo Policial.

Lo cierto es, que la Policía Nacional es una de las Instituciones que menos ha evolucionado, no se ha modernizado ni siquiera en sus medios materiales, menos en su estructura militarizada ni las relaciones entre los mandos y sus bases en las que continúa prevaleciendo una estructura sumamente jerarquizada que dificulta un entendimiento común imprescindible en el servicio público de seguridad. Esta estructura y con este estado de cosas, es lo que no le permite a la organización policial pese a los esfuerzos de algunos policías, poder integrarse a la sociedad, ser aceptada y recibida como una institución confiable y segura.

La exigencia militar se traduce para los miembros de la Policía Nacional en limitaciones de derechos constitucionales y condiciones laborales más duras, sufriendo además un régimen laboral abusivo, la “orden de inamovilidad absoluta” y la “orden de inamovilidad relativa” que les demanda mayor número de horas de trabajo sin ningún tipo de compensación adicional; la “suspensión de vacaciones” que les recorta a los policías sus derechos vacacionales programados con la debida antelación; los “servicios nocturnos” sin ningún pago adicional conforme a ley; los servicios de “24 x 24” mediante el cual se obliga a laborar al policía durante tres jornadas de trabajo continuadas a cambio de un día de descanso; “los servicios de rotación a zonas de sierra”, sistema que obliga al policía a desarraigarse de su entorno familiar para cumplir con turnos de rotación a lugares alejados de su

domicilio, en zonas de altura y sin ningún tipo de retribución económica adicional; “incentivos económicos por captura de requisitorizados” mediante el cual se abusa de la condición policial del trabajador para condicionar una compensación económica a costo de arriesgar su vida con la captura de avezados delincuentes; “compra de días de franco y vacaciones”, sistema que viene utilizando el estado para compensar económicamente las reducidas remuneraciones policiales, a cambio de sacrificar horas de descanso, en lugar de generar un aumento o incremento de sueldos, etc. Pero lo que es más importante es la repercusión que esta situación pueda tener en los receptores de su servicio de seguridad, los ciudadanos.

Las consecuencias más graves de seguir manteniendo a la Policía Nacional del Perú en un estatus militar que no le corresponde, aparte de la carencia del derecho de sindicalización, vienen determinadas por su sujeción a la Jurisdicción militar, lo que da lugar, en no pocas ocasiones, a que a policías se les prive de su libertad por infracciones tipificadas como delitos militares (delitos de función), dándose la circunstancia de que las mismas infracciones son sancionadas dentro del ámbito del derecho administrativo disciplinario policial solo como infracciones.

VI. Conclusiones

Con la Ley que regula el Sistema de Defensa Nacional el concepto de defensa se amplía con respecto a las misiones que confiere la Constitución a las Fuerzas Armadas y en donde los actores principales de dicha política son las Fuerzas Armadas, porque la contribución a la defensa nacional del resto de actores es una contribución excepcional para situaciones igualmente excepcionales (en tiempo de conflicto armado y durante la vigencia del estado de excepción), y desde luego dentro de los propios ámbitos de actuación y normativos de otros colectivos e incluso de la sociedad civil.

En efecto, la Policía Nacional del Perú, habrá de contribuir a la resolución de los conflictos existentes, pero siempre desde su propio ámbito competencial. Y sólo en algún caso, podrá realizar funciones estrictamente militares. Por ello, considero que estas funciones tienen un claro carácter residual, respecto de la labor de la Policía Nacional en su conjunto, y que la posibilidad de realizar estas funciones no otorga por si misma el único fundamento jurídico para definir su naturaleza jurídica militar, que sigue un criterio historicista y no funcional, mucho menos jurídico. La Policía Nacional no forma parte de las Fuerza Armadas, por lo tanto, y aún aceptando su condición de “fuerza militarizada”, no concurren en sus miembros las mismas circunstancias que sustentan las limitaciones de derechos en los

miembros de los ejércitos, de los militares en general en el sentido propio de la palabra.

Los integrantes de la Policía Nacional del Perú, son funcionalmente policías y jurídicamente civiles. Por lo tanto no existe ninguna justificación por la que se permite que carezcan de muchos derechos o bien que el ejercicio de los mismos sea tan limitado. Un policía nacional debería tener la plena libertad de sindicarse, no son necesarias las medidas restrictivas que se les impone para asegurar el servicio de protección de sus derechos a los ciudadanos. La condición ilegítima de “militares” aparte de incidir negativamente en un ejercicio regulado de sus derechos, puede, además, incidir negativamente en la prestación de su servicio debido a que en una organización tan cerrada donde la disciplina, la estructura fuertemente jerarquizada, una serie de valores estrictamente castrenses y la rigidez que proporciona todo sistema militar, puede entorpecer un servicio de seguridad que van a venir determinados en muchas ocasiones por factores de iniciativa individual, cierta discrecionalidad y rapidez a la hora de tomar decisiones, sin que quepa que lo entorpezca extensas cadenas de mando restando el necesario dinamismo a esas propias funciones.

Justificar el mantenimiento de tal carácter en cuestiones históricas ya superadas por la legislación vigente no es argumento suficiente entidad para respaldar un régimen jurídico que implica una limitación tan grave de derechos para sus miembros, ya que ni la realidad social de la creación de la Policía Nacional, ni la realidad política tiene comparación alguna con la actual. Consideramos, por tanto, que sin alterar la Constitución peruana, la Policía Nacional del Perú puede y debe convertirse definitivamente en un cuerpo policial de naturaleza civil, por lo que reafirmando su carácter y su naturaleza civil, proponemos que esta condición jurídica se adicione al actual artículo 166° de la Constitución Política del Estado, el cual deberá quedar redactado de la siguiente manera.

“Art. 166°.- POLICIA NACIONAL: La Policía Nacional, **es una organización de naturaleza civil**, 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 la leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras.”