



SEGURIDAD PRIVADA

INFORME DE DIAGNÓSTICO Y LÍNEA DE BASE



Seguridad privada.
Informe de diagnóstico y línea de base del Plan Nacional de Acción
sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) 2021-2025

© Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Calle Scipión Llona 350, Miraflores, Lima 15046
Teléfono (01) 204-8020

Primera edición: octubre 2021
Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

El presente documento constituye una evaluación crítico-reflexiva basada en evidencia, construida a partir del insumo inicial preparado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido revisada por el Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo para el PNA y la Mesa Multiactor para la elaboración del PNA. Incorpora, en lo que corresponde, según lo indicado en la matriz adjunta, los aportes presentados por las instituciones del Poder Ejecutivo y la Mesa Multiactor.

Ministro de Justicia y Derechos Humanos: Aníbal Torres Vásquez
Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia: Guillermo Julio Vargas Jaramillo
Director General de Derechos Humanos: Edgardo Gonzalo Rodríguez Gómez

Coordinador general del proceso de elaboración del PNA 2021-2025: Federico Chunga Fiestas
Equipo del proceso de elaboración del PNA 2021-2025, conformado por: Mónica Peceros Suárez,
Carlos Chunga Yesquén, Ximena Solórzano Salleres, Francisco Mamani Ortega

Diseño de portada y diagramación: © Kipu Visual

El proceso de diseño, diagramación y publicación digital del presente documento ha sido posible gracias al valioso aporte del Proyecto Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe (CERALC), implementado por la Unión Europea, la OIT, la OCDE y Acnudh. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos expresa a estas instituciones su especial agradecimiento por esta contribución para que este documento llegue a manos del público.



Impreso en Lima, Perú



Contenido

Presentación	5
Introducción	8
Instrumentos normativos internacionales y nacionales sobre seguridad privada	13
I. Estándares internacionales aplicables al sector seguridad privada.....	13
II. Marco jurídico nacional del sector seguridad privada.....	15
Nivel de implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos en relación con las normas, políticas y prácticas del sector seguridad privada en Perú	19
I. El deber de Proteger del Estado en el marco de las actividades de seguridad privada.....	19
II. Responsabilidad de Respetar y compromisos empresariales en el sector seguridad privada.....	55
III. Acceso a recursos/remedios y reparación para violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades de seguridad privada.....	61
Buenas prácticas identificadas	70
Conclusiones generales	72
Anexo único	74



PRESENTACIÓN

La elaboración de los informes de diagnóstico y línea base sobre los 23 temas priorizados¹ por la Mesa Multiactor fue la etapa más extensa del proceso de formulación del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) 2021-2025.

Bajo la conducción de la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) del MINJUSDH —en estrecha coordinación con las cuarenta instituciones que conformaron el Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo (GTPE) y siguiendo la metodología aprobada por Resolución Viceministerial N° 01-2019-JUS— las 132 instituciones que integraron la Mesa Multiactor (Estado, sector empresarial, pueblos indígenas, sociedad civil, sindicatos y organismos internacionales y de la cooperación internacional) entablaron un diálogo permanente, desde septiembre de 2019 hasta marzo de 2021, respecto de las principales problemáticas identificadas alrededor de esos temas, así como sobre sus propuestas de solución, teniendo como marco de referencia los Principios Rectores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre empresas y derechos humanos, y otros estándares internacionales aplicables para lograr el fortalecimiento de la política pública sobre empresas y derechos humanos y de conducta empresarial responsable en Perú.

Dada su complejidad, tanto por el número de temas como de participantes, el proceso requirió de una estrategia especial. Esta partió por encargar a cuatro prestigiosas universidades la sistematización y el análisis de la información disponible sobre 16 temas, a través de la elaboración de documentos que sirvieron como insumo inicial para el diálogo multiactor. De ese modo, se contó con la asistencia técnica de la Universidad del Pacífico (a través del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad, CEMS), la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (a través del Instituto de Ética y Desarrollo, IED), la Pontificia Universidad Católica del Perú (a través del Instituto de Democracia y Derechos Humanos, IDEHPUCP) y la Universidad de Monterrey, en México (a través del Instituto de Derechos Humanos y Empresas, IDHE, como parte de una consultoría regional encargada por el Proyecto CERALC).² Para tal fin, se

1 Los 23 temas son los siguientes: 1) Agricultura a gran escala; 2) Conflictividad social; 3) Estudios de Impacto Ambiental; 4) Hidrocarburos; 5) Informalidad en el sector económico; 6) Libertad de asociación y negociación colectiva; 7) Mecanismos de reparación judiciales; 8) Mecanismos de reparación extrajudiciales; 9) Minería; 10) Mujeres; 11) Personas adultas mayores; 12) Personas con discapacidad; 13) Personas defensoras de DDHH; 14) Personas LGBTI; 15) Personas migrantes extranjeras; 16) Pueblo afroperuano; 17) Pueblos indígenas y consulta previa; 18) Seguridad privada; 19) Trabajo infantil; 20) Transparencia, integridad y lucha contra la corrupción; 21) Uso de la fuerza y convenios con la policía; 22) Necesidades de capacitación; y 23) Mecanismos operacionales de debida diligencia empresarial. 2 Proyecto Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe, financiado por la Unión Europea (UE) y administrado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Oficina Regional para América del Sur de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh).

contó con el financiamiento de las embajadas de Reino Unido, Reino de los Países Bajos, Suiza y Suecia, del Proyecto CERALC, y de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

Los documentos iniciales de diagnóstico y línea base de otros cinco temas fueron elaborados directamente por el equipo de la DGDH, con recursos propios del MINJUSDH. Y los dos diagnósticos restantes fueron desarrollados a partir de encuestas formuladas y aplicadas por ACNUDH y OCDE: necesidades de capacitación, e implementación de mecanismos de debida diligencia empresarial, respectivamente.

Para la elaboración de los informes, las universidades se pusieron de acuerdo en una metodología común que tuvo en consideración las recomendaciones del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, y el Kit de herramientas sobre planes nacionales de acción del Instituto Danés de Derechos Humanos de 2017. Asimismo, se puso a disposición de los integrantes de la Mesa Multiactor un formulario para la presentación de información rigurosa y oportuna, con el fin de identificar brechas sobre alguno de los temas en particular, y se convocó a diversas actividades descentralizadas de información y diálogo. A partir de marzo de 2020, cuando casi todos los informes iniciales habían sido concluidos, en todos los temas se debió incorporar el impacto de la emergencia sanitaria causada por la Covid-19, en tanto esta plantea nuevos retos a la política pública.

Durante el proceso se recurrió a información de fuentes oficiales nacionales (documentos públicos de todas las entidades estatales, entre otras), fuentes oficiales internacionales (informes de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos, de OCDE, entre otros) y fuentes no oficiales publicadas por el sector empresarial, la sociedad civil, pueblos indígenas u originarios, sindicatos, universidades, centros académicos, expertos, entre otros. Igualmente, se estimó prioritario incorporar la voz de los titulares de derechos y colectivos impactados o potencialmente afectados por las actividades empresariales y, en general, de organizaciones de la sociedad civil, pueblos indígenas y sindicatos).

La revisión de cada informe inició con el análisis del GTPE al insumo aportado por las universidades, procurando contar con la opinión de todas las entidades con competencia en cada temática. Con las observaciones del GTPE incorporadas, una nueva versión de los informes fue compartida con los participantes de la Mesa Multiactor, a fin de recibir sus comentarios y sugerencias, los que fueron sistematizados por el equipo de la DGDH en una matriz específica para cada informe, que fue compartida con toda la Mesa Multiactor, a fin de que se tuviese información detallada sobre las razones por las cuales se les incorporaba o no. Tales comentarios y sugerencias fueron



recibidos durante toda la etapa de elaboración del diagnóstico y línea base, a través de correo electrónico (por escrito), en mesas de trabajo multiactor y en reuniones de trabajo (verbalmente). De este modo, cada nueva versión del informe era enviado a los participantes de la Mesa Multiactor con al menos dos semanas de anticipación a cada reunión en la que se abordaría un tema en específico.

Gracias a esta metodología de trabajo, los informes reflejan un valioso proceso de diálogo multiactor, por lo general con muy amplios consensos entre las partes, aunque también con algunos puntos de disenso que se encuentran debidamente reflejados y que constituyen —tal como se señala en el PNA y en el Decreto Supremo que lo aprobó, el DS N° 009-2021-JUS—insumos para la identificación de la problemática de cada uno de los temas priorizados y la construcción de acciones estratégicas, indicadores y metas ya plasmadas en el PNA, orientando la adecuada implementación del PNA 2021-2025.

En el caso del presente informe sobre seguridad privada, cuya matriz de aportes se encuentra publicada en la plataforma web del citado observatorio, la elaboración del documento inicial estuvo a cargo del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La revisión crítica estuvo a cargo de la DGDH. La OIT, a través del Proyecto CERALC, financió la labor de diseño y diagramación final. En ese sentido, el MINJUSDH expresa a la fundación su especial agradecimiento por contribuir de modo fundamental a que el presente documento llegue a manos del público, con el fin de fortalecer al máximo la labor ciudadana de vigilancia y seguimiento de la adecuada implementación del PNA 2021-2025.

Miraflores, octubre de 2021.

Dirección General de Derechos Humanos
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

INTRODUCCIÓN

Desde la década de 1990, el sector seguridad privada ha experimentado un crecimiento acelerado a nivel mundial, lo cual lo ha posicionado como un sector económico importante y una fuente sustancial de trabajo en varios países. A pesar de esta evolución, a nivel internacional no se ha llegado a un consenso sobre cómo delimitar la seguridad privada, ni a qué podemos definir como empresas de seguridad privada (en adelante, ESP). Acerca de qué podemos entender como servicios de seguridad privada, el Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación (en adelante, GT sobre mercenarios) de las Naciones Unidas, ha indicado que pueden ser considerados como tales “la guardia y protección armadas de edificios, instalaciones, propiedades y personas, cualquier tipo de transferencia de conocimientos con aplicaciones en los ámbitos de seguridad y la policía, el desarrollo y la puesta en práctica de medidas de seguridad de la información y otras actividades conexas”³.

En cuanto a quiénes pueden ser calificados como ESP, se han desarrollado algunas aproximaciones por organizaciones especializadas en el tema⁴. Así, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (en adelante, UNLIREC) y el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (en adelante, DCAF), consideran que son ESP, “todas las empresas que ofrecen servicios de seguridad, sin importar cómo se describen a sí mismas. Los servicios de seguridad incluyen la vigilancia y la protección de personas y objetos (armada o no armada), y actividades de capacitación aplicada a la seguridad”⁵. A pesar de estas propuestas de conceptualización, DCAF ha considerado que la falta de consenso por parte de la comunidad internacional sobre una definición “puede complicar la adopción de legislación” interna al respecto por parte de los Estados⁶.

3 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2019). Relación entre las empresas militares y de seguridad privadas y la industria extractiva desde una perspectiva de derechos humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. A/HRC/42/42. Presentado durante el 42° periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos.

4 Si bien el Documento de Montreux ofrece una definición basada en el término “empresas militares y de seguridad privada” (EMSP), en la presente investigación se ha optado por utilizar “empresas de seguridad privada” (ESP). Esta decisión responde a que en el contexto latinoamericano, las operaciones desarrolladas por ESP tienen una naturaleza más defensiva que de conducción de hostilidades, y, en general, los retos en materia de seguridad no son de naturaleza militar.

5 UNLIREC y DCAF (2016). Seguridad privada: Control de armas y rendición de cuentas en América Latina y el Caribe (Resumen ejecutivo). Recuperado de: http://www.unlirec.org/documents/ResejecPrivada_Oct%202016.pdf

6 DCAF y Embajada de Suiza (2016). Guía legislativa para Estados sobre la Regulación de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas. Pp. 12. Recuperado de: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Legislative-Guidance-Tool-ES_0.pdf



Se recomienda, en ese sentido, que los Estados adopten una definición inclusiva de las ESP en su legislación específica sobre seguridad privada. De acuerdo a estimaciones realizadas por UNLIREC y DCAF, a 2016, existían por lo menos 16 174 empresas de seguridad privada en América Latina (en adelante, AL), y el sector empleaba a un total de 2 450 781 personas. Sin embargo, estas cifras solo responden al número de ESP y operadores de seguridad privada (en adelante, OSP) registrados. El mercado informal de seguridad privada en la región, a la fecha, continúa siendo una incógnita por la falta de información sobre su tamaño y las actividades que desarrollan en la mayoría de países.

Más allá de las cifras invisibles del mercado informal que generan duda sobre el verdadero tamaño de la industria de seguridad privada, lo cierto es que las ESP son cada vez más comunes. Algunos de los factores que han contribuido a la proliferación de ESP en AL son, entre otros:

- El aumento de los niveles de delincuencia e inseguridad en varios países de la región
- Reformas al Estado y problemas estructurales de sus fuerzas de seguridad;
- La urbanización de más espacios dentro de las ciudades; y
- La expansión de las operaciones de industrias extractivas⁷.

En el caso peruano, todos estos factores han sido citados como causas del crecimiento del sector seguridad privada en los últimos veinte años⁸. Para el año 2011, se estimaba que el número de empresas registradas ascendía a 540⁹; posteriormente, para fines de 2015, el número había aumentado a 780 empresas¹⁰; actualmente, se estima que existen en Perú 2 700 proveedores de seguridad privada¹¹ (en adelante, PSP) registrados. Existe una alta concentración de PSP en Lima, departamento en el cual se encuentran 1779 de los PSP autorizados para desarrollar actividades de seguridad privada. Le siguen La Libertad, Piura y Arequipa; sin embargo, la disparidad en la cantidad de la oferta de servicios de seguridad privada entre Lima y los demás departa-

7 UNLIREC y DCAF (2016). Seguridad privada: Control de armas y rendición de cuentas en América Latina y el Caribe (Resumen ejecutivo). Recuperado de: http://www.unlirec.org/documents/ResejecPrivada_Oct%202016.pdf

8 SUCAMEC, UNLIREC y DCAF (2016). Seguridad privada en el Perú: Un estado situacional. Lima, pp. 18. Recuperado de: <https://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/2019/07/23/seguridad-privada-en-el-peru-2016/>

9 Bregaglio, R. (coord.); Olivera, J.F.; Arévalo, R.; Vargas, R.; y Godoy, J.A. (2013). Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los Derechos Humanos. Referencia particular al sector extractivo en el Perú. Lima: IDEHPU-CP, Socios Perú y Embajada de Suiza en el Perú- Primera edición. Pp. 63. Recuperado de: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/110697/2013-Diagn%3%b3stico%20Nacional%20sobre%20la%20Situaci%3%b3n%20de%20la%20Seguridad%20y%20el%20Respeto%20a%20los%20Derechos%20Humanos.%20Referencia%20especial%20al%20sector%20extractivo%20en%20el%20Per%3%ba.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

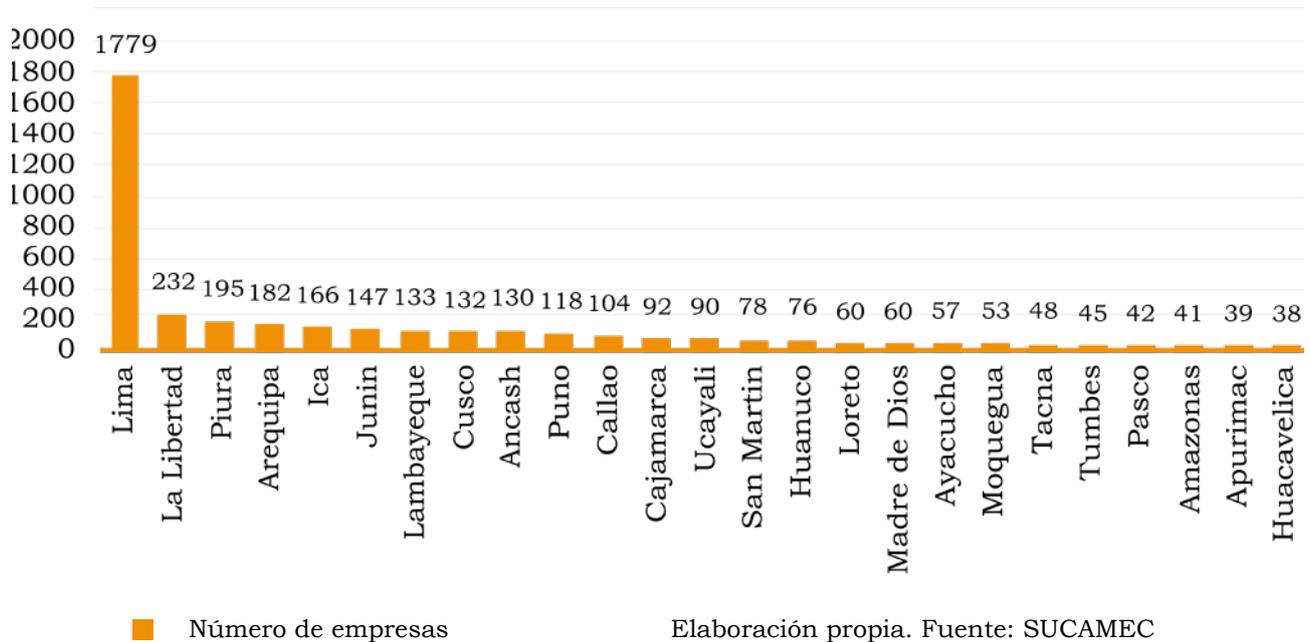
10 SUCAMEC, UNLIREC y DCAF (2016). Seguridad privada en el Perú: Un estado situacional. Lima, pp. 18. Recuperado de:

<https://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/2019/07/23/seguridad-privada-en-el-peru-2016/>

11 La cifra referida no solo incluye a empresas de seguridad privada, sino a las personas naturales que se desempeñan en las modalidades individuales de seguridad privada que regulan las normas peruanas.

mentos es bastante alta (ver gráfico 1).

Gráfico N° 1: Número total de proveedores de servicios de seguridad privada por departamento



Para la regulación de esta industria, la legislación peruana ha previsto una serie de normas específicas:

- Ley N° 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada (2006);
- Decreto Supremo N° 003-2011-IN, Reglamento de la Ley N° 28879 (2011);
- y
- Decreto Legislativo N° 1213, que regula los servicios de seguridad privada (parcialmente vigente) (2015).

Asimismo, se cuenta con una autoridad reguladora a nivel nacional, la cual es la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (en adelante, SUCAMEC), creada en el año 2012 mediante el Decreto Legislativo N° 1127. Entre sus funciones se encuentran el “controlar, supervisar y regular los servicios de seguridad privada”¹². Si bien desde el establecimiento de la SUCAMEC se han presentado notables avances hacia la institucionalización del sector, muchos proveedores continúan operando desde la informalidad, acentuando las diferencias entre las ESP multinacionales que operan en Perú y las medianas y peque-

12 SUCAMEC. Misión y visión. Disponible en: <https://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/mision-y-vision/>



ñas ESP (mayoritariamente de origen nacional). Asimismo, tras la publicación del informe “Seguridad Privada en el Perú: Un estado situacional”¹³ en 2016, no se han producido nuevos análisis sobre los avances realizados en el sector, ni se ha logrado la aprobación del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1213 (al cierre de esta investigación). En ese sentido, las actividades de seguridad privada continúan rigiéndose en su mayoría por la Ley N° 28879 y su Reglamento, normas que no se ajustan a la situación y necesidades de la industria en la actualidad, y presentan importantes ausencias en el abordaje de temas relacionados con derechos humanos.

Con el fin de analizar estas y otras problemáticas, y contribuir al proceso del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, cuya elaboración se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo, con el liderazgo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, Minjusdh), el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (en adelante, IDEHPUCP) ha elaborado un diagnóstico sobre el nivel de implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (en adelante, Principios Rectores) en relación con las normas, políticas y prácticas del sector seguridad privada en el país. Para su desarrollo, se tomó como base la herramienta desarrollada por DCAF y el Instituto Danés de Derechos Humanos (DIHR por sus siglas en inglés) en el documento “Private Security Governance and National Action Plans (NAPS) on Business and Human Rights” (2019). La herramienta, que consiste en una plantilla para la evaluación de una línea de base nacional en procesos de elaboración de planes nacionales de acción, fue traducida y adaptada al contexto peruano, y presenta preguntas clave con base en estándares internacionales de derechos humanos, como los Principios Rectores, aplicables al sector seguridad privada.

En el proceso seguido para poder responder a la plantilla, se realizó una búsqueda exhaustiva sobre la política pública del Estado peruano para el sector seguridad privada. Adicionalmente, se realizaron 18 entrevistas a actores clave del Estado, las empresas que forman parte de la industria de seguridad privada, y sociedad civil¹⁴ para recoger sus impresiones sobre los retos que existen para la implementación de estándares internacionales de derechos humanos en las actividades de este sector.

A continuación, se procederá a la presentación de los hallazgos del diagnóstico realizado. Para ello, este informe introducirá primero los instrumentos normativos internacionales y nacionales usados para el análisis. Luego, se abordará cada uno de los pilares de los Principios Rectores para reportar las brechas existentes en su implementación a nivel legal, político y práctico en

¹³ Elaborado por la SUCAMEC, con la colaboración de UNLIREC y DCAF.

¹⁴ Ver anexo 1.

Perú. En tercer lugar, se realizará una recopilación de las buenas prácticas identificadas en este proceso; y, finalmente, se ofrecerán las conclusiones.



INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES Y NACIONALES SOBRE SEGURIDAD PRIVADA

I. ESTÁNDARES INTERNACIONALES APLICABLES AL SECTOR SEGURIDAD PRIVADA

A nivel internacional, no existe instrumentos jurídicos vinculantes que aborden de forma específica las obligaciones en materia de derechos humanos en relación con el sector seguridad privada, a pesar de que han existido intentos de codificación antes¹⁵, e incluso ahora a nivel de Naciones Unidas se trabaja el borrador de un marco regulatorio (aunque no hay certeza sobre si será un tratado o no)¹⁶. Sin embargo, sí se han desarrollado una serie de estándares de soft law dirigidos hacia Estados y ESP. Si bien estos no son vinculantes y la posición de cada Estado sobre su apoyo dependerá de las autoridades competentes, los estándares contenidos en ellos constituyen importantes insumos para las políticas públicas en seguridad privada, en especial en relación a la gestión de riesgos y la protección de los derechos humanos.

Uno de los que goza de más relevancia es el Documento de Montreux, creado en el 2008 por el Gobierno de Suiza y el Comité Internacional de la Cruz Roja. El Documento de Montreux tiene como finalidad promover el respeto del Derecho Internacional Humanitario (en adelante, DIH) y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante, DIDH) por parte de las empresas militares y de seguridad privada, así como establecer de forma clara las acciones que los Estados deberían adoptar para garantizar que estas desempeñen sus actividades en armonía con estas normas. Asimismo, contempla una serie de buenas prácticas que son aplicables tanto en situaciones de conflicto armado como aquellas donde no existe conflicto armado al interior de un territorio.

Probablemente la característica más importante del Documento de Montreux es que no crea obligaciones nuevas para los estados, ni es un nuevo tratado internacional: las reglas reunidas en este se originan principalmente en la

15 En el año 2010, el GT sobre mercenarios presentó en su informe anual ante el Consejo de Derechos Humanos el borrador de un posible proyecto de Convención para regular las actividades de las empresas militares y de seguridad privada. Tras ello, y tal como sugería el GT sobre mercenarios en el referido informe, el Consejo creó un “grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta con el mandato de estudiar la posibilidad de elaborar un marco normativo internacional, incluida, entre otras, la posibilidad de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante, para la regulación, el seguimiento y la supervisión de las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas” (A/HRC/RES/15/26). Dicho Grupo de Trabajo sostuvo sesiones en cumplimiento de su mandato entre 2011 y 2017.

16 En 2017, el Consejo de Derechos Humanos decidió establecer, a sugerencia del anterior Grupo de Trabajo de composición abierta, un nuevo “grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta, por un período de tres años, encargado de elaborar el contenido de un marco normativo internacional, sin prejuzgar su naturaleza, que proteja los derechos humanos y garantice la rendición de cuentas por las violaciones y los abusos relacionados con las actividades de las empresas militares y de seguridad privada” (A/HRC/RES/36/11). Su primera sesión se celebró en mayo de 2019.

normativa internacional de derechos humanos y de DIH que ya existe. En ese sentido, el propósito del Documento es prevenir las violaciones y obligar a las empresas a rendir cuentas si incurren en ellas.

Otro documento que debe tomarse en cuenta en materia de derechos humanos para el sector seguridad privada es el Código Internacional de Conducta para Proveedores de Seguridad Privada (en adelante, el ICoC). Este es el resultado de una iniciativa en la que empresas de seguridad privada, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil establecieron de forma conjunta los principios y estándares basados en DIDH y de DIH para la prestación de servicios de seguridad privada. También contempla una mayor responsabilidad de la industria mediante el establecimiento de un mecanismo de gobernanza y supervisión externa e independiente. El ICoC no crea en sí obligaciones ni responsabilidades legales para las empresas que lo respaldan más allá de las que ya existen en virtud del derecho nacional o internacional. Por ello, puede afirmarse que el ICoC complementa y no reemplaza la jurisdicción ejercida por las autoridades competentes, y no limita ni altera el derecho internacional aplicable o el derecho nacional pertinente.

Este instrumento se divide en dos partes principales: en la primera establecen los principios relativos a la conducta del personal de las ESP, los cuales incluyen la prohibición de la tortura, la trata de personas¹⁷ y las normas sobre el uso de la fuerza; mientras que, en la segunda parte, proporciona principios de gestión y supervisión, tales como el escrutinio riguroso del personal y la gestión de las denuncias.

Por otro lado, los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos están dirigidos a empresas, y brindan una guía para que puedan mantener la seguridad de sus operaciones bajo un marco que garantice el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Para ello, establecen directrices que facilitan la cooperación entre gobiernos, compañías extractivas y la sociedad civil. Los Principios Voluntarios se dividen en tres ejes centrales: i) evaluación del riesgo, ii) relaciones con la seguridad pública, y iii) relaciones con la seguridad privada.

En la evaluación del riesgo, las empresas deberán tener en cuenta diversos factores como la identificación de los riesgos de seguridad, potencial de violencia en general, registros relativos a los derechos humanos, el imperio de la ley, análisis de conflictos y la transferencia de equipos. Sobre las interacciones entre las compañías y la seguridad pública, las empresas deben procurar la reducción de riesgo de que se presenten abusos y promover el respeto por los derechos humanos en lo que respecta a la seguridad que se brinda a las

17 Este instrumento define la trata de personas un acto de comercio sexual inducido por la fuerza, el fraude o la coerción, en otras palabras representa la trata de personas con fines de explotación sexual.



compañías.

Respecto a las interacciones entre las compañías y la seguridad privada, los principios que deben ser seguidos como pautas de conducta implican la observancia de estándares, normas y buenas prácticas en la materia, la licitud de las actividades, la producción de políticas relativas a la conducta apropiada y el uso local de la fuerza, el registro e investigación de presuntos abusos o violaciones a derechos humanos, entre otras.

Finalmente, la Organización Internacional de la Estandarización (ISO por sus siglas en inglés) ha creado un estándar de calidad basado en el Documento de Montreux y el ICoC: el ISO 18788. Este estándar “proporciona un marco de referencia en gestión del riesgo y de negocios para organizaciones que realizan o contratan operaciones de seguridad y actividades, y funciones relacionadas mientras se demuestra:

- a) Realización de operaciones de seguridad profesional, para satisfacer necesidades de los
 clientes y otras partes interesadas,
- b) rendición de cuentas ante la ley y el respeto de los derechos humanos,
- c) coherencia con los compromisos voluntarios que suscriba”¹⁸.

En ese sentido, el estándar ISO y otros estándares internacionales han sido diseñado para que toda ESP o empresa que contrate con una ESP pueda asegurarse de que las operaciones planteadas y su ejecución se encuentran “alineadas con buenas prácticas de negocio y de manejo de riesgos”¹⁹.

II. MARCO JURÍDICO NACIONAL DEL SECTOR SEGURIDAD PRIVADA

En el ámbito nacional, los servicios de seguridad privada cuentan con normas específicas y complementarias para su regulación, así como una autoridad encargada de control, supervisión y fiscalización del sector. En cuanto a las normas específicas, encontramos:

18 INTECO. INTE/ISO 18788. Sistema de Gestión de Operaciones de Seguridad Privada. Requisitos con orientación para su uso. Disponible en: <https://www.inteco.org/shop/product/inte-iso-18788-sistema-de-gestion-de-operaciones-de-seguridad-privada-requisitos-con-orientacion-para-su-uso-2676>

19 Jiménez, E. (2018). “Nuevo estándar internacional para la certificación de empresas de seguridad privada”, en Seguridad en América. Recuperado de: <https://www.seguridadenamerica.com.mx/noticias/administrador-seguridad>

LEY	AÑO	CONTENIDO
Ley N° 28879, Ley de servicios de seguridad privada	2006	Esta norma desarrolla las modalidades en que se pueden prestar servicios de seguridad privada, así como las principales obligaciones de los PSP, y su personal operativo. ²⁰
Decreto Supremo N° 003-2011-IN, Reglamento de la Ley N° 28879²¹	2011	El Reglamento ahonda sobre las modalidades de prestación de servicios de seguridad privada, delimita los requisitos para la autorización de inicio de operaciones de los proveedores (tanto para personas jurídicas como para personas naturales). Asimismo, prevé un sistema de capacitación de personal operativo de seguridad privada y las infracciones en las que se pueden incurrir al incumplir con alguna de estas exigencias.
Decreto Legislativo N° 1213, que regula los servicios de seguridad privada.	2015	Actualmente se encuentra parcialmente vigente ²² . De las disposiciones vigentes de este Decreto, resaltan la definición de los servicios de seguridad privada, el ámbito de aplicación de la norma, los principios que rigen la prestación de estos servicios, y la delimitación de qué debe entenderse por “personal de seguridad privada”.

Otras normas aplicables a los PSP, y que se encuentran estrechamente relacionadas con el desarrollo de sus actividades son:

20 El 19 de febrero de 2020, mediante Decreto Supremo N° 001-2020-IN, se aprobó el Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley N° 28879 - Ley de Servicios de Seguridad Privada, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2011-IN. Ver norma en: <https://www.sucamec.gob.pe/web/wp-content/uploads/2020/03/ds-001-2020-interior20022020.pdf>

21 Esta norma ha sido modificada por el Decreto Supremo No. 005-2014-IN y el Decreto Supremo No. 001-2020-IN. Las modificaciones hechas por esta norma se encuentran debidamente incorporadas en este informe.

22 Los artículos 1, 2, 3, 23, 35, 36, 39; la Primera Disposición Complementaria Transitoria; y la Primera, Segunda Disposición Complementaria Modificatoria entraron en vigencia al día siguiente de la publicación del D.L. N° 1213 en virtud de su Segunda Disposición Complementaria Final. De acuerdo a la Única Disposición Complementaria Derogatoria, el D.L. N° 1213 entrará en vigencia tras la promulgación de su Reglamento. Si bien desde el 2016 existe un proyecto de reglamento, publicado en el portal del MININTER a partir de la Resolución Ministerial N° 0445-2016-IN, a la fecha no se ha logrado su aprobación y entrada en vigencia.



LEY	AÑO	CONTENIDO
Ley N° 27626, Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores	2002	Esta norma regula la intermediación laboral, cuyo ámbito de aplicación abarca a los servicios de seguridad privada. De acuerdo a esta Ley, a intermediación laboral puede ser prestada exclusivamente por personas jurídicas constituidas de acuerdo a la Ley General de Sociedades o Cooperativas conformadas según la Ley General de Cooperativas, que tengan como única finalidad la prestación de este tipo de servicios.
Ley N° 30299, Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil	2015	En relación a los servicios de seguridad privada, esta Ley determina cuáles son las armas de fuego que se encuentran autorizados a usar los PSP, la licencia requerida para su uso, el otorgamiento de las tarjetas de propiedad de las armas según la modalidad sobre la que se presten servicios, cómo debe procederse para su traslado, la entrega a SUCAMEC para custodia por suspensión o cancelación de actividades, entre otros.
Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar	2015	Con el objetivo de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, esta Ley asigna responsabilidades a distintos sectores, entre los cuales incluye a la SUCAMEC. Específicamente, dispone que esta debe: i) solicitar una declaración jurada de no registrar antecedentes de violencia familiar en las solicitudes para obtener una licencia de armas; ii) incautar las armas que estén en posesión de personas con suspensión del derecho de tenencia y porte de armas; iii) dejar sin efecto la licencia de posesión y uso de armas en caso sobrevengan antecedentes de violencia familiar; e iv) informar semestralmente al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables el número de licencias canceladas y armas incautadas por hechos de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar (artículo 45.15).
Decreto Supremo N° 010-2017-IN, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30299	2017	Este determina de forma específica cuáles son las armas que pueden usar los proveedores de servicios de seguridad privada (artículo 19), así como sus municiones autorizadas (artículo 25.3), y la forma en que se adquieren las municiones (artículo 26.4). Asimismo, establece los requisitos específicos que empresas especializadas de prestación de servicios de seguridad privada deben cumplir para la licencia de uso de armas de fuego (artículos 36, 37, 38).

El sector Interior se encuentra encargado de la supervisión y control de la industria de seguridad privada. Hasta 2012, el propio Ministerio del Interior (en adelante, MININTER), a través de la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (DISCAMEC), tuvo a su cargo estas funciones. Tras un proceso de reorganización y modernización en el Estado, se creó la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil – SUCAMEC a través del Decreto Legislativo N° 1127 como organismo técnico especializado adscrito al MININTER.

De acuerdo a lo establecido en el D.L. N° 1127, la SUCAMEC tiene entre sus funciones “controlar, administrar, supervisar, fiscalizar, normar y sancionar las actividades en el ámbito de los servicios de seguridad privada, fabricación y comercio de armas, municiones y conexos, explosivos y productos pirotécnicos de uso civil” (artículo 6.a).



NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON LAS NORMAS, POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DEL SECTOR SEGURIDAD PRIVADA EN PERÚ

I. EL DEBER DE PROTEGER DEL ESTADO EN EL MARCO DE LAS ACTIVIDADES DE SEGURIDAD PRIVADA

El Pilar I de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos reconoce entre sus principios generales que es obligación del Estado el respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales²³. En el ámbito de seguridad privada, ello supone la articulación de normas jurídicas que no solo regulen el funcionamiento de las ESP, y los derechos que deben garantizarse a sus trabajadores en el marco del desempeño de sus operaciones; sino que también aborden la protección de las personas que podrían resultar afectadas por sus actividades, y de la sociedad en general.

En ese sentido, el principal actor concernido frente a este deber es el Estado, especialmente la autoridad reguladora de los servicios de seguridad privada, que en Perú es la SUCAMEC. También se encuentran involucrados en este aspecto quienes forman parte de la industria de seguridad privada, tanto las ESP, su personal operativo, u otras empresas con quienes subcontratan, como aquellas empresas, instituciones o personas que contratan estos servicios.

Si bien, como se ha adelantado al precisar el marco jurídico aplicable al sector seguridad privada en Perú, contamos con normas e instituciones que regulan de forma específica este sector, el diagnóstico realizado con base en los principios fundacionales y operativos del Pilar I de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos ha evidenciado deficiencias y vacíos que necesitan ser abordados. A continuación, se detalla el análisis realizado y se evidencian las brechas de implementación identificadas:

23 ONU y OACNUDH (2011). Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. HR/PUB/11/04, Pp. 1.

1.1 ESTADO DE LA APLICACIÓN O RESPALDO DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES, REGIONALES Y OTROS

1.1.1. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE SOFT LAW

► *¿El Estado peruano ha expresado su respaldo al “Documento de Montreux sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados”?*

A noviembre de 2019, el Estado peruano no se ha adherido al Documento de Montreux. Si bien se ha dado cuenta de esfuerzos realizados por algunas entidades del Estado para posicionar el documento y favorecer la adhesión de Perú al mismo, a la fecha no existe información sobre el inicio de este proceso²⁴.

► *¿Participa el Estado peruano del Foro del Documento de Montreux?*

Al no haber expresado su respaldo al Documento de Montreux, el Estado peruano no es parte del Foro del Documento de Montreux (en adelante, FDM). Sin embargo, ha participado en las dos reuniones a nivel regional que el FDM ha organizado para difundir e incrementar el número de países adheridos a este instrumento internacional²⁵.

El Estado ha firmado, se ha comprometido, o de alguna otra forma ha respaldado/avalado:

- El Código Internacional de Conducta para Proveedores de Seguridad Privada (ICOC por sus siglas en inglés) y su Asociación (ICoCA por sus siglas en inglés);
- Los Principios Voluntarios de Seguridad Privada y Derechos Humanos;
- El estándar ISO 18788;

El Estado peruano no firmó el ICOC (cuando aún era posible hacerlo), ni ha iniciado el proceso para ser parte del ICoCA. Tampoco ha firmado o respaldado los Principios Voluntarios de Seguridad Privada y Derechos Humanos.

Por otro lado, el Estado peruano no se ha pronunciado en respaldo al estándar ISO 18788. Si bien a través del Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad (Innovate Perú) ha financiado a diversas

24 Leon, Cristhiam (13 de septiembre de 2016). El proceso de adhesión y apoyo del estado peruano al Documento de Montreux, en Seguridad y Derecho. Consulta realizada el 17 de diciembre de 2019. Recuperado de: <https://seguridadyderecho.wordpress.com/2016/09/13/blog-post-title/>

25 La primera reunión regional del FDM se llevó a cabo en Chile en el 2011, asistieron funcionarios de la Embajada de Perú en Chile y el Ministerio de Relaciones Exteriores como participantes. La segunda reunión se realizó en Costa Rica; en esa ocasión, el director de la SUCAMEC asistió en calidad de expositor en representación de la entidad.



empresas para obtener certificaciones internacionales, a la fecha no ha financiado a empresas de seguridad privada para la obtención del ISO 18788.

1.1.2. EXISTENCIA E IMPLEMENTACIÓN DE RECOMENDACIONES POR ÓRGANOS INTERNACIONALES

► ¿El Estado ha recibido recomendaciones de informes país del GT sobre mercenarios de Naciones Unidas, relativas a la protección de derechos humanos en el marco de las actividades del sector de seguridad privada?

En el año 2007, Perú recibió la visita del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el derecho de los pueblos a la libre determinación (GT sobre mercenarios)²⁶. De forma posterior, en 2008, el GT sobre mercenarios emitió el informe de su visita país, formuló las siguientes recomendaciones en torno a las actividades del sector seguridad privada:

- Adecuar la legislación interna a las normas internacionales para tipificar el mercenarismo en todas sus formas como delito, y prohibir la contratación de mercenarios.
- Aprobar medidas legislativas que, al momento de la visita realizada por el Grupo de Trabajo, proponían prohibir la posibilidad de que empresas militares y de seguridad privada, sean nacionales o extranjeras, contraten nacionales peruanos para prestar servicios de seguridad en zonas de conflicto armado.
- Que el Estado se encargue, a través de las autoridades correspondientes, de mantener registros transparentes de las empresas de seguridad privada, y de realizar inspecciones periódicas a estas. Asimismo, que se adopten medidas legislativas y reglamentarias para evitar conflictos de intereses entre agentes del Estado en ejercicio (pertenecientes a las Fuerzas Armadas o a la Policía Nacional) que actúen como propietarios o administradores de empresas de seguridad privada. Finalmente, se recomendó establecer una instancia por encima del Ministerio del Interior para controlar las actividades de las empresas de seguridad privada, y a la que pudieran someterse quejas²⁷.

26 El mandato del GT sobre mercenarios abarca tanto cuestiones relacionadas al uso de mercenarios, como al empleo de empresas militares y empresas de seguridad privada y sus repercusiones sobre los derechos humanos. En esa medida, sus recomendaciones no versan necesariamente sobre el primer tema.

27 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2008). Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. Misión al Perú. A/HRC/7/7/Add.2. Presentado durante el séptimo periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos.

En caso sí, ¿qué avances se han hecho para su implementación?

- En relación a las recomendaciones realizadas por el GT sobre mercenarios, se ha observado lo siguiente:
 - El Reglamento de la Ley N° 28879 (2011), incluyó en sus artículos 60.g) y 88 una prohibición a la contratación, capacitación, entrenamiento y adiestramiento de mercenarios, de la misma forma en que ya lo hacía la Ley N° 28879 (2006). Disposiciones similares han sido incluidas en los artículos 21 y 39 del Decreto Legislativo N° 1213 (2015), que reemplazará a la Ley N° 28879 tras la publicación de su Reglamento. Estas normas expresan una posición clara de rechazo del Estado sobre las prácticas de mercenarismo, pero el incumplimiento de esta prohibición deviene en infracciones administrativas, no en sanciones penales. A pesar de la recomendación del GT sobre mercenarios, a la fecha el Código Penal peruano no tipifica las formas de mercenarismo como delitos.
 - No se ha adoptado en la legislación peruana una norma que prohíba a empresas militares y de seguridad privada, nacionales o extranjeras, la posibilidad de contratar a nacionales peruanos para prestar servicios de seguridad privada en zonas de conflicto.
 - La Ley N° 28879, emitida en 2006, establecía de forma previa a la visita del GT sobre mercenarios que la autoridad competente, el MININTER, en materia de seguridad privada tenía el deber de llevar un registro de los proveedores de seguridad privada a nivel nacional, y la función de realizar acciones de supervisión y fiscalización de forma aleatoria e inopinada. Estas competencias fueron precisadas con la emisión del Reglamento de la Ley en el año 2011.
 - En el año 2012, a través del Decreto Legislativo N° 1127, se creó la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC) como Organismo Técnico.
 - Especializado adscrito al MININTER. A esta entidad se transmitieron las facultades de “controlar, administrar, supervisar, fiscalizar, normar y sancionar las actividades en el ámbito de los servicios de seguridad privada [...] de conformidad con la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales y la legislación nacional vigente” (artículo 6.a). Actualmente, la SUCAMEC cuenta con un registro de proveedores de seguridad privada de acceso público a través de su página web institucional. Asimismo, cuenta con una Gerencia de Control y Fiscalización, la cual se encarga de “diseñar, conducir e implementar planes y estrategias de inspección, verificación, evaluación e investigación de los trámites administrativos de competencia de la SUCAMEC”.



MEC, así como del cumplimiento de la legislación vigente relativa a los servicios de seguridad privada, a la fabricación, comercialización, importación, exportación, almacenamiento, traslado, posesión y uso de armas, municiones, explosivos de uso civil y productos pirotécnicos”²⁸.

- Como organismo técnico especializado ²⁹, la SUCAMEC es una instancia administrativa, funcional y económicamente independiente del MININTER (artículo 1 del D.L. N° 1127); sin embargo, de acuerdo al artículo 33° de la Ley N° 29158 (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo), debe sujetarse a los lineamientos técnicos del sector que integra. No solo eso, sino que la designación y remoción de la máxima autoridad de la SUCAMEC, el Superintendente Nacional, se encuentra condicionada a la propuesta que realice el ministro del Interior al presidente de la República sobre quién debería ocupar el puesto (artículo 13 del D.L. N° 1127).

- Por tratarse de un cargo de confianza, la permanencia del Superintendente Nacional es susceptible de algún cambio en relación con la permanencia del ministro del Interior³⁰. En ese sentido, no puede considerarse a la SUCAMEC una “instancia por encima” del MININTER, a pesar que sí se encuentra facultada para controlar las actividades del sector seguridad privada. Al respecto, CONFIEP señaló que el hecho de que el cargo del Superintendente Nacional fuera de confianza no debía entenderse como una falta de autonomía de la SUCAMEC, pues incluso cuando existiera cambio de autoridades esta seguiría operando de acuerdo a las políticas y funciones previamente determinadas³¹.

- Respecto a la facultad de recibir y atender quejas, aunque la SUCAMEC tiene entre sus funciones el control, fiscalización y sanción de los proveedores de seguridad privada por incumplimientos de la normativa del sector, su mecanismo de denuncias institucional se restringe, como canal formal, a recibir quejas por situaciones que hayan sucedido dentro de la SUCAMEC y dirigidas contra trabajadores de la entidad, no contra las empresas³².

28 SUCAMEC. Control y Fiscalización. Funciones. Consultado el 04 de diciembre de 2019. <https://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/fiscalizacion-y-control/>

29 Los organismos técnicos especializados “constituyen organismos públicos descentralizados del Poder Ejecutivo a cargo de planificar, supervisar, y ejecutar Políticas de Estado que demandan un grado mayor de autonomía respecto del Ministerio del Sector para un ejercicio idóneo de su función”. En: Morón Urbina, J. (2011). “Preocupaciones sobre los organismos independientes dentro del Poder Ejecutivo peruano”, IUS ET VERITAS, 21 (43), p. 245. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12063>

30 Como ejemplo, podemos señalar que por cada ministro del Interior designado durante el tiempo transcurrido del periodo presidencial 2016-2021 (Carlos Basombrío, Vicente Romero, Mauro Medina y Carlos Morán), se ha designado por lo menos un Superintendente Nacional de la SUCAMEC. Así, solo entre 2016 y 2020 se han designado cuatro Superintendentes Nacionales, a lo que se suma también un periodo de encargatura durante el 2018.

31 Aporte alcanzado por la CONFIEP en el proceso de revisión del presente documento.

32 SUCAMEC. Formulario Web de Denuncias. Consultado el 05 de diciembre de 2019. <https://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/denuncias/>

- Según la información brindada por la SUCAMEC a través de una entrevista en el marco de esta investigación, sí existe un procedimiento para la atención de denuncias, incluyendo aquellas relacionadas a violaciones de derechos humanos por parte de empresas y operadores de seguridad privada. A pesar de ello, no se encontró información pública sobre cómo se lleva este procedimiento o los pasos a seguir para denunciar ante la entidad, ni hay información sobre las sanciones que podrían imponerse de verificarse la situación denunciada.

- Respecto a la adopción de medidas para evitar conflictos de intereses entre agentes del Estado activos que actúen como propietarios o administradores de empresas de seguridad privada, en 2015 se introdujeron, mediante el Decreto Legislativo N° 1230, modificaciones al Decreto Legislativo N° 1148 (anterior Ley de la PNP). En específico, se introdujo el artículo 13-A sobre prohibiciones e incompatibilidades, entre las que se encontraban “formar parte del Directorio, ser administrador, gerente o representante legal de las personas jurídicas que prestan servicios de seguridad privada, adquirir directa o indirectamente acciones o participaciones de éstas, de sus subsidiarias o las que pudieran tener vinculación económica”.

- La inclusión de esta disposición iba claramente en línea con la recomendación realizada por el GT sobre mercenarios en su informe. Sin embargo, con la entrada en vigencia de la nueva Ley de la PNP, Decreto Legislativo N° 1267, y la consecuente derogación del Decreto Legislativo N° 1148, se entiende que esta disposición ha quedado sin efecto y ya no forma parte de las disposiciones aplicables al personal policial.

► *¿El Estado ha recibido recomendaciones en el marco del EPU en relación a la industria de seguridad privada?*

- Durante los tres ciclos del Examen Periódico Universal en los que el Estado peruano ha participado (2008, 2012, 2017), solo en el informe correspondiente al Tercer Ciclo (2017) se formularon recomendaciones relacionadas al sector seguridad privada. De acuerdo al informe del GT del EPU, Países Bajos (111.43), Suiza (111.44) y Estados Unidos (111.58) recomendaron al Estado peruano admitir o adherirse a los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos³³.

Cabe también señalar, aunque no se materializó en una recomendación, que durante el examen del Primer Ciclo (2008), Azerbaiyán consultó en el desarrollo del diálogo interactivo si el Estado peruano tenía previsto formular nor-

33 Consejo de Derechos Humanos (2017). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Perú. A/HRC/37/8, párr. 111.43, 111.44 y 111.58. Recuperado de: https://www.uprinfo.org/sites/default/files/document/peru/session_28_-_november_2017/a_hrc_37_8_s.pdf



mas para regular las actividades de las empresas de seguridad privada que operan en el marco internacional³⁴.

► En caso sí, ¿qué avances se han hecho para su implementación?

Respecto a las recomendaciones realizadas por Países Bajos, Suiza y Estados Unidos en relación a la adhesión o admisión de los Principios Voluntarios, el Estado peruano “tomó nota” estas recomendaciones en su “Informe a las recomendaciones planteadas en el Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal”. De acuerdo al párrafo 7 de este documento,

“El Perú toma nota de las recomendaciones 111.43, 111.44 y 111.158 toda vez que los Principios Voluntarios no constituyen obligaciones jurídicas para los Estados en materia de derechos humanos sino compromisos de carácter voluntario que las empresas son libres de asumir, indistintamente de la eventual adhesión del Estado en cuyo territorio operan. Esta decisión no impedirá que todas las contribuciones académicas y buenas prácticas empresariales sean debidamente examinadas al momento de elaborar un Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, en el marco del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021”³⁵

En ese sentido, y tal como se refirió anteriormente, el Estado no se ha adherido ni respaldado los Principios Voluntarios.

Sobre la consulta formulada por el Estado de Azerbaiyán durante el Primer Ciclo del EPU, a la fecha no se ha expedido una norma específica que regule el funcionamiento de las empresas de seguridad privada que operan a nivel internacional.

1.1.3. INICIATIVAS LEGALES INTERNACIONALES

¿El Estado ha participado en iniciativas internacionales para desarrollar un instrumento vinculante para la regulación de seguridad privada a través de los Grupos de Trabajo de Naciones Unidas?

El Estado peruano participó de la quinta (2016) y la sexta (2017) sesión del

34 Consejo de Derechos Humanos (2008). Examen Periódico Universal. Perú. A/HRC/8/37, párr. 33. Recuperado de: https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/peru/session_2_-_may_2008/ahrc837perus.pdf

35 Consejo de Derechos Humanos (2018). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Perú. Adición. Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado. A/HRC/37/8/Add.1. Recuperado de: https://www.uprinfo.org/sites/default/files/document/peru/session_28_-_november_2017/a_hrc_37_8_add.1_s.pdf

Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de estudiar la posibilidad de elaborar un marco normativo internacional para la regulación, el seguimiento y la supervisión de las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas del Consejo de Derechos Humanos³⁶ que se creó en 2010, y sesionó entre 2011 y 2017. Más allá del registro de su asistencia en los documentos correspondientes a ambas sesiones, no se puede identificar otro aporte, aunque se asume que los representantes del Estado participaron en las discusiones suscitadas en el marco de las sesiones.

En el caso del segundo Grupo de Trabajo sobre empresas militares y empresas de seguridad privadas, establecido en 2017 tras el fin del mandato del anterior Grupo de Trabajo, no se ha registrado la participación del Estado peruano en el Informe sobre los progresos realizados durante el primer periodo de sesiones realizado en 2019³⁷.

1.1.4. IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE NACIONES UNIDAS SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

► ¿El Estado brinda o ha brindado información sobre derechos humanos a los proveedores de seguridad privada a través de la SUCAMEC?

No hay información disponible sobre medidas que la SUCAMEC haya adoptado para brindar información sobre derechos humanos a proveedores de seguridad privada. Las capacitaciones y campañas de difusión de las que se tiene información, están abocadas al manejo responsable de pirotecnia y al correcto uso de las armas de fuego y explosivos.

► ¿El Estado ha promovido la acreditación de organismos de certificación y la certificación de proveedores de seguridad privada por los estándares de derechos humanos aplicables a la industria?

No existe información disponible de que el Estado peruano haya promovido la acreditación de organismos de certificación, ni la certificación de proveedores de seguridad privada por los estándares de derechos humanos aplicables a la industria de seguridad privada.

► ¿El Estado ha presentado y difundido en las entidades gubernamentales pertinentes (incluyendo embajadas y consulados extranjeros) declaraciones políticas para promover que todas las compañías de seguridad privada con

36 Creado a partir de la Resolución 15/26 (2010) del Consejo de Derechos Humanos. Extensiones de mandato: Resolución 22/33 (2013) y Resolución 28/7 (2015).

37 Consejo de Derechos Humanos (2019). Informe sobre los progresos realizados en su primer periodo de sesiones por el grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de elaborar el contenido de un marco normativo internacional, sin prejuzgar su naturaleza, que proteja los derechos humanos y garantice la rendición de cuentas por las violaciones y los abusos relacionados con las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas. A/HRC/42/36.



sede en, u operando en su territorio y/o bajo su jurisdicción, así como aquellas contratadas por el Estado; respeten los derechos humanos?

No se han identificado declaraciones políticas por parte del Gobierno que promuevan que los proveedores de seguridad privada con sede en Perú, u operando en territorio peruano o bajo su jurisdicción, respeten los derechos humanos.

1.2. LEYES Y POLÍTICAS NACIONALES APLICABLES AL SECTOR SEGURIDAD PRIVADA

1.2.1. NORMAS NACIONALES DIRIGIDAS A LA INDUSTRIA DE LA SEGURIDAD PRIVADA, QUE REQUIERAN A LOS ACTORES QUE FORMAN PARTE DE ESTA RESPETAR LOS DERECHOS HUMANOS

► ¿La Ley de Seguridad Privada contiene la exigencia de respeto a los derechos humanos por parte de las empresas de seguridad privada?

El sector de seguridad privada en Perú tiene como marco rector la Ley N° 28879 de 2006, Ley de servicios de seguridad privada, el Decreto Supremo N° 003-2011-IN de 2011, Reglamento de la Ley de servicios de seguridad privada, y los artículos 1, 2, 3, 23, 35, 36 y 39; así como la Primera Disposición Complementaria Transitoria; y, la Primera, Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1213 de 2015, que regula los servicios de seguridad privada (parcialmente vigente). De estos dispositivos, el único que contiene expresamente una referencia directa al deber de respetar los derechos humanos es el D.L. N° 1213, que a través de su artículo 3.1 establece como principio de la aplicación de las normas de seguridad privada el “respeto a los derechos humanos”.

De esa forma, dispone: “Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, reguladas por las normas de seguridad privada], mantienen y promueven el respeto irrestricto de los derechos humanos en el desarrollo de sus actividades. El personal de seguridad privada está obligado a usar técnicas de prevención y medios de defensa razonables y proporcionales”.

► La ley incluye:

- Definición de los servicios que pueden ser prestados, y de aquellos que está prohibido brindar por empresas de seguridad privada;
- El ámbito jurisdiccional de aplicación de la ley, incluyendo su aplicación

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/217/49/PDF/G1921749.pdf?OpenElement>

territorial;

- Delimitación del mandato de la SUCAMEC para supervisar su implementación?

El marco jurídico sobre seguridad privada a nivel nacional incluye:

- La Ley N° 28879 define qué son los servicios de seguridad privada (artículo 4), y determina en qué modalidades pueden prestarse estos servicios (artículo 5). A través de los subcapítulos que componen el capítulo II de la Ley, se define en qué consisten estos servicios. Lo dispuesto por la Ley es complementado por su Reglamento, que no solo define las modalidades de prestación de servicios de seguridad privada, sino que además determina las condiciones para que las empresas puedan operar en dichas modalidades.

En cuanto a los servicios que está prohibido brindar por parte de empresas de seguridad privada, el artículo 24 de la referida Ley y el artículo 60 de su Reglamento los establecen.

A nivel de prohibiciones sobre actividades que podrían resultar violatorias de derechos humanos, la Ley establece en su artículo 24.a) y b) que ninguna empresa de seguridad privada puede “prestar servicios que pongan en riesgo la seguridad nacional” y tampoco pueden emplear en el desarrollo de sus actividades “equipos y demás medios [...] que causen daños o perjuicio a terceros”. Sin embargo, la prohibición más ligada a la obligación de respetar los derechos humanos es la contenida en el artículo 24.g): las empresas de seguridad privada no pueden “contratar, capacitar, entrenar y adiestrar mercenarios” en atención a las obligaciones internacionales de las que es parte el Estado.

Estas prohibiciones son también mencionadas en el artículo 60 del Reglamento. Adicionalmente, este artículo contiene en su inciso j) una prohibición expresa de cara a la tutela de derechos humanos, ya que dispone que ninguna empresa de seguridad privada podrá desarrollar actividades violatorias de los derechos protegidos por la Constitución peruana.

- Actualmente, el ámbito jurisdiccional de aplicación de las normas sobre seguridad privada en el Perú se encuentra determinado por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1213 (uno de los pocos de esta norma que se encuentra vigente). Este determina que la normativa peruana del sector seguridad privada:

“2.1 Se aplica a toda persona natural o jurídica pública o privada, registradas y/o autorizadas o que en los hechos preste o desarrolle en cualquier lugar del territorio nacional, servicios o medidas de seguridad privada, así como a los



usuarios de tales servicios.

2.2 Asimismo, se aplica a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dedicadas a la capacitación y fortalecimiento de competencias en materia de servicios de seguridad privada”.

Es decir, se aplica tanto a personas naturales o jurídicas que se encuentren registradas para prestar servicios de seguridad privada, como a aquellas que, a pesar de no estar registradas, en los hechos prestan servicios regulados por las normas del sector en territorio peruano. Asimismo, la aplicación espacial se extiende a las filiales subsidiarias de compañías matrices registradas en Perú.

La SUCAMEC fue creada en el año 2012 a través del Decreto Legislativo N° 1127. Entre las funciones que esta norma le atribuye, se encuentra “a) Controlar, administrar, supervisar, fiscalizar, normar y sancionar las actividades en el ámbito de los servicios de seguridad privada [...] de conformidad con la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales y la legislación nacional vigente” (artículo 6.a)). En ese sentido, sí se encuentra facultada como entidad reguladora para supervisar la implementación del marco rector sobre seguridad privada en el país.

- ▶ El mandato de la SUCAMEC incluye:
 - Mantener un registro de los proveedores de seguridad privada;
 - Otorgamiento de licencias;
 - Monitorear cumplimiento operativo;
 - Revisión y atención de violaciones de derechos humanos?

Respecto al mandato asignado a la SUCAMEC, este:

- Incluye la obligación de contar con un registro permanentemente actualizado de todas las empresas y del personal operativo que brinden servicios de seguridad privada (artículo 33 de la Ley N° 28879). Dicho registro, además, debe incluir información sobre el grado de instrucción, carné de vigilancia y licencia de posesión y uso de armas (artículo 69 de su Reglamento, D.S. N° 003-2011-IN).
- La SUCAMEC es la encargada de autorizar el funcionamiento de los proveedores de seguridad privada, sin distinción sobre la modalidad en la que se desempeñen. Los requisitos para el otorgamiento de la licencia se encuentran listados en el Reglamento de la Ley N° 28879, y los costos de los trámites han sido establecidos a través del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) (Decreto Supremo N° 009-2018-IN).

- Como autoridad competente, la SUCAMEC, en el marco de su rol de control y supervisión, realiza “acciones inopinadas y aleatorias de control y supervisión de las empresas de seguridad privada y personas naturales que se dediquen a dicha actividad” (artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 28879).
- No existe una referencia explícita en el marco jurídico rector sobre la facultad de la SUCAMEC para revisar y atender violaciones de derechos humanos. Sin embargo, si se toma en cuenta que SUCAMEC tiene la facultad de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre seguridad privada, las cuales incluyen algunas disposiciones relativas al respeto de los derechos humanos y la prohibición de desarrollar actividades que puedan resultar violatorias de los derechos protegidos por la Constitución peruana, puede argumentarse que esta facultad sí existe respecto a las violaciones de derechos humanos cometidas por los proveedores de seguridad privada contra particulares. Sin embargo, no se ha encontrado información relativa a los procedimientos internos, normas u otros instrumentos relativos a esta función. En el caso de las violaciones a derechos humanos vinculadas con el ámbito laboral, la revisión y atención corresponde a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).
- ▶ En el proceso de licenciamiento, ¿la SUCAMEC usa criterios de derechos humanos para evaluar el otorgamiento de licencias?

Sobre el proceso de licenciamiento, cada modalidad establecida por la Ley N° 28879 tiene sus propios requisitos para el proceso; sin embargo, ninguna de estas incluye criterios de derechos humanos aplicables al momento de evaluar el otorgar la licencia a los proveedores de seguridad privada.

- ▶ ¿Se le han asignado a la SUCAMEC suficientes recursos financieros y humanos para cumplir su mandato?

Si bien la determinación sobre la suficiencia o insuficiencia de los recursos financieros y humanos asignados a la entidad para el desarrollo de su mandato requiere un análisis que escapa al objetivo de este diagnóstico, debe resaltarse que desde el año 2014 se registra una asignación de recursos ordinarios para el presupuesto de la SUCAMEC, y desde el 2015 el monto de esos recursos ha superado los S/. 10 000 000. En el año 2019, los recursos ordinarios asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para su Presupuesto Institucional Modificado (PIM) ascendieron a S/. 15 379 011. Adicionalmente, la SUCAMEC cuenta con financiamiento por recursos directamente recaudados por la entidad, que en el 2019 alcanzaron los S/. 10



294 907, y usualmente un rubro de donaciones y transferencias. La entidad reportó una eficiencia en el gasto del 87.3% de los S/. 25 682 406 que constituyeron su PIM en 2019³⁸.

A pesar de contar con un presupuesto independiente dentro del sector Interior, durante las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación se refirió que la cantidad de recursos recibidos no cubría las necesidades generadas a partir del mandato de cada Gerencia que componía la SUCAMEC, especialmente en lo que refiere al fortalecimiento y capacitación del personal de fiscalización³⁷. Además, se resaltó la necesidad de aumentar la presencia de la SUCAMEC al interior del país, ya que las Intendencias Regionales y las Jefaturas Zonales carecerían de capacidad tanto presupuestaria como de personal para ejecutar de forma eficaz las actividades que tienen asignadas.

1.2.2. INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN

► ¿La ley incluye requisitos de verificación para el personal operativo de las empresas de seguridad privada, en particular respecto a graves violaciones de derechos humanos, crímenes de guerra, y baja deshonrosa?

Tanto la Ley N° 28879, a través del artículo 26, como su Reglamento (D.S. N° 003-2011-IN), a través del artículo 64, establecen una serie de requisitos que el personal operativo debe cumplir para poder ser contratado por una empresa de seguridad privada. Dichos requisitos incluyen:

- La acreditación de capacidad física y psicológica con un certificado;
- contar con un certificado de capacitación expedido de conformidad con lo determinado en la normativa de seguridad privada; y
- No contar con antecedentes penales o judiciales, ni policiales, ni haber sido separado de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional por medida disciplinaria.

Este último requisito permitiría verificar que el personal operativo contratado no haya cometido graves violaciones de derechos, crímenes de guerra o baja deshonrosa; sin embargo, es importante comprender el alcance de cada uno de estos documentos solicitados para poder determinar su efectividad como requisito de verificación.

El certificado de antecedentes penales es “un documento oficial que certifi-

38 Información obtenida del portal de transparencia económica del Estado peruano. Consulta realizada el 23 de enero de 2020 en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2019&ap=ActProy>

37 Entrevista realizada a funcionarios de la Gerencia de Servicios de Seguridad Privada de la oficina central de la SUCAMEC (Lima).

ca si una persona registra o no sentencias condenatorias impuestas como consecuencia de haber cometido un delito”⁴⁰. Por otro lado, el certificado de antecedentes judiciales “detalla si [la persona ha sido] recluida en un Establecimiento Penitenciario (preso) o si [ha realizado] trabajos comunitarios impuestos por la autoridad judicial”⁴¹. Finalmente, el certificado de antecedentes policiales “muestra si la persona tiene o no algún tipo de antecedente o ha cometido algún acto delictivo y/o se encuentra en un proceso de investigación”⁴².

En general, puede afirmarse que los documentos referidos cubren los recursos disponibles a la autoridad para poder verificar si la persona ha cometido o se ha visto relacionada con la comisión de un delito o falta. Sin embargo, debe llamarse la atención sobre el corte eminentemente penal de la información que estos certificados brindan, y la posibilidad de que no todas las violaciones de derechos humanos que una persona pueda cometer se encuentren necesariamente tipificadas o relacionadas con el ámbito penal. No se trata, sin embargo, de generar una carga irrazonable al trabajador o al empleador para acreditar la inexistencia de conductas no penales, sino más bien este es un llamado de atención al Estado para que evalúe su regulación de modo que esta sea lo más eficiente posible para garantizar personal de seguridad privada con una firme convicción en materia de derechos humanos, lo que beneficiaría mucho a un mejor servicio. Ello significa que el Estado debe hacer el mayor esfuerzo para que los requisitos que solicita cumplan con su objetivo de garantizar la idoneidad del personal, de modo que dicha idoneidad tenga un impacto positivo en los derechos humanos de las personas con las que el personal se vincula. En ese sentido, debe tenerse cuidado en evitar que, tal como lo señala el sector empresarial, el uso de un criterio de selección de personal “tan ambiguo” puede constituirse en un atentado contra los derechos humanos al trabajo, la libertad de contratación, el honor y buena reputación, entre otros⁴³.

► ¿Existe un currículum estandarizado con un claro componente de derechos humanos?

40 Plataforma digital única del Estado peruano. Antecedentes penales. Consultado el 04 de diciembre de 2019. <https://www.gob.pe/326-antecedentes-penales>

41 Plataforma digital única del Estado peruano. Antecedentes judiciales. Consultado el 04 de diciembre de 2019. <https://www.gob.pe/305-antecedentes-judiciales>

42 Plataforma digital única del Estado peruano. Antecedentes judiciales. Consultado el 04 de diciembre de 2019. <https://www.gob.pe/309-certificado-de-antecedentes-policiales-para-uso-nacional>

43 Observación aportada por CONFIEP en el proceso de revisión del presente documento.



La SUCAMEC, a través de la Resolución de Superintendencia N° 572-2018-SU-CAMEC, aprobó la “Directiva que regula las actividades de formación básica y perfeccionamiento para el personal de seguridad y establece el Plan de Estudios”. La Directiva establece dos tipos de planes de estudios: uno que contiene actividades de formación básica (dirigidas a aspirantes a personal de seguridad privada), y otro que contiene actividades de perfeccionamiento (dirigidas a personal de seguridad que realiza servicios de forma continua) (artículo 6.2).

Respecto a las actividades de formación básica, estas tienen una vigencia de tres años tras su aprobación. Acreditan que un aspirante a personal de seguridad privada se encuentra apto para ser contratado bajo las modalidades de la Ley N° 28879. Al término de los tres años, el operador de seguridad tiene un plazo de dos años para continuar con su capacitación; si dentro de este periodo no se realizara el curso de perfeccionamiento, el personal deberá realizar nuevamente el curso de formación básica. Por otro lado, las actividades de perfeccionamiento tienen una vigencia de dos años tras su aprobación. Al igual que con la formación básica, el operador de seguridad tiene un plazo de dos años más tras su pérdida de vigencia para realizar otro curso de perfeccionamiento; de no hacerlo, deberá realizar nuevamente el curso de formación básica para poder continuar desarrollando labores como personal de seguridad privada.

Ambos planes de estudio están compuestos por tres módulos: i) un módulo legal, ii) un módulo técnico, y iii) un módulo de defensa personal. En el caso del Plan de Estudios para actividades de formación básica, que tiene una duración total de 60 horas académicas, se ha incluido un curso de Constitución y Derechos Humanos de una duración de 06 horas académicas (una hora académica equivale a 45 minutos) dentro del módulo legal, cuya duración global es de 16 horas académicas. El curso de Constitución y Derechos Humanos se encuentra abocado a brindar conocimientos sobre derechos humanos, la Constitución peruana y los estándares internacionales pertinentes.

De acuerdo a la Directiva, este curso aborda las siguientes materias:

- i) La Constitución Peruana. Estructura y características básicas. Nociones sobre la organización del Estado;
- ii) Conocimientos básicos sobre convenciones internacionales en materia de Derechos Humanos;
- iii) Conocimientos sobre crímenes de lesa humanidad: derecho a la igualdad y no discriminación, prohibición de la tortura y desaparición forzada, entre otros;

- iv) Nociones básicas en el uso de la fuerza en el ejercicio de las funciones del personal de seguridad o en conflictos sociales;
- v) Derechos y deberes fundamentales, especial referencia a los derechos relacionados a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de las personas;
- vi) Garantías Constitucionales. Habeas Corpus. Acción de Amparo. Habeas Data. Acción de inconstitucionalidad;
- vii) Derecho de acceso a la justicia; y
- viii) Poderes públicos y derechos humanos.

Si bien puede reconocerse que existe un componente de derechos humanos que se busca brindar a través de este curso, debe tomarse en cuenta que las 06 horas académicas que se le dedica a este curso equivalen a 270 minutos de clase. Ello implica que, si se busca abordar las ocho materias que propone el curso, cada uno de los temas debe verse en un máximo de 34 minutos.

La limitación sobre el tiempo para impartir cada una de estas materias podría restar profundidad al conocimiento que los aspirantes a personal de seguridad privada puedan adquirir en el desarrollo del curso. También podría originar que se prioricen ciertos temas y se dejen de lado otros, o no sean vistos en lo absoluto. No obstante, en opinión de CONFIEP, ello no sería así⁴⁴.

Sobre los temas abordados, si bien algunos buscarían brindar conocimientos sobre derechos humanos a los participantes, falta precisión sobre el enfoque que estos deben tener en estándares de derechos humanos en temas de seguridad privada. Asimismo, la congruencia y necesidad de cada una de las materias propuestas para el curso no es totalmente clara con miras a la capacitación de un aspirante a operador de seguridad privada.

Por otra parte, en el Plan de Estudios para actividades de perfeccionamiento, que tiene una duración total de 35 horas académicas, el módulo legal se restringe al curso de Legislación y Seguridad Privada, al cual solo se le dedican 05 horas académicas. Las materias que se abordan dentro de este curso son:

- i) Concepto de Estado de Derecho y la Constitución Política;
- ii) Derechos Fundamentales: A la vida, a la integridad, a la libertad personal;
- iii) El Delito: definición y breve descripción de sus factores constitutivos. Diferencia entre delito y falta. Circunstancias modificativas de la responsabilidad penal;

44 Observación aportada por CONFIEP en el proceso de revisión del presente documento



- iv) Delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, contra el patrimonio y el orden socioeconómico, falsedad de documentos y de resistencia y desobediencia a la autoridad. Casos prácticos;
- v) La detención y la denuncia;
- vi) Los derechos del detenido conforme a nuestro ordenamiento jurídico vigente;
- vii) La seguridad privada: concepto y ámbito de acción;
- viii) La seguridad pública: concepto, ámbito de acción y facultades de la Policía Nacional del Perú;
- ix) Ley de Seguridad Privada, su reglamento y normas conexas.

Ya que las actividades de perfeccionamiento se encuentran dirigidas a “actualizar y reforzar los conocimientos adquiridos en la Formación Básica”, la reducción sobre el tiempo de duración, los temas que se ven en los módulos del Plan de Estudios y la profundidad en su abordaje es lógica. A pesar de ello, se debería poder identificar con claridad los componentes de actualización y reforzamiento de cada uno de los cursos vistos en el Plan de Estudios para actividades de formación básica.

De las materias propuestas para el curso de Legislación y Seguridad Privada, no es posible identificar el componente relacionado a derechos humanos. Solo el segundo tema propuesto en el Plan de Estudios para este módulo (Derechos Fundamentales: a la vida, a la integridad, a la libertad personal) se puede considerar relacionado.

Además, al igual que en el caso del Plan de Estudios para actividades de formación básica, hay una limitación en el tiempo que se dedica al módulo legal en el Plan de Estudios para actividades de perfeccionamiento. En este caso, las cinco horas académicas equivalen a 225 minutos de clase.

Al tratarse de nueve temas de estudio, a cada uno se le debería dedicar un máximo de 25 minutos para poder abordarlos todos.

Cabría también reevaluar la pertinencia sobre la selección de temas propuestos para ser abordados en el curso.

Más allá del número de horas requeridos para cada tipo de capacitación, con lo expuesto queda evidenciada la necesidad de que se evalúe con mayor profundidad el impacto que estas capacitaciones tienen sobre el objetivo que se espera lograr con ellas, esto es, un personal adecuadamente capacitado en materia de derechos humanos que garantice el cumplimiento de sus funciones sin riesgos de incurrir en afectaciones negativas a estos derechos. En esta evaluación, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo a la CONFIEP, las

empresas de seguridad privada formales, como las pertenecientes a su gremio, brindan permanentemente capacitaciones a su personal⁴⁵.

Asimismo, debe considerarse, como indica la Asociación de Seguridad Privada del Perú (ASEPRI), que las capacitaciones son pagadas por las empresas y un aumento en la cantidad de horas exigidas no debería suponer un costo desproporcionado. En esa línea, sugieren que debe lograrse un balance dentro de los “parámetros razonables”, de forma que los agentes cuenten con un nivel idóneo de capacitación que sirva para que presten un servicio eficaz de conformidad con la normativa establecida, lo cual resulta de interés también para las empresas⁴⁶.

De otra parte, dado que la problemática de la violencia contra las mujeres, como el acoso sexual en espacios públicos, la trata de personas con fines de explotación sexual, entre otras, representan violaciones de los derechos humanos, resultaría necesario incorporarla como un tema fundamental dentro de los planes de estudios, además de la temática de género que permite la cabal comprensión de las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres⁴⁷.

► En caso sí, ¿este requiere el uso de escuelas públicas o privadas certificadas e instructores certificados para brindar el entrenamiento?

De acuerdo a la normativa vigente sobre seguridad privada, estos planes de estudio son implementados a través de Centros Especializados de Formación y Capacitación en Seguridad Privada (CEFOCSP), cuya autorización de funcionamiento debe ser dada por el Ministerio de Educación (MINEDU) y la SUCAMEC.

Los CEFOCSP son “instituciones que brindan actividades de formación, capacitación, actualización y seminarios de especialización en seguridad privada” (artículo 77 del Reglamento de la Ley N° 28879). Estas actividades podrán resultar en la acreditación de los grados de: i) instructor, ii) supervisor, iii) especialización en el uso de armas y municiones de uso civil, y iv) el otorgamiento del grado básico de seguridad privada que no usará armas (artículo 78 del mismo Reglamento).

45 Observación aportada por CONFIEP en el proceso de revisión del presente documento.

46 Aporte brindado en la reunión del 19 de enero de 2021 entre el MINJUSDH y ASEPRI.

47 Observación aportada por el MIMP en el proceso de revisión del presente documento. Al respecto, debe tomarse en cuenta que la violencia contra la mujer es un tema relacionado con la seguridad. El INEI considera como un tipo de hecho delictivo el maltrato y ofensa sexual (que incluye maltrato físico y/o psicológico de algún miembro del hogar, acoso, abuso, violación). Además, otras encuestas temáticas han visibilizado el acoso como un problema de seguridad ciudadana. Así el acoso sexual en espacios públicos representa un serio problema que enfrentan las mujeres, lo que constituye una desigualdad de género que también debiera ser tenido en cuenta en los temas de seguridad privada. Véase: INEI (2020). Informe técnico: estadísticas de seguridad ciudadana N° 3 - junio 2020; y la “Encuesta Lima cómo vamos, informe de percepción sobre calidad de vida”



Tras la expedición del Reglamento, D.S. N° 003-2011-IN, en 2011, la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la norma estableció que mientras se cumplieran los periodos de adecuación y se implementaran los CEFOCSP, quedaba a cargo de la autoridad en seguridad privada (en ese momento la DISCAMEC, posteriormente la SUCAMEC) la capacitación y reentrenamiento del personal operativo. Asimismo, quedaba a su cargo transitoriamente la certificación de instructores en seguridad privada.

Ahora, si bien esto es lo establecido en la norma, lo cierto es que los CEFOCSP no han logrado implementarse de forma plena, y los pocos existentes (no hay certeza del número de CEFOCSP operativos en la actualidad, ya que no se logró encontrar registros públicos de estos ni de la SUCAMEC ni de alguna Dirección Regional de Educación⁴⁸ no han logrado posicionarse como las únicas instituciones autorizadas a realizar las actividades listadas en el artículo 77 del Reglamento de la Ley N° 28879.

De hecho, de acuerdo a información que la SUCAMEC brinda frente a consultas sobre cursos de capacitación, actualmente “los cursos para agentes de seguridad privada son brindados por las mismas empresas que realizan dichos servicios de vigilancia. Son ellas las que establecen los horarios, costos y vacantes”. El registro de estos cursos se lleva a cabo mediante la plataforma SUCAMEC en Línea (SEL), en la cual se encuentra el sistema de programación de cursos para empresas de seguridad. Esta plataforma recoge información relacionada a los locales donde se dictará el curso, los instructores (que deben estar acreditados por SUCAMEC), la programación de horas para el dictado de los módulos, y los aspirantes o el personal que se encuentra inscrito en este⁴⁹.

La plataforma SEL facilita hoy en día la fiscalización de oficio e inopinada por parte de la SUCAMEC de la realización de estos cursos. Si bien es evidente que se ha articulado un sistema para la observancia por parte de la entidad de estos cursos, existe un claro desfase entre la norma y la realidad que aún no ha logrado ser solucionado por el Estado.

1.2.4. POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS

► ¿Las leyes o políticas aplicables al sector exigen a las empresas de seguridad privada la formulación de políticas de derechos humanos?

Ninguna de las normas aplicables al sector seguridad privada, es decir, ni la Ley N° 28879, ni su Reglamento, ni los artículos vigentes del D.L. N° 1213,

48 De acuerdo al artículo 81 del Reglamento de la Ley N° 28879, tanto la SUCAMEC como la Dirección Regional de Educación de las jurisdicciones bajo las que se encuentren los CEFOCSP deberían llevar registros separados de estos.

49 SUCAMEC (2018). MANUAL DE USUARIO EMPRESA. Sistema de programación de curso de seguridad para empresas integrado a la plataforma SUCAMEC en línea “SEL”. Lima. Recuperado de: <https://www.sucamec.gob.pe/web/wpcontent/uploads/2019/09/SISTEMA-DE-PROGRAMACION-C3%93N-DE-CURSOS-DE-SEGURIDAD-PARA-EMPRESAS.pdf>

exigen a las empresas de seguridad privada la formulación de políticas de derechos humanos. Sin embargo, ello no significa que las empresas formales, como las asociadas en ASEPRI, incumplan con sus obligaciones en derechos humanos por ese solo hecho, puesto que, según sostiene CONFIEP, son fiscalizadas por órganos reguladores y de control estatales, como la SUCAMEC, SUNAFIL, SUNAT y el MTPE. Adicionalmente, se debe advertir que ciertas empresas multinacionales con sede en el país cuentan con políticas de derechos humanos, incluso cuando no existe esta obligación en la legislación nacional⁵⁰. Sin embargo, bajo un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, es necesario que estas obligaciones tengan expresión legal y que sean efectivamente fiscalizados, sobre todo, en sectores informales.

Tampoco se han identificado políticas públicas que contengan esta exigencia hacia empresas de seguridad privada. De hecho, las políticas públicas que hacen alusión directa a este sector son pocas, siendo la más resaltante el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023⁵¹.

► ¿Se requiere que dichas políticas de derechos humanos sean divulgadas?

En tanto no existe exigencia por parte del Estado sobre la formulación de políticas de derechos humanos por parte de las empresas de seguridad privada, tampoco existe exigencia de su divulgación.

1.2.5 DEBIDA DILIGENCIA

► ¿El Estado brinda alguna guía para los procesos de debida diligencia internos de las empresas de seguridad privada, tomando en cuenta factores como el entorno operativo de alto riesgo, sus prácticas de subcontratación y operaciones extraterritoriales?

No se ha identificado guías vigentes elaboradas por la SUCAMEC u otra autoridad estatal pertinente que brinden guía para los procesos de debida diligencia internos de las ESP.

1.2.6. TRABAJO

► ¿La ley protege los derechos laborales del personal de las empresas de seguridad privada (en particular sobre los salarios mínimos, carga máxima de trabajo, el derecho a sindicalizarse y protección de nacionales de terceras

⁵⁰ Observación aportada por CONFIEP en el proceso de revisión del presente documento.

⁵¹ Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (2018). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023. Recuperado de: <https://observatorio.mininter.gob.pe/sites/default/files/documento/archivos/VERSION%20FINAL%20DEL%20PLAN%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20CIUDADANA.pdf>



naciones – subcontratados?)

Ni la Ley N° 28879 ni su Reglamento abordan el alto riesgo de violaciones de derechos en el ámbito laboral del personal de las empresas de seguridad privada. Por otra parte, en el caso de la legislación laboral aplicable, el sector seguridad privada se encuentra sujeto al régimen laboral de la actividad privada (Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 28879), y al cumplimiento de la Ley N° 27626 (Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores), y normas reglamentarias.

La Ley N° 27626 dispone en su artículo 4° la protección del ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores de empresas de intermediación laboral, rubro en el que entran las empresas de seguridad privada, lo cual incluye el derecho a la libertad sindical (por lo menos en su dimensión colectiva). Hay que resaltar, sin embargo, que esta previsión no se da en atención a características intrínsecas de la industria de seguridad privada y el alto riesgo de violaciones de derechos a ella asociada, sino en general a riesgos relacionados con las empresas calificadas como de intermediación laboral.

De acuerdo con SUNAFIL, en el alcance de las leyes laborales no corresponde hacer referencia a los riesgos de violaciones de derechos en el ámbito laboral, sino que lo que hacen y deben es implementar disposiciones para cautelar estos derechos de forma adecuada⁵².

Ninguna otra norma aplicable al sector seguridad privada repara en riesgos asociados al ámbito laboral de las empresas de seguridad privada. De acuerdo con CONFIEP, a pesar de que la Ley N° 28879 no haga referencia expresamente a cuestiones laborales, las empresas formales cumplen con la normativa laboral vigente⁵³.

► ¿La SUCAMEC está autorizada a controlar el cumplimiento de los estándares sobre trabajo en las empresas de seguridad privada?

A pesar de ser la autoridad reguladora en materia de seguridad privada, la SUCAMEC no está autorizada a controlar el cumplimiento de los estándares sobre trabajo en las empresas de seguridad privada. Esta competencia corresponde a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) según dispone la Ley N° 29981 (Ley que crea la SUNAFIL, modifica la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).

52 Observación aportada por SUNAFIL en el proceso de revisión del presente documento.

53 Observación aportada por CONFIEP en el proceso de revisión del presente documento.

En ese sentido, la SUNAFIL es el ente que se encarga de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales y contratos del sector seguridad privada, y de la imposición de sanciones frente a posibles incumplimientos. De acuerdo a información recogida en una entrevista realizada a funcionarios de SUCAMEC, la falta de competencia para supervisión y fiscalización de este ámbito no se ha traducido en inacción, sino que se han articulado mecanismos de coordinación constante con la SUNAFIL para el intercambio de información. Este intercambio de información entre sectores tiene como fin el fortalecimiento de la fiscalización laboral en el sector seguridad privada, y se ha consolidado como una práctica entre ambas entidades a partir de la emisión del Informe Final de la Mesa de Trabajo para la formalidad laboral del sector vigilancia⁵⁴.

1.2.7. SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

► ¿La Ley requiere políticas sobre seguridad y salud en el trabajo a las empresas de seguridad privada?

En las normas especiales del sector seguridad privada, tenemos que el Reglamento de la Ley N° 28879, todas las empresas especializadas están en la obligación de elaborar y presentar un Plan de Seguridad. Si bien no se establecen lineamientos sobre lo que estos deberían contener, sí se encuentran sujetos al visado de la SUCAMEC.

Por otro lado, en las normas laborales generales, la Ley N° 29783 (Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo) y su Reglamento, Decreto Supremo N° 005-2012-TR, aplicables a todo sector económico (incluyendo el sector seguridad privada), determinan que es obligación de los empleadores exponer la política en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como “implementar el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo [...] en función del tipo de empresa u organización, nivel de exposición a peligros y riesgos, y la cantidad de trabajadores expuestos” (artículo 25° del Decreto Supremo N° 005-2012-TR). Si la empresa contara con 20 trabajadores/as o más, el empleador deberá elaborar un Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (artículo 74° del Decreto Supremo N° 005-2012-TR).

Por lo visto, puede afirmarse que la legislación peruana sí exige a ESP el contar con y respetar políticas sobre seguridad y salud en el trabajo.

54 La Mesa de Trabajo para la formalidad laboral del sector vigilancia se creó mediante Resolución Ministerial N° 196-2018-TR. En octubre de 2019, el trabajo de la Mesa fue cristalizado en un Informe Final, que contó con el aval de representantes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), SUNAFIL, SUCAMEC, y los representantes de diversos sindicatos. Puede accederse al informe a través del siguiente enlace: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/388464/doc04047220191014160935_organized.pdf



- ¿Estas exigencias prescriben instalaciones seguras y adecuadas para el personal femenino?

No existe exigencia alguna en la Ley N° 28879 o su Reglamento sobre la previsión de instalaciones seguras y adecuadas para el personal femenino que efectúa labores de seguridad en ESP, como parte de políticas sobre seguridad y salud en el trabajo. La ausencia de disposiciones que prevean este tipo de necesidades entra en colisión con el artículo 6.f) de la Ley N° 28983 (Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres), que establece que es labor del Estado en todos sus niveles el “garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral, entre mujeres y hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Se incluye entre los derechos laborales la protección frente al hostigamiento sexual y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales”.

A pesar de ello, cabe señalar que Ley N° 29783 dispone de forma general que los empleadores deben tomar medidas para garantizar, en el centro de trabajo, medios y condiciones que protejan la vida, salud y bienestar de los trabajadores y las personas que prestan servicios o se encuentran dentro del local, considerando en su evaluación y prevención de riesgos a la dimensión de género (Principios I: Principio de prevención). Del mismo modo, esa norma establece que los empleadores deben asegurar condiciones de trabajo dignas que garanticen a los trabajadores un estado de vida saludable, física, mental y socialmente (Principio IX: Principio de protección)⁵⁵.

La falta de una exigencia de ambientes seguros y adecuados para que el personal femenino de las empresas de seguridad privada preste servicios afecta no solo el desarrollo de las actividades de las mujeres que laboran en este sector, sino también la potencial de inclusión de más mujeres como personal operativo de la industria de seguridad privada.

1.2.8. ARMAS

- ¿La Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil (N° 30299) y la Ley sobre seguridad privada delimitan la titularidad, almacenamiento, uso y venta de armas por parte de proveedores de seguridad privada? La Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil (Ley de armas de fuego y otros) y la Ley sobre seguridad privada regulan

⁵⁵ Aporte alcanzado por la SUNAFIL en el proceso de revisión del presente documento.

la titularidad, almacenamiento y uso de armas de fuego por proveedores de seguridad privada. En este caso, no solo interviene la Gerencia de Servicios de Seguridad Privada de la SUCAMEC, sino también su Gerencia de Armas, Municiones y Artículos Conexos.

En el caso del personal operativo que labore bajo una empresa de seguridad privada, la titularidad de las armas que empleen en el desarrollo de sus funciones solo puede corresponder a la empresa (artículo 37.7 del Reglamento de la Ley de armas de fuego y otros). Si se trata de proveedores de seguridad privada que operen bajo las modalidades individuales, la restricción sobre la titularidad no existe, aunque la normativa aclara que las armas de fuego autorizadas para esta modalidad solo pueden ser usadas en el desarrollo de sus servicios⁵⁶.

Cabe señalar que la Ley N° 30364 le asigna a la SUCAMEC la responsabilidad de incautar las armas que estén en posesión de personas respecto de las cuales se haya dictado la suspensión del derecho de tenencia y porte de armas, así como dejar sin efecto la licencia de posesión y uso de armas cuando existan antecedentes por violencia familiar sobrevinientes.

En cuanto al almacenamiento, para modalidades como la de prestación de servicios de vigilancia privada (en los casos en que deban brindarse con armas de fuego), prestación del servicio de protección personal, prestación del servicio de transporte de dinero y valores, y prestación de los servicios de protección por cuenta propia (en los casos en que deban brindarse con armas de fuego), la Ley sobre servicios de seguridad privada determina que los locales de las empresas deberán contar con una armería para la custodia, registro y asignación de las armas y municiones.

Respecto a quienes prestan servicios individuales de seguridad privada y requieren el uso de armas de fuego, no existe una regulación clara sobre cuál debería ser el lugar de almacenamiento. Se presume que no existe un lugar predeterminado en el que se deba depositar el arma mientras no se encuentre prestando el servicio, aunque aplican las mismas normas de seguridad que SUCAMEC ha definido para su adecuado manejo, como el contar con un lugar seguro bajo llave en el hogar en el cual guardar el arma⁵⁷.

Debe señalarse que existe también la posibilidad de que los proveedores de seguridad privada a quienes no aplique la exigencia legal de contar con ar-

56 SUCAMEC (2019). Guía del usuario de armas responsable. Aplicación del Reglamento de la Ley de armas, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil – Ley 30299. Lima, p. 21. Recuperado de: <https://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/2019/07/23/guia-del-usuario-de-armas-responsable-2018/>

57 SUCAMEC (2019). Guía del usuario de armas responsable. Aplicación del Reglamento de la Ley de armas, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil – Ley 30299. Lima, p. 53. Recuperado de: <https://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/2019/07/23/guia-del-usuario-de-armas-responsable-2018/>



mería, decidan de forma voluntaria depositar sus armas de fuego en los almacenes a nivel nacional a cargo de la SUCAMEC. Para poder realizar este depósito, deberán pagar la tasa correspondiente establecida en el TUPA de la entidad (artículo 32 de la Ley de armas de fuego).

Ahora, sobre el uso de las armas de fuego en la prestación de servicios de seguridad privada, la Ley de armas de fuego y otros delimita en su artículo 15° que las armas de fuego de seguridad y vigilancia son de uso exclusivo en las actividades que regula la Ley sobre seguridad privada y su Reglamento. En ese sentido, se encuentra prohibido dar al arma de fuego que se posee un uso distinto al autorizado mediante la licencia (artículo 37.i) de la Ley de armas de fuego).

Ni la Ley de armas de fuego o su Reglamento, ni la Ley de servicios de seguridad privada o su Reglamento regulan de forma específica la venta de armas de fuego por parte de proveedores de seguridad privada. Según la Ley de armas de fuego, la venta de armas se realiza a través de agentes comercializadores (que pueden ser personas naturales o jurídicas). Los agentes comercializadores requieren de una autorización por parte de la SUCAMEC para poder comprar o vender armas de acuerdo al artículo 95 del Reglamento de la Ley de armas de fuego, y no se señala restricciones hacia la participación de proveedores de seguridad privada como agentes comercializadores en la transferencia de un arma de fuego de la que fueran propietarios/as.

► ¿La Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil establece reglas sobre el uso de estas, su almacenamiento y gestión, así como la capacitación con la que deben contar los proveedores de seguridad privada?

El uso de armas de fuego por parte de proveedores/as de seguridad privada requiere que estos/as cuenten con una licencia vigente, la cual solo puede ser obtenida tras recibir la capacitación respectiva en los centros autorizados por la SUCAMEC y realizar el trámite correspondiente de acuerdo a la modalidad (artículos 4 y 27 del Reglamento de la Ley de armas de fuego). De tratarse de la modalidad de seguridad privada, el representante legal de la empresa especializada para la que trabaja el personal operativo se encuentra encargada de realizar el trámite, para lo cual el/la trabajador/a debe haber aprobado el examen teórico-práctico que exige la SUCAMEC para la tramitación de la licencia (artículo 37° del Reglamento de la Ley N° 30299).

En el caso de la modalidad de servicio individual de seguridad personal, el trámite es realizado por la persona natural debidamente autorizada a prestar servicios bajo esta modalidad, y también debe rendirse un examen teórico-práctico frente a SUCAMEC para la obtención de la licencia (artículo 38 del

Reglamento de la Ley N° 30299). Como ya se ha indicado, un arma de fuego solo puede ser utilizada para la modalidad para la que el usuario haya obtenido su licencia.

Sobre el almacenamiento y gestión, ver respuesta a la pregunta anterior.

- ▶ ¿Esta ley previene de forma explícita la transferencia ilegal de armas?

Sí, de acuerdo al artículo 37.a) de la Ley de armas de fuego y otros, está prohibido “fabricar, exportar, importar, comercializar, transportar y transferir armas nuevas o de segundo uso, municiones y materiales relacionados, sin la debida autorización de la SUCAMEC” (el resaltado es nuestro). El incumplimiento de esta prohibición es pasible de sanción administrativa.

1.2.9. USO DE LA FUERZA

- ▶ ¿Existen normas claras sobre el uso de la fuerza por parte de personas privadas, que incluyan limitaciones específicas y claras?

Las normas peruanas no establecen disposiciones que aborden o delimiten el uso de la fuerza por parte de cualquier ciudadano. Por el contenido de la legislación interna, el uso de la fuerza de forma legítima solo podría ser ejercido por miembros de la Policía Nacional del Perú o miembros de las Fuerzas Armadas en actividad, ajustándose a las normas específicas que lo regulen.

- ▶ ¿La ley establece las situaciones en las que el uso de la fuerza está permitido como legítima defensa y en la defensa de otros?

El artículo 2.23 de la Constitución Política del Perú señala que toda persona tiene derecho a la legítima defensa, y el artículo 20.3 del Código Penal la prevé como un supuesto de inimputabilidad, es decir, de exención de la responsabilidad penal. El artículo citado del Código Penal establece que la legítima defensa puede ser ejercida para proteger bienes jurídicos propios o de terceros, y establece que deben concurrir las siguientes circunstancias para que se configure:



- a) Agresión ilegítima;
- b) Necesidad racional del medio empleado para impedir o repeler esta agresión ilegítima; y
- c) Falta de provocación suficiente de quien ejerce la defensa.

► ¿La Ley de seguridad privada o su reglamento regulan e indican el uso legal de la fuerza y el nivel de capacitación con el que debe contar el personal de las empresas de seguridad privada?

Ni la Ley de servicios de seguridad privada ni su Reglamento regulan el uso de la fuerza por parte del personal operativo de las ESP. Dada la ausencia de esta regulación, no existe una exigencia sobre el nivel de capacitación con el que deban contar los/las operadores/as de seguridad privada. A pesar de ello, cabe resaltar que tanto el Plan de Estudios para actividades de formación como el Plan de Estudios para actividades de perfeccionamiento prevén cursos que los instruyen en nociones básicas sobre ello.

1.2.10. ESTRUCTURA CORPORATIVA Y GOBIERNO

► ¿Se han establecido límites a la prestación de servicios de seguridad privada por miembros activos de las fuerzas públicas de seguridad o por las fuerzas armadas, así como límites a la propiedad de entidades de seguridad privada por oficiales públicos?

En el caso de los miembros activos de las Fuerzas Armadas (FF. AA.)⁵⁸, ni la Ley N° 28879 ni su Reglamento establecen prohibiciones a la prestación de servicios de seguridad privada por parte de estos. Asimismo, ninguna de las normas que rigen a las instituciones que conforman las FFAA establece incompatibilidades entre la prestación de servicios de seguridad privada y la pertenencia activa a estas entidades.

Respecto a la Policía, la Ley y el Reglamento sobre servicios de seguridad privada no contiene una prohibición expresa. Esta, sin embargo, se encuentra prevista en la Ley de la PNP, Decreto Legislativo N° 1267, cuyo artículo 6.2 señala que una de las incompatibilidades a las que se encuentra sujeto el personal policial es el “prestar servicios de seguridad privada durante su jornada de trabajo o cuando se afecte y/o interrumpa la función policial”.

De lo dispuesto, se entiende que: i) ningún personal policial podrá prestar servicios de seguridad privada durante el desarrollo de su jornada de trabajo; y ii) ningún personal policial podrá prestar servicios de seguridad privada que afecten o interrumpan su función policial. Es decir, estas disposiciones

56 Compuestas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea.

no prohíben que el personal policial brinde servicios de seguridad privada, sino que restringen las posibilidades y supuestos en los que podría darse tal situación.

Una figura que ha sido cuestionada por ser considerada como una modalidad de prestación de actividades de seguridad privada por parte de la PNP han sido los denominados “servicios policiales extraordinarios”, previstos por el DL 1267. Según se prevé en la Sexta Disposición Complementaria Final de esta norma, es posible que el “personal policial que se encuentre de vacaciones, permiso o franco y de manera voluntaria” preste lo que se denomina “servicios policiales extraordinarios” a entidades del sector público o del sector privado cuando se presenten “situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana”. No obstante, el Tribunal Constitucional ha determinado en una reciente sentencia que estos no deben ser considerados como servicios de seguridad privada, en tanto, “i) los deberes de protección a cargo de la Policía Nacional del Perú no han sido desplazados por la disposición impugnada; ii) la prestación de los “Servicios Policiales extraordinarios” no excluye la adopción de medidas organizacionales internas que permitan evitar cualquier escenario de conflicto; y iii) no se excluye la activación de conductos de reclamo ante escenarios particulares de desvío de poder.”⁵⁹

Para concretar la prestación de estos servicios, se celebran “convenios interinstitucionales” entre la PNP, previa aprobación del Ministerio del Interior (MININTER), y la entidad que requiera el servicio. El personal policial no puede ser contratado de forma directa por ninguna entidad.

La regulación contenida en la Sexta Disposición Complementaria Final se ha desarrollado y precisado a través del Decreto Supremo N° 003-2017-IN, que aprueba los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial, y la Resolución Ministerial N° 1191-2019-IN, mediante la cual se establecen disposiciones para la prestación de servicios policiales extraordinarios por parte de la PNP. El artículo 11 del Decreto Supremo establece un listado taxativo de las situaciones a las que pueden responder la firma de estos Convenios:

- a. Para atender la seguridad externa en eventos públicos artísticos, deportivos y culturales, cuando por el número de asistentes se pueda alterar el orden público o encontrarse en riesgo la integridad física y vida de los asistentes al evento.
- b. Para atender la seguridad externa de instituciones educativas.
- c. Para atender la seguridad de instituciones bancarias y financieras.

59 Tribunal Constitucional. Exp. 00009-2019-PI/TC. 23 de junio de 2020. Punto resolutivo 71



- d. Para atender la seguridad externa de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales.
- e. Para atender necesidades adicionales a la asignación regular en la jurisdicción de gobiernos regionales o locales, en lo que se refiere a actividades de patrullaje integrado para mejorar la seguridad ciudadana, así como colaboración con otras entidades del Estado o entidades privadas que presten servicios públicos por delegación del Estado.
- f. Para el transporte de armas de fuego y explosivos de uso civil”.

Al igual que la Sexta Disposición Final Complementaria de la Ley de la PNP, los Lineamientos Rectores hacen hincapié en que la prestación de estos servicios “no impide ni limita a los efectivos policiales el cumplir con sus labores institucionales, de conformidad a su competencia, funciones y atribuciones, reguladas en la Constitución y las leyes, con el fin de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, orden público o seguridad ciudadana” según se establece en el segundo párrafo de su artículo 9. Inclusive, el artículo 10 de los Lineamientos Rectores habilita a la prestación simultánea de servicios policiales y servicios policiales extraordinarios por parte de personal policial “cuando ello resulte necesario por razones de orden interno, orden público o seguridad ciudadana o por la naturaleza y características de la situación extraordinaria que justifica la prestación de servicios policiales extraordinarios”.

Por lo visto, puede afirmarse que el límite establecido en el caso de los servicios policiales extraordinarios por parte de la policía se encuentra sujeto a: i) la celebración de un convenio interinstitucional entre la entidad solicitante y la PNP; ii) que la situación para la que se requiere el servicio encaje en los supuestos del artículo 11 del Decreto Supremo N° 003-2017-IN; y iii) que la prestación del servicio no sea incompatible con la función policial.

Cabe señalar que la prestación de estos servicios no se rige bajo las normas del sector seguridad privada, sino que en todo momento el personal policial se encuentra sujeto a las normas aplicables a su rol como parte de las fuerzas de seguridad del Estado. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha determinado que la Sexta Disposición Complementaria Final, que preve a los servicios policiales extraordinarios, resulta constitucional en tanto se interprete que: i) los efectivos policiales que presten servicios policiales extraordinarios deben cumplir con los estándares de uso de la fuerza; ii) se pueda hacer una excepción a la regla de que los policías que prestan este tipo de servicios solo cuando estén de vacaciones, franco o permiso, cuando no existan en la comisaría correspondiente suficientes efectivos y sea necesario mantener el orden en un evento con concurrencia considerable de personas; y iii) los servicios extraordinarios policiales no sean considerados como seguridad privada, y

los efectivos presten estos servicios previo acuerdo con la PNP⁶⁰.

Adicionalmente, es importante indicar, además, que si bien las empresas de vigilancia no tienen convenios de esta naturaleza con la PNP, las empresas transportadoras de valores reciben apoyos específicos para, por ejemplo, ingresar a los aeropuertos (por ley no puede ingresar personal armado que no sea la PNP) y apoyo para servicios a zonas alejadas para entrega de programas sociales del gobierno⁶¹.

Por otra parte, respecto a la restricción sobre la propiedad de empresas de seguridad privada por parte del personal activo de la PNP o las FFAA, se encontró que el Decreto Legislativo N° 1230, que modificaba la anterior Ley General de la PNP (Decreto Legislativo N° 1148) incluía entre las incompatibilidades a las que se estaba sujeto el personal policial el “formar parte del Directorio, ser administrador, gerente o representante legal de las personas jurídicas que prestan servicios de seguridad privada, adquirir directa o indirectamente acciones o participaciones de éstas, de sus subsidiarias o las que pudieran tener vinculación económica”. Lamentablemente, se entiende que esta modificatoria a la anterior Ley General de la PNP fue derogada por la Disposición Complementaria Derogatoria del D.L. N° 1267. En ese sentido, actualmente ninguna norma en la legislación peruana restringiría la propiedad de empresas de seguridad privada por parte del personal activo de la PNP o las FF. AA.

1.2.11. TRANSPARENCIA CORPORATIVA Y DECLARACIONES

► ¿Las leyes o políticas peruanas exigen a las empresas de seguridad privada la revelación de información sobre sus impactos en derechos humanos, tamaño, operaciones y titularidad, sea a la autoridad o de forma pública?

De acuerdo Ley N° 28879, toda empresa de seguridad privada tiene la obligación de informar trimestralmente a la SUCAMEC sobre “el capital social de empresa suscrito y pagado; socios o accionistas; directores; gerente general y gerentes; personal operativo y administrativo; y cualquier cambio de razón social, capital social, estructura accionaria, funcionarios y demás personal; así como cualquier proceso de fusión, escisión, disolución y liquidación de la empresa” (artículos 23.1.b) de la Ley y artículo 55.b) del Reglamento). Esta información responde al tamaño y la titularidad de las empresas de seguridad privada.

Respecto a información brindada sobre las operaciones que llevan a cabo, las empresas de seguridad privada también tienen la obligación de informar a la SUCAMEC sobre el inicio de la prestación de servicios a terceros desde el

60 Tribunal Constitucional. Exp. 00009-2019-PI/TC. 23 de junio de 2020, primer punto resolutivo.

61 Aporte alcanzado por la CONFIEP en el proceso de revisión del presente documento.



mismo día en que se concrete el pacto (artículo 25 de la Ley). La información que remiten debe contener el detalle sobre la modalidad que se desarrollará y las actividades específicas.

Las normas del sector seguridad privada no exigen que se brinden informes sobre los impactos en derechos humanos que generan las actividades de los proveedores de seguridad privada.

Por otro lado, la información remitida en los informes trimestrales a la SUCA-MEC no es de dominio público.

1.2.12. CONTRATACIÓN

► ¿Se han previsto leyes y políticas que garanticen que el Estado solo contrate con empresas de seguridad privada que demuestren su cumplimiento con los derechos humanos y estén completamente licenciadas?

La contratación de proveedores de seguridad privada por parte del Estado se rige bajo la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su Reglamento, Decreto Supremo N° 344-2018-EF. La Ley referida prevé una serie de supuestos en su artículo 11° que impiden que un proveedor acceda o sea declarado ganador de un concurso público. Los impedimentos listados en la norma, sin embargo, se encuentran dirigidos a evitar casos de nepotismo y corrupción. Así, no se establece como requisito que los proveedores de seguridad privada que participen en concursos públicos demuestren su cumplimiento con los derechos humanos.

Respecto a requerir que los proveedores de seguridad privada estén completamente licenciados, ni la Ley de Contrataciones del Estado ni su Reglamento hacen alusión a tal requisito.

► ¿Los contratos entre el Estado y las empresas de seguridad privada son supervisados para asegurar que se adecúen a los criterios de contratación correspondientes? ¿El Estado ha anulado contratos con empresas de seguridad privada que no cumplieran con dichos criterios?

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) tiene como función “efectuar acciones de supervisión de oficio, de forma aleatoria y/o selectiva, respecto de los métodos de contratación contemplados en la Ley, salvo las excepciones previstas en el reglamento. Esta facultad también alcanza a los supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión en lo que corresponde a la configuración del supuesto de exclusión” (artículo 4.b) del Decreto Supremo N° 076-2016-EF, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSCE). En ese sentido, los procesos de contratación

con la Administración Pública que un proveedor de seguridad privada efectúe se encuentran

sujetos a ser supervisados por el OSCE para evaluar si no se ha incumplido ninguna disposición o requisito necesario para que el contrato sea válido.

El Tribunal de Contrataciones del Estado en diversas ocasiones ha anulado contratos con proveedores de seguridad privada que incurrieron en las infracciones contempladas en la Ley de Contrataciones del Estado, según puede observarse de la Relación de proveedores sancionados por el Tribunal con sanción vigente⁶².

► ¿Existe un registro de los proveedores que han violado disposiciones de derechos humanos? ¿Se les prohíbe obtener licencias y contratos públicos en el futuro?

No existe un registro específico de proveedores de seguridad privada que han violado disposiciones de derechos humanos a nivel nacional, ni se ha previsto como sanción frente a este tipo de situaciones, como su inhabilitación para la obtención de licencias y contratos públicos.

► ¿Se ha previsto un formulario de autodeclaración para que las empresas de seguridad privada puedan reportar esta clase de incidentes de forma previa a licitaciones de contratos públicos?

No se ha identificado un formato de autodeclaración que cumpla con este fin.

1.2.13. SUMINISTRO/PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

► ¿El Estado ha adoptado salvaguardas legislativas o contractuales sobre derechos humanos en la prestación de servicios de seguridad privatizados en el caso de servicios públicos esenciales, como vigilancia/patrullaje, manejo de centros de detención o migración, puestos de seguridad, o proteger infraestructura crítica?

Respecto a las salvaguardas legislativas, el Estado no ha adoptado normas específicas sobre derechos humanos que deban respetarse en la prestación de servicios de seguridad privada en infraestructuras críticas (de servicios públicos, Administración Pública, aeropuertos, o de telecomunicaciones o energía, por ejemplo). Por otro lado, sobre cláusulas contractuales que podrían haberse establecido, no se ha encontrado una exigencia de incluir una cláusula de este tipo, ni un modelo preestablecido por el Estado. Tampoco existe información pública sobre contratos firmados entre entidades del Es-

62 OSCE. Relación de proveedores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado con sanción vigente. Recuperado de: <http://www.osce.gob.pe/consultasenlinea/inhabilitados/busqueda.asp?action=enviar&valor=0#>



tado y proveedores de seguridad privada que hayan incluido, por iniciativa propia, cláusulas sobre derechos humanos.

Es importante señalar que los servicios de vigilancia/patrullaje y el manejo de centros de detención o migración no se encuentran privatizados en nuestro país. En el caso de la vigilancia local, las Municipalidades cuentan con la competencia en seguridad ciudadana para establecer su propio sistema. Varias han adoptado las figuras de la policía y serenazgo municipal para realizar tareas de patrullaje y vigilancia del orden público. El desarrollo de actividades de serenazgo no se rige por la Ley de servicios de seguridad privada, sino por las normas municipales pertinentes; se trata, por ende, de un régimen distinto.

Los centros de detención cuentan también con personal exclusivo para el desarrollo de actividades de seguridad penitenciaria. Estos son seleccionados de cursos en seguridad penitenciaria organizados y dictados por el Instituto Nacional Penitenciario (INPE). En ese sentido, tampoco se rigen por el régimen de servicios de seguridad privada.

► ¿Existe un proceso de control riguroso para empresas de seguridad privada de servicios públicos esenciales, incluyendo una exclusión de licitaciones de aquellos que hayan violado derechos humanos?

No existe información sobre la existencia de procesos de control especialmente rigurosos aplicables a los/las proveedores/as de seguridad privada que operan en servicios públicos esenciales. Tampoco se ha logrado identificar la existencia de resoluciones y directivas que excluyan de sus procesos de contratación a proveedores de seguridad privada que hayan violado derechos humanos.

► ¿Se ha reportado públicamente algún impacto adverso a derechos humanos asociado con la prestación de servicios públicos por proveedores de seguridad privada, por ejemplo en centros de detención?

No se ha identificado la denuncia pública de impactos adversos a derechos humanos relacionados con la prestación de servicios de seguridad privada en entidades que prestan o manejan servicios públicos.

1.2.14. DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y DENUNCIANTES

► ¿Existen leyes y políticas para proteger a las personas defensoras de derechos humanos, en particular del acoso de proveedores/as de seguridad privada?

Existen dos políticas a nivel nacional dirigidas a proteger a las personas defensoras de derechos humanos: el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2018-2021, y el Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos en el Perú (aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0159-2019-JUS).

El PNDH 2018-2021 incluye en su Lineamiento Estratégico N° 3 sobre diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección a los defensores y defensoras de derechos humanos. Aunque se planteó como objetivo estratégico el “*garantizar el ejercicio seguro y en igualdad de condiciones de las labores de las defensoras y defensores de derechos humanos*”, lo que incluye evitar que sean víctimas de hostigamiento, no se precisó qué actores en particular dificultan el ejercicio de su labor.

Respecto al Protocolo, se establecen “*acciones, procedimientos y medidas de articulación que generen, a nivel nacional, un ambiente adecuado para que las personas defensoras de derechos humanos desempeñen sus actividades de promoción, protección y defensa de derechos humanos*” de acuerdo a su objetivo principal. Por ser un instrumento que prevé mecanismos de protección, las formas de activarlo, y los responsables de su implementación, no incluye referencia a los actores que de forma común podrían ejercer diversas formas de violencia contra defensores y defensoras de derechos humanos.

1.2.15. PRIVACIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS

► ¿Se han impuesto límites legales sobre las prácticas de recojo de datos de las empresas de seguridad privada?

Los límites legales aplicables a las prácticas de recojo de datos personales por parte de empresas de seguridad privada son aquellos contenidos en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, y su Reglamento, Decreto Supremo N° 003-2019-JUS.

La Ley N° 28879 y su Reglamento no contienen disposiciones que aludan de forma directa al recojo de datos, aunque sí se ha prohibido el uso de información “privilegiada” a la que pudieran acceder los proveedores de seguridad privada para fines distintos a los establecidos en los contratos firmados (artículos 24.f de la Ley y 60.f) del Reglamento de la Ley N° 28879). Si bien la norma no explica qué clase de información puede ser considerada “privilegiada”,

podría suceder que datos personales o información derivada de estos califique, dependiendo de la situación, como tal.



1.2.16. GÉNERO

- ▶ ¿Existen políticas que aborden la desigualdad de género dentro del sector de seguridad privada?

A la fecha, no se ha creado una política específica que aborde la desigualdad de género en el sector de seguridad privada, pero se cuenta con la Política Nacional de Igualdad de Género - PNIG (2019), que tiene un enfoque general. Mediante esta, se busca reducir las brechas de género existentes en el país a través de diversos objetivos prioritarios, como la reducción de la violencia contra la mujer y de patrones de discriminación estructural, así como la garantía del ejercicio de sus derechos. Cabe señalar, sin embargo, que la PNIG no contiene ningún indicador relacionado al sector de seguridad privada. Asimismo, es preciso volver a resaltar que la Ley N° 29783 (Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo) dispone que los empleadores deben tomar en cuenta la dimensión de género en la evaluación y prevención de riesgos en la salud laboral (Principio I: Principio de Prevención). Si bien esta norma tiene carácter general, también resulta aplicable a los servicios de seguridad privada⁶³.

- ▶ ¿La Ley de seguridad privada y otras leyes aplicables al sector protegen los derechos relacionados a la igualdad de género?

La Ley de seguridad privada no contiene disposiciones que protegen los derechos relacionados a la igualdad de género. No obstante, la Ley N° 30709 (Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres), aplicable a las ESP, establece que: “La entidad empleadora garantiza un trato digno, un clima laboral con base en el respeto y la no discriminación, la compatibilidad de vida personal, familiar y laboral. Se garantiza particularmente la prevención y sanción del hostigamiento sexual, para estos casos se aplica las medidas establecidas en la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual” (artículo 5)⁶⁴.

1.2.17 TRATA DE PERSONAS

- ▶ ¿Existen leyes aplicables a proveedores de seguridad privada y sus subcontratistas que aborden la trata con fines de explotación laboral y sexual?

Ninguna de las normas sobre trata de personas aborda específicamente el rol que la industria de la seguridad privada puede cumplir en cuanto a la prevención y la erradicación de la trata de personas, ni desde el rol de los/las proveedores/as de seguridad privada ni desde el rol de sus subcontratistas.

63 Aporte alcanzado por la SUNAFIL en el proceso de revisión del presente documento.

64 Aporte alcanzado por la SUNAFIL en el proceso de revisión del presente documento.

No obstante, existen normas generales que abordan y prohíben la trata de personas y que, por tanto, alcanzan a los proveedores de seguridad privada (véase, por ejemplo, el artículo 2.24.b) de la Constitución, los artículos correspondientes del Código Penal, la Ley No. 28050)⁶⁵.

1.2.18. CONSULTAS Y COMPROMISOS ENTRE LAS PARTES INTERESADAS

► ¿Es un requisito legal que las empresas de seguridad privada se involucren con las comunidades locales y la seguridad pública local antes, durante y después del inicio de sus operaciones para prevenir y monitorear los impactos en estas?

La legislación peruana no impone a los/las proveedores/as de seguridad privada la obligación de relacionarse de forma previa al inicio de sus operaciones con las comunidades y la seguridad pública local.

1.2.19. RESPONSABILIDAD DEL CLIENTE

► ¿La ley prohíbe la contratación con empresas de seguridad privada no licenciadas?

El Reglamento de la Ley N° 28879 dispone en su artículo 91° que las personas usuarias de estos servicios, en cualquiera de sus modalidades, “solicitarán que las empresas o personas naturales cuenten con la autorización vigente” expedida por la SUCAMEC. El incumplimiento de este deber puede ser pasible de sanción administrativa; sin embargo, no ha sido incluido en el artículo sobre prohibiciones de la norma.

1.2.20. ZONAS DE CONFLICTO

► ¿Existen disposiciones legales específicas para las operaciones en zonas de conflicto? ¿Estas contienen referencias a una debida diligencia más rigurosa y capacitación sobre DIH?

No existen disposiciones específicas para las operaciones de proveedores de seguridad privada en zonas de conflicto, por lo que la debida diligencia y la capacitación del personal operativo no varía de lo general establecido en la Ley N° 28879 y su Reglamento, y la formación que brindan los Planes de Estudios para actividades de formación y perfeccionamiento.

1.2.21. INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS (NHRI)

⁶⁵ Aporte alcanzado por MINCETUR en el proceso de revisión del presente documento.



POR SUS SIGLAS EN INGLÉS)

► ¿La Defensoría del Pueblo tiene el mandato de supervisar las acciones de las empresas de seguridad privada? ¿O un rol si la SUCAMEC incumple con su mandato de supervisar la industria?

La Defensoría del Pueblo tiene entre sus facultades la “*supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de servicios públicos a la ciudadanía*” (artículo 162° de la Constitución). Asimismo, puede “iniciar y proseguir [...] cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes que, implicando el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecte la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad” (artículo 9.1 de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo).

En ese sentido, no se le ha encomendado como mandato el supervisar las acciones de las empresas de seguridad privada, pero la SUCAMEC, como entidad que forma parte de la Administración Pública, sí se encuentra sujeta a supervisión sobre el cumplimiento de sus funciones. Si la SUCAMEC incumpliera sus funciones en cualquier sentido señalado en el párrafo anterior, generando afectación al ejercicio de los derechos constitucionalmente protegidos, la Defensoría del Pueblo podría, de oficio o a pedido de parte, iniciar una investigación sobre ello.

II. RESPONSABILIDAD DE RESPETAR Y COMPROMISOS EMPRESARIALES EN EL SECTOR SEGURIDAD PRIVADA

La responsabilidad de respetar de las empresas puede entenderse desde dos perspectivas, evidenciadas en el Principio 13 de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos: i) en sentido negativo, implica el deber de abstenerse de realizar actividades que puedan provocar o contribuir a la afectación de derechos humanos de terceros; ii) en sentido positivo, buscar formas de prevenir o mitigar las consecuencias negativas que sus actividades pudieran tener sobre el ejercicio de los derechos humanos de terceros, incluso si no han contribuido a generarlos.

El cumplir con este deber puede suponer el asumir compromisos voluntarios en materia de derechos humanos abocados a prevenir o mitigar consecuencias negativas, llevar a cabo rigurosas evaluaciones de riesgo con un claro enfoque de derechos humanos en atención a la complejidad de sus actividades, o el establecer o participar de procesos que reparen de forma adecuada

las afectaciones que pudieran haber producido⁶⁶.

Claramente, los/as principales actores/as concernidos/as en este aspecto son aquellos que forman parte de la industria de seguridad privada, tanto a nivel de oferta (ESP) como de demanda (quienes contratan con ESP). El Estado también cumple un rol fundamental en la promoción de espacios o procesos que logren que las ESP asuman compromisos políticos a favor de los derechos humanos. Otro actor relevante es la sociedad civil, a través de su labor de vigilancia y cooperación para la identificación de casos específicos y problemas de mayor amplitud, lo que puede permitir tanto a las ESP como al Estado la identificación oportuna de riesgos o afectaciones a derechos humanos, de modo que se puedan tomar las medidas correctivas y de reparación en los plazos más breves posibles.

A partir del análisis del Pilar II de los Principios Rectores aplicado a la industria de seguridad privada en Perú, se han podido identificar serias brechas para alcanzar su implementación, que incluso parten desde el nivel de difusión y conocimiento sobre este. Tal como se señaló en la introducción, el sector seguridad privada en Perú carece de institucionalidad y se ve afectado por altos índices de informalidad. Ello ha dificultado la generación de consensos sobre compromisos voluntarios que, como industria, podrían adoptarse en línea con su deber de respetar los derechos humanos. Además, existe una marcada diferencia sobre la forma en que las grandes, medianas y pequeñas empresas pueden responder frente a consecuencias negativas sobre derechos humanos derivadas de sus actividades, o tomar acciones para prevenir que estas se produzcan. En esa línea, CONFIEP ha enfatizado la necesidad de abordar desde la política pública el grave problema de la informalidad en el sector, que en su opinión constituye un foco de explotación laboral e incluso competencia desleal. Al respecto, propone una labor estatal de fiscalización enfocada en la detección y combate de la informalidad en el sector, como una política estatal de protección de los derechos humanos. En ese sentido, sugiere que, a partir de los convenios que tienen la SUCAMEC y la SUNAFIL, se pueda cruzar información respecto de las inspecciones, determinando las empresas que tengan licencia, pero no hayan sido inspeccionadas aún o cuya última inspección sea de mayor antigüedad, y detectando a aquellas, que incluso sin licencia, operan en el mercado⁶⁷.

Tomando en cuenta estas consideraciones, seguidamente, se detallan los vacíos y deficiencias identificados:

66 Principio Rector 15 de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.

67 Aporte alcanzado por la CONFIEP en el proceso de revisión del presente documento.



2.1. COMPROMISO CON LOS ESTÁNDARES DE LA INDUSTRIA O INICIATIVAS MULTIFACTOR

► ¿Los proveedores de seguridad privada en Perú cuentan con certificaciones en estándares de la industria basados en derechos humanos, o los estándares nacionales correspondientes?

Se ha identificado que algunas empresas de seguridad privada en Perú cuentan con certificaciones en seguridad y salud ocupacional (OHSAS 18001)⁶⁸. Respecto a certificaciones específicas aplicables a la industria de seguridad privada (ISO 18788) no se encontró información pública que dé cuenta de PSP que cuenten con estas. No obstante, en una reunión de trabajo sostenida en el proceso de discusión de este documento, ASEPRI afirmó que existían empresas que contaban con la certificación ISO 18788⁶⁹. Asimismo, CONFIEP informó que Securitas contaba con la norma internacional SGE 21⁷⁰, la cual permite “implantar, auditar y certificar un sistema de gestión ética y socialmente responsable”⁷¹.

Además, no se han identificado estándares nacionales sobre derechos humanos aplicables a la industria de seguridad privada a los que puedan acceder los proveedores de seguridad privada.

► ¿Los proveedores de seguridad privada en Perú son parte de iniciativas de la industria basadas en derechos humanos, como la Asociación del Código Internacional de Conducta (ICoCa)?

Sobre PSP en Perú que son parte del ICoCA, solo se ha identificado a dos ESP que actualmente son parte: G4S, empresa transnacional cuya casa matriz en Reino Unido es miembro del ICoCA desde noviembre de 2019; y Seguroc, empresa peruana que es miembro desde junio de 2017⁷². No se ha identificado que otros PSP en Perú sean parte otras iniciativas similares. Al respecto, durante el proceso de revisión de este documento, CONFIEP resaltó que “algunas empresas de seguridad privada apoyaban este tipo de iniciativas, enfatizando que estas pertenecían al sector formal”⁷³.

2.2. COMPROMISOS POLÍTICOS CON LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

68 Entre las empresas identificadas se encuentran Securitas Perú, Seguroc S.A., y Halcones Group.

69 Aporte brindado en la reunión del 19 de enero de 2021 entre el MINJUSDH y ASEPRI.

70 Aporte alcanzado por la CONFIEP en el proceso de revisión del presente documento.

71 Véase: <http://foretica.org/sge21/#norma-sge21>

72 ICoCA. Membership. Disponible en: <https://www.icoca.ch/en/membership#nid=1235>

73 Aporte alcanzado por la CONFIEP en el proceso de revisión del presente documento.

- ▶ ¿Los proveedores de seguridad privada han asumido compromisos en materia de derechos humanos?

Se ha identificado diversas empresas de seguridad privada que cuentan con sus propias políticas de derechos humanos y/o sostenibilidad. En los casos identificados, los compromisos de estas empresas tienen como base estándares internacionales de derechos humanos generales (como la Declaración Universal de Derechos Humanos, o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y otros específicos de la industria de seguridad privada (como el Código Internacional de Conducta de Proveedores de Seguridad Privada, o los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos).

Algunas de las empresas entrevistadas en el marco de esta investigación refirieron, a su vez, que sus compromisos para la protección de derechos humanos tenían como base normativa nacional (la Constitución y normas laborales principalmente), y que estaban incorporadas dentro de sus reglamentos y protocolos internos. Cabe señalar que actualmente varias empresas de seguridad privada se encuentran agremiadas en ASEPRI, la cual se define como una institución sin fines de lucro que promueve el desarrollo progresivo del sector, fomentando la formalidad y la innovación en el sector. De acuerdo a CONFIEP, este gremio ha asumido como su visión y compromiso la importancia del respeto a los derechos humanos, y que este aspecto sea intrínseco tanto a sus prácticas corporativas como a la legislación nacional. Asimismo, CONFIEP ha señalado que la experiencia y conocimiento del sector podría ser valioso para contribuir a seguir perfeccionando el marco de protección de los derechos humanos y su cumplimiento en el marco de las actividades de las empresas en el sector de la seguridad privada en el Perú, estimando relevante la participación conjunta del sector público y privado para el logro de estos objetivos⁷⁴.

- ▶ ¿Los proveedores de seguridad privada rinden cuentas sobre el nivel de cumplimiento de estos compromisos?

No existe exigencia legal de rendir cuentas sobre los compromisos asumidos de forma pública. Se sabe que al menos una empresa, SECURITAS, realiza rendición de cuentas de forma pública mediante la publicación en su web de sus Reportes de Sostenibilidad (por periodos), pero se carece de información sobre las políticas de manejo de las otras empresas que conforman el sector sobre rendición de cuentas, sea de forma interna o pública.

- ▶ ¿Difunden los proveedores de seguridad privada sus compromisos o políti-

⁷⁴ Aporte alcanzado por la CONFIEP en el proceso de revisión del presente documento.



cas de derechos humanos a las partes interesadas pertinentes y a sus socios comerciales?

No se ha identificado información pública al respecto, aunque algunas empresas⁷⁵ hacen públicos dichos compromisos para cualquier persona y/o cliente interesado mediante sus páginas web.

► ¿Los proveedores de seguridad privada garantizan la difusión e integración de sus políticas de derechos humanos a nivel interno, por ejemplo mediante la capacitación del personal y la integración de la política en todas las operaciones?

De la información recogida en el marco de las entrevistas realizadas, empresas de seguridad privada de Cajamarca (Compañía de Vigilancia y Seguridad - COVIGSER) y Cusco (Pacific Security) reportaron capacitar a su personal sobre sus compromisos asumidos en materia de derechos humanos, sobre todo si estos habían sido incorporados a normativa interna de la empresa. Sin embargo, no es posible afirmar que esta práctica sea repetida por la mayoría de las empresas especializadas del sector, ni existe información al respecto.

2.3. DEBIDA DILIGENCIA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

► ¿Existe información sobre si las empresas de seguridad privada realizan evaluaciones de riesgo e impacto en derechos humanos sobre sus operaciones?

No se ha encontrado información pública sobre los procesos que siguen las ESP para realizar evaluaciones de riesgo e impacto en derechos humanos sobre sus operaciones; sin embargo, en una entrevista con representantes de la SNMPE se explicó que diversas empresas pertenecientes a este gremio exigían que las ESP con las que contrataban realizaran la evaluación de riesgo e impacto antes de continuar procesos de negociación para el cierre de un contrato⁷⁶. Esta información también fue confirmada por una representante del gremio de seguridad privada en una posterior entrevista con la CONFIEP, aunque no se brindaron detalles sobre qué proceso que se seguía para llevar a cabo las evaluaciones de riesgo e impacto⁷⁷.

► De realizarse, ¿implican estas evaluaciones la realización de consultas con las partes interesadas clave, incluidos los titulares de derechos potencial-

75 Se encontró que al menos G4S, con su Política de Derechos Humanos, y Securitas Perú, con sus Reportes de Sostenibilidad, han difundido de forma pública los compromisos en materia de derechos humanos que han asumido como proveedores de seguridad privada.

76 Entrevista realizada a la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) en diciembre de 2020.

77 Entrevista realizada a representantes de diversos gremios convocados por la CONFIEP en febrero de 2020.

mente afectados y, en particular, los grupos en situación de vulnerabilidad que incluyen mujeres, PI, NNA, personas con discapacidad y otras minorías?

Ver respuesta a la pregunta anterior.

► ¿Las empresas de seguridad privada deben informar a la SUCAMEC sobre sus hallazgos y problemas al respecto?

No existe exigencia legal sobre la presentación de hallazgos o problemas registrados en las evaluaciones de riesgos e impactos que pudieran ser realizados por los proveedores de seguridad privada.

► ¿La SUCAMEC realiza inspecciones de los locales y la documentación de los proveedores de seguridad privada sobre los incidentes de derechos humanos que pudieran haberse presentado?

La SUCAMEC tiene la facultad de realizar inspecciones sobre el cumplimiento de todo lo contenido en las normas vigentes sobre seguridad privada, lo que incluye el principio de respeto a los derechos humanos por parte de los proveedores de seguridad privada. Sin embargo, no se ha identificado información sobre si actualmente el cumplimiento de este principio es tomado en cuenta como criterio por SUCAMEC al realizar sus inspecciones. En caso sí se tome en cuenta el principio de respeto a los derechos humanos como criterio para la fiscalización, cabe cuestionar la capacidad de la entidad para poder realizar una fiscalización completa y efectiva al respecto por la falta de presupuesto expuesta anteriormente.

► ¿Las empresas de seguridad privada participan en auditorías de terceros/ otras verificaciones independientes?

No se ha identificado información al respecto.

2.4. IMPACTOS ADVERSOS REPORTADOS PÚBLICAMENTE

► ¿Algún impacto adverso o violación de derechos humanos por parte de empresas de seguridad privada se ha difundido públicamente? ¿Las empresas de seguridad privada han respondido al respecto?

Se ha reportado algunos casos de denuncias públicas por abusos cometidos por personal operativo de proveedores/as de seguridad privada, en particular en el marco de conflictos sociales. Así, se tiene registros de las denuncias realizadas por la familia Chaupe en Cajamarca (hostigamiento, amenazas y violencia) y comuneros del Alto Huarca en Cusco (agresiones físicas). En ninguno de estos se ha podido ubicar la emisión de un pronunciamiento público sobre lo ocurri-



do por parte de las empresas de seguridad privada. Asimismo, este caso aún se encuentra en etapa previa a una sentencia firme.

III. ACCESO A RECURSOS/REMEDIOS Y REPARACIÓN PARA VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS RELACIONADAS CON ACTIVIDADES DE SEGURIDAD PRIVADA

El acceso a mecanismos de reparación es parte del deber de proteger del Estado, y requiere de estos la adopción de “medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que correspondan” que las víctimas de violaciones de derechos humanos relacionadas a actividades empresariales puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces⁷⁸. Cabe precisar que el cumplimiento de este deber no significa solo garantizar la existencia de los remedios, sino también garantizar que “el público conozca y comprenda estos mecanismos, cómo puede accederse a los mismos, y ofrecer el apoyo necesario (financiero o experto) para ello”⁷⁹.

Los mecanismos de reparación podrían ser judiciales o extrajudiciales, estatales o no estatales. En el caso de los mecanismos extrajudiciales, sea cual sea su naturaleza, deben cumplir con una serie de criterios para garantizar su eficacia. Así, estos mecanismos deben ser gozar de legitimidad; ser accesibles para las personas y grupos interesados; predecibles en su procedimiento; equitativos sobre el nivel de información, asesoramiento y conocimientos especializados al que tienen acceso las víctimas; transparentes con las partes; compatibles con los derechos; una fuente de aprendizaje continuo; y tener como base la participación y el diálogo para su diseño y funcionamiento⁸⁰.

La implementación de mecanismos de reparación frente a afectaciones o violaciones a derechos humanos relacionadas a actividades de seguridad privada tiene varios actores concernidos. El primero, por supuesto, es el Estado, sea vía su sistema de justicia u otras entidades que se encarguen de mecanismos extrajudiciales de reparación. Por otra parte, se encuentran las ESP, que podrían optar por establecer sus propios mecanismos de atención de quejas y reparación, cuya idoneidad para una reparación eficaz deberá ser evaluada sobre los criterios ya expuestos. La sociedad civil, por su parte, cumple un importante rol en el acompañamiento y asesoramiento de las víctimas de violaciones de derechos humanos en estos contextos. En el caso de las víctimas, resulta vital que sus

78 Principio Rector 25 de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.

79 ONU y OACNUDH. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesto en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. HR/PUB/11/04, pp. 34.

80 Principio Rector 31 de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.

exigencias y visión sean parte de la construcción de mecanismos de reparación.

Con base en lo detallado, se procede a presentar el análisis sobre las brechas identificadas en la implementación del Pilar III de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos en el ámbito de seguridad privada en Perú.

3.1 REPARACIÓN EN LEYES Y POLÍTICAS

► ¿Las leyes, políticas y reglamentos que determinan la responsabilidad civil, penal, y sanciones administrativas por impactos negativos en los derechos humanos relacionados a las empresas, son aplicables a las operaciones de los proveedores de seguridad privada en Perú, incluyendo a las realizadas en el exterior?

En el ámbito administrativo, se cuenta con la Ley N° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, que dispone una serie de supuestos para atribución de responsabilidad por delitos de cohecho activo genérico, cohecho activo específico, delitos de lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado; así como delitos relacionados con el financiamiento del terrorismo. Aunque no se menciona de forma específica, sin duda la comisión de estos delitos puede tener un impacto negativo sobre el ejercicio de derechos humanos de particulares. La norma citada sí es aplicable a las empresas especializadas del sector seguridad privada. Sobre su aplicación a impactos generados por operaciones en el exterior, puede darse “siempre que las personas naturales de sus filiales o subsidiarias, que incurran en cualquiera de las conductas señaladas en el primer párrafo, hayan actuado bajo sus órdenes, autorización o con su consentimiento” (artículo 3 de la misma Ley).

En cuanto al ámbito civil y penal, no se han previsto en Perú normas o políticas que determinen la responsabilidad de empresas por impactos negativos que sus actividades puedan tener en los derechos humanos. En estos casos, se asume que cualquier reclamo por impactos negativos de derechos humanos tendría que remitirse a la legislación general (Código Civil y Código Penal) en lo que resultara aplicable.

3.2. RECURSOS JUDICIALES DEL ESTADO

► ¿La SUCAMEC tiene la potestad de imponer sanciones administrativas previstas en las leyes aplicables o sus reglamentos?

La SUCAMEC tiene la facultad de imponer sanciones administrativas por el



incumplimiento de las normas contenidas en la Ley N° 28879 y su Reglamento; así como la Ley N° 30299 y su Reglamento, y cualquier otra que pudiera resultar de su competencia (artículo 6-A del Decreto Legislativo N° 1127).

► ¿Pueden presentarse demandas contra empresas de seguridad privada ante Juzgados de Trabajo?

Ya que los servicios de seguridad privada en lo que respecta al ámbito laboral se enmarcan en el régimen de la actividad privada, sí pueden presentarse demandas laborales contra empresas especializadas de seguridad privada ante Juzgados de Trabajo. El proceso en estos casos se registrará bajo la Ley N° 29497 (Nueva Ley Procesal del Trabajo).

3.3. MECANISMOS NO JUDICIALES DEL ESTADO

► ¿Se ha presentado alguna queja frente al Punto Nacional de Contacto de la OCDE contra empresas de seguridad privada que operan bajo jurisdicción peruana? 154. Proinversión, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada de Perú, fue designada en 2009 como Punto Nacional de Contacto para la difusión de las Directivas de la OCDE⁸¹. En el año 2015 se emitió la Directiva N° 003-2015-PROINVERSIÓN sobre Atención de Instancias Específicas Relativas a la Implementación de las Líneas Directrices de la OCDE. Esta Directiva *“regula el procedimiento de presentación, admisión a trámite, evaluación y conclusión, por parte del Punto Nacional de Contacto de Perú ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de las instancias específicas planteadas por las personas naturales o jurídicas interesadas, ante un supuesto incumplimiento de las Líneas Directrices de la OCDE por parte de las empresas multinacionales de países miembros y adherentes de la OCDE”*⁸². De acuerdo a los informes publicados por el PNC y los reportes anuales emitidos entre 2013 y 2018, PROINVERSIÓN ha recibido por lo menos cuatro quejas contra empresas bajo el ámbito de su competencia. De estas, ninguna fue dirigida contra empresas especializadas de seguridad privada.

► ¿Se han presentado quejas o preocupaciones frente a la Defensoría del Pueblo sobre los proveedores de seguridad privada?

De acuerdo a información recibida por parte de la Defensoría del Pueblo en

81 Proinversión. Oficio N° 690/2009/SG/PROINVERSIÓN, de fecha 06 de julio de 2009. Recuperado de: https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PERU_OECD/Acuerdo%20CD%20Designacion%20del%20PNC%20OCDE%20en%20PROINVERSION%20transcripcion%202009.pdf

82 Directiva N° 003-2015/PROINVERSIÓN. Recuperado de: https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PERU_OECD/Procedimiento%20NCP%20Peru%20para%20Instancias%20especificas%20OCDE-%20Directiva%20PROINVERSION%20N%20003-2015.pdf

las entrevistas realizadas para esta investigación, en algunas regiones, como Cajamarca, sí se han presentado quejas contra PSP, principalmente en el marco de conflictos sociales entre empresas del sector extractivo y las personas o comunidades afectadas por sus operaciones. Si bien en la mayoría de los casos las denuncias indican a personal policial como responsables de las violaciones de derechos humanos (relacionadas con tortura, daños a la integridad física de miembros de las comunidades o a su propiedad), en algunos se señala que personal de seguridad de las empresas involucradas también habría participado de actos agraviantes. En esa línea, el informe sobre violencia en conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo menciona un caso en que personal de seguridad de una empresa minera junto a la PNP habría cometido violaciones de derechos humanos⁸³. En relación a ese caso en concreto, CONFIEP observó que dicha denuncia no incluía detalles sobre los hechos y enfatizó en la necesidad de evidenciar los riesgos a los que se encuentran expuestos los PSP en el contexto de conflictos sociales⁸⁴.

Por el contrario, en otras regiones, como Puno, representantes de la Defensoría del Pueblo indicaron no haber registrado quejas dirigidas contra personal operativo de PSP⁸⁵.

3.4. MECANISMOS NO ESTATALES

- ▶ El Estado ha favorecido el acceso:
 - A mecanismos de reclamación de los PSP (como mecanismos de denuncia o mecanismos de reclamación a nivel de proyecto);
 - Mecanismos de reclamación a nivel internacional, regional o multiactor, como el ICoCA?

No se han identificado medidas adoptadas a nivel estatal para incentivar que las ESP cuenten con mecanismos de denuncia o mecanismos de reclamación, ni la promoción del acceso a estos si existen.

Tampoco se han identificado medidas dirigidas a promover el acceso a mecanismos de reclamación a nivel internacional, en tanto el Estado peruano no forma parte ni ha respaldado ninguna iniciativa regional o multiactor que cuente con tales mecanismos en lo que respecta al sector seguridad privada.

3.5. ACCESIBILIDAD

- ▶ Frente a denuncias por violaciones de derechos humanos cometidas por

83 Defensoría del Pueblo. Violencia en conflictos sociales. Informe Defensorial N° 156. Lima, primera edición, p. 54. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-156.pdf>

84 Aporte alcanzado por la CONFIEP y la SNMPE en el proceso de revisión del presente documento.

85 Entrevista realizada a funcionarios de la Defensoría del Pueblo en Puno en octubre de 2019.



empresas de seguridad privada, se ha presentado alguno de los siguientes obstáculos para que las víctimas accedan a la justicia:

- El uso de exenciones por parte de los mecanismos de reclamación de la empresa.
- Una prohibición de otorgar inmunidades a los PSP contratados por el Estado?

No existe información pública disponible que permita afirmar que se ha presentado alguno de los obstáculos referidos para que las víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de PSP accedan a la justicia.

- ¿El Estado ha tomado medidas para asegurar que no existan barreras prácticas para el acceso a la justicia para las víctimas de violaciones de derechos humanos relacionados con la industria de la seguridad privada?

Existen diversas barreras sociales, económicas y culturales que afectan al sistema judicial peruano y que generan que no pueda garantizar que toda víctima de violaciones de derechos humanos pueda acceder a justicia. Visto esto, para los casos de violaciones de derechos humanos relacionados con el sector seguridad privada no se ha adoptado ninguna medida estatal que permita corregir o mejorar esta situación.

3.6. ACCESO A LA INFORMACIÓN

- ¿El Estado ha difundido la información sobre los mecanismos de reparación para víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de proveedores de seguridad privada, incluyendo cuando estas se cometen en el extranjero?

No se han identificado acciones (documentos informativos, campañas, capacitaciones, o similares) por parte del Estado dirigidas a difundir información sobre mecanismos de reparación para víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de PSP a nivel nacional, ni aquellas cometidas en el extranjero. De la información recabada en el marco de esta investigación, se puede deducir que, usualmente, son las organizaciones civiles no gubernamentales las que brindan asesoría al respecto a las víctimas de estas violaciones.

- ¿Supervisa el Estado si la reparación a estas víctimas es efectiva?

No se ha identificado ningún mecanismo u órgano específico estatal encargado de la supervisión del cumplimiento de la reparación asignada a víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de PSP.

3.7. JURISDICCIÓN EXTRATERRITORIAL

► ¿El Estado ejerce jurisdicción extraterritorial sobre las acciones de las empresas con sede en este o registradas en el mismo, o sus subsidiarias, por las violaciones de derechos humanos cometidas en el extranjero, particularmente en relación con las operaciones de seguridad privada?

De acuerdo a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1213, las normas que regulan los servicios de seguridad privada sí son aplicables extraterritorialmente, siempre que los proveedores de seguridad privada tengan sede o estén registrados en Perú, o se trate de sus subsidiarias. Esto incluye el principio de respeto a los derechos humanos contenido en el artículo 3° de la norma citada.

Respecto a violaciones de derechos humanos cometidas en el extranjero con relación a la Ley N° 30424, la jurisdicción extraterritorial sobre compañías matrices por actos realizados por sus filiales o subcontratadas en el exterior solo podrá ser ejercida si “las personas naturales de sus filiales o subsidiarias, que incurran en cualquiera de las conductas señaladas [...] hayan actuado bajo sus órdenes, autorización o con su consentimiento” (artículo 3).

► ¿Existe un “deber de cuidado” legal aplicable a compañías matrices en cuanto a los impactos en derechos humanos que pueden tener sus operaciones y las operaciones de sus subcontratistas, sin importar dónde operan estos últimos?

No se ha previsto de forma específica un “deber de cuidado” sobre los impactos en derechos humanos que pudieran ser generados el marco de las operaciones de los proveedores de seguridad privada. En estos casos, aplica la disposición general del deber de mantener y promover el respeto irrestricto de los derechos humanos en el desarrollo de sus operaciones contenida en el Decreto Legislativo N° 1213 (artículo 3.1). Ello incluye la promoción por parte de compañías matrices en Perú de los derechos humanos en sus filiales en el exterior, o de las compañías con las que subcontratan.

3.8. REPORTE SOBRE DENUNCIAS, DECISIONES JUDICIALES Y NO JUDICIALES

► ¿Se han realizado denuncias públicas sobre presuntos abusos cometidos por proveedores de seguridad privada?

Si bien los casos identificados son escasos, sí se han presentado denuncias públicas sobre presuntos abusos cometidos por proveedores de seguridad privada. Resaltan, en la última década, aquellos presentados en el marco de



conflictos sociales, como el caso de Máxima.

Acuña en Cajamarca⁸⁶ (2015); o la acusación de agresiones perpetradas por agentes de seguridad de la Minera Antapaccay contra miembros de la comunidad de Alto Huarca en Cusco⁸⁷ (2018).

Fuera del marco de conflictos sociales, se denunció de forma reciente el ataque (tentativa de violación sexual) a una joven médica residente por parte de un operador de seguridad privada, quien laboraba para la empresa especializada Halcones Group, al interior de un hospital en Pucallpa (2020)⁸⁸.

► ¿Se han presentado casos a nivel internacional contra empresas de seguridad privada que operan en Perú por violaciones de derechos humanos bajo su jurisdicción?

No se han identificado casos a nivel internacional contra empresas de seguridad privada por violaciones de derechos humanos cometidas en el desarrollo de sus operaciones en Perú. Sin embargo, sí se ha presentado por lo menos un caso en países de las matrices de compañías mineras que operan en Perú por agresiones perpetradas por las empresas de seguridad privada que contrataron.

El caso referido es el de Máxima Acuña y su familia, quienes en 2017 presentaron una demanda civil frente a autoridades judiciales estadounidenses contra la compañía minera Newmont. Uno de los objetivos del proceso es detener e impedir los constantes hostigamientos y abusos de los que es víctima la familia por parte del personal de seguridad de la filial de la empresa en Cajamarca, en conjunto con personal policial⁸⁹.

► ¿Algún órgano del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha conocido casos por el incumplimiento de las obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos por violaciones cometidas por proveedores de seguridad privada o su personal operativo?

86 Front Line Defenders. Historia del caso: Máxima Acuña de Chaupe. Recuperado de: <https://www.frontlinedefenders.org/es/case/historia-del-caso-m%C3%A1xima-acu%C3%B1a-de-chaupe>

87 Choque, Alexis (29 de diciembre de 2018). Cusco: Denuncian que minera Antapaccay agredió a comuneros en Espinar [VIDEO], en La República. Recuperado de: <https://larepublica.pe/sociedad/1384838-cusco-denuncian-mineraantapaccay-agredio-comuneros-espinar-video/>

88 El Comercio (14 de enero de 2020). Vigilante de hospital EsSalud intentó violar a una médico residente em Pucallpa, en El Comercio. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/videos/pais/vigilante-de-hospital-essalud-intento-violar-a-unamedico-residente-en-pucallpa-video-pucallpa-essalud-noticia/>

89 EarthRights International (2017). Mina de oro gigante sigue hostigando a campesinos peruanos, familia le pide a la corte estadounidense que detenga el abuso, en EarthRights International. Recuperado de: <https://earthrights.org/media/mina-de-orogigante-sigue-hostigando-a-campesinos-peruanos-familia-le-pide-a-lacorte-estadounidense-que-detenga-el-abuso/>

A la fecha, ni la Comisión Interamericana ni la Corte Interamericana de Derechos Humanos han conocido casos específicos por el incumplimiento de las obligaciones de respetar y garantizar derechos humanos en el marco de operaciones de proveedores de seguridad privada en Perú. El único antecedente que se registra en el SIDH con alguna relación al tema es la Medida Cautelar (MC) No. 452-11, sobre la situación de Líderes y lideresas de Comunidades Campesinas y Rondas Campesinas de Cajamarca con respecto de la República de Perú.

De acuerdo a la información contenida en la resolución de la MC, varios de los actos cometidos en contra de diversos beneficiarios de la medida cautelar fueron realizados por personal de seguridad contratado por un proyecto minero en Cajamarca. Las afectaciones por parte de personal de seguridad privada reportadas se centraron en ataques a la integridad de los líderes y lideresas que se oponían al proyecto, en formas de hostigamiento, amenazas y violencia ejercida contra estos.

3.9. REPARACIÓN EMPRESARIAL

► ¿Los proveedores de seguridad privada cuentan con procesos y mecanismos de reparación frente a violaciones de derechos humanos?

No se ha logrado identificar información pública sobre la existencia de procesos o mecanismos de reparación de los propios proveedores de seguridad privada frente a denuncias de violaciones de derechos humanos. De la información recabada en las entrevistas a ESP, algunas sí cuentan con procesos específicos que se activan tras la denuncia de una violación de derechos humanos. El inicio del proceso de investigación en estos casos puede darse tras la recepción de la denuncia de forma directa mediante los canales previstos por estas empresas, o por el traslado realizado por otra empresa a la que prestan servicios⁹⁰.

De lo observado en las páginas institucionales de algunas de las empresas de seguridad más grandes del país, se ha podido notar que sí existen correos de contacto o formularios web para presentar quejas, más no se indica qué tipo de proceso o mecanismo se activará por parte del proveedor de seguridad privada para atender estas. Tampoco se refirió información específica en las entrevistas hechas sobre cuáles son los pasos que se siguen en los procesos previstos dentro de las empresas que reportaron sí contar con mecanismos preestablecidos para la atención de denuncias.

Otras ESP han señalado contar con pólizas de seguro para la asunción de

⁹⁰ Entrevista realizada a representantes de diversos gremios empresariales convocados por la CONFIEP en febrero de 2020.



responsabilidad civil extracontractual en caso un tercero resultara dañado en el desarrollo de sus operaciones, pero no señalaron contar con un proceso o protocolo de acción frente a denuncias de violaciones a derechos humanos⁹¹.

3.10. SANCIONES

► ¿Existe un registro de los proveedores de seguridad privada y su personal que han sido sentenciados por violaciones de derechos humanos en el marco de sus actividades? De existir, ¿este es usado para impedir que obtengan licencias y contratos públicos?

En el caso de que las acciones realizadas por una empresa especializada de seguridad privada se enmarcaran en la Ley N° 30424, y de estas se derivaran impactos negativos o violaciones de derechos humanos, existe un registro de personas jurídicas sancionadas en el que se consigna la sanción aplicada. No es usado para impedir que estas obtengan licencias y contratos públicos, dicha medida se aplica de forma previa a su inclusión en el registro si corresponde.

Para las violaciones de derechos humanos no relacionadas con la comisión de los delitos de esta Ley, no existe registro alguno.

91 Entrevista a la empresa de seguridad privada Pacific Security Group en octubre de 2019.

BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS

A pesar de las evidentes falencias existentes en el país tanto en la regulación como en la práctica para asegurar que el funcionamiento del sector seguridad privada se ajuste a estándares de derechos humanos, se deben resaltar ciertas prácticas (tanto el Estado como de las empresas) que deberían mantenerse y/o replicarse para contribuir a la implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos en Perú.

EN EL ESTADO

- a) La participación de representantes del Estado en espacios de discusión a nivel de Naciones Unidas sobre el proceso de elaboración de un instrumento internacional para regular las empresas militares y de seguridad privada.
- b) La creación de la SUCAMEC como autoridad reguladora encargada del sector seguridad privada y la asignación de un presupuesto independiente dentro del sector Interior para el desarrollo de sus actividades, así como su independencia funcional respecto al MININTER.
- c) El establecimiento de planes de estudio estandarizados tanto para actividades de formación de aspirantes a personal operativo de seguridad privada como para actividades de perfeccionamiento.
- d) La creación de redes de coordinación entre SUCAMEC y SUNAFIL para el intercambio de información relacionada al ejercicio de derechos laborales del personal de ESP.
- e) La exigencia de informes trimestrales de transparencia corporativa que toda ESP debe presentar ante SUCAMEC con datos relativos a su capital social; sus socios o accionistas; directores/as; gerente/a general y gerentes/as; personal operativo y administrativo; y cualquier cambio de razón social, capital social, estructura accionaria, funcionariado y demás personal; así como cualquier proceso de fusión, escisión, disolución y liquidación de la empresa; además de las operaciones que ejecutarán de acuerdo a contratos celebrados.



EN EL SECTOR EMPRESARIAL

- a) Dos ESP que operan en Perú son parte de la ICoCa, se alienta a que otras empresas puedan iniciar el proceso para también formar parte de esta.
- b) La creación y articulación de políticas sobre derechos humanos y/o sostenibilidad por parte de algunas ESP y su publicación vía web para su difusión.
- c) La elaboración de reportes de sostenibilidad con base en los compromisos de derechos humanos adoptados y su difusión a través de la página institucional de las ESP como mecanismo de rendición de cuentas.

CONCLUSIONES GENERALES

Del análisis realizado en el presente informe sobre las brechas que existen en la implementación de los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos en el sector seguridad privada en Perú, es posible concluir lo siguiente: Hay una ausencia de respaldo de estándares internacionales específicos sobre las obligaciones del Estado en materia de seguridad privada y derechos humanos. No obstante, existen normas nacionales específicas de regulación y fiscalización de los servicios del sector en Perú. Asimismo, existen ciertas empresas del sector formal que incorporan políticas de derechos humanos en sus actividades y que, incluso, se certifican de acuerdo con estándares internacionales.

El marco jurídico que regula los servicios de seguridad privada consiste en la Ley N° 28879, su reglamento y algunas disposiciones del Decreto Legislativo N° 1213, el cual todavía no se encuentra del todo vigente. En razón de ello, existe cierta confusión sobre los alcances del marco normativo aplicable, más aún cuando el Decreto Legislativo N° 1213 fue concebido con un enfoque totalmente distinto y más adecuado a los estándares internacionales sobre seguridad privada que la Ley N° 28879.

Pilar 1: El deber de Proteger

Pese a los avances que ha significado la adopción de normativa para la regulación de servicios de seguridad privada y la creación de una autoridad reguladora del sector, SUCAMEC, aún es deficiente la inclusión de previsiones sobre derechos humanos a las normas y la aplicación del enfoque de derechos humanos en el desarrollo de las actividades de dicha entidad estatal. Los PSP carecen de disposiciones, directivas o manuales que regulen el uso de la fuerza en el ámbito de sus actividades. Tampoco existen disposiciones que expliciten el rol que cumplen las empresas y/o personas que contratan servicios de seguridad privada, a pesar de que estas también forman parte de la industria. Ello les resta responsabilidad sobre con quiénes contratan y las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que puedan generarse en el marco de las operaciones que los PSP ejecutan para ellas. Ello no significa que las empresas formales necesariamente incurran en vulneraciones de derechos humanos, puesto que en el estudio se acredita que algunas de ellas adoptan políticas de derechos humanos.

Pilar 2: El deber de Respetar

Los PSP formales, en particular los agremiados en la APRESI, vienen asumiendo progresivamente los estándares internacionales sobre seguridad pri-



vada y derechos humanos aplicables a sus actividades y adoptando compromisos sobre derechos humanos. Para fortalecer estos importantes avances es necesario que la política pública contribuya con un marco normativo que permita además evaluarlos para garantizar su profundización. Las empresas informales, que desconocen y/o inaplican dichos estándares, por el contrario, se constituyen como espacios de grave riesgo para los derechos humanos, situación sobre la que el Estado debe adoptar medidas urgentes, articulando en estos esfuerzos también con las empresas formales. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el Estado tampoco ha brindado información sobre derechos humanos a los PSP ni ha promovido la certificación de PSP y la acreditación de organismos de certificación. En ese sentido, debe evaluarse si para fortalecer el respeto de los derechos humanos en este sector, es conveniente promover desde la política pública el uso de herramientas como el ISO 18788, entre otras, para articular y coordinar un sistema eficiente de gestión de riesgos en seguridad privada. Sobre la rendición de cuentas por parte de las ESP que operan en Perú, no existe suficiente información pública en materia de procesos de debida diligencia que siguen para llevar a cabo sus operaciones.

Asimismo, a la fecha, no se ha creado una política específica que aborde la desigualdad de género en el sector de seguridad privada, más allá de la Política Nacional de Igualdad de Género (2019), cuyo enfoque es general. Esto podría repercutir en la falta de ambientes seguros y adecuados para que el personal femenino preste servicios, afecta no solo el desarrollo de las actividades de las mujeres que laboran en este sector, sino también la potencial de inclusión de más mujeres como personal operativo de la industria de seguridad privada.

Pilar 3: El deber de Reparar

El sistema judicial peruano presenta barreras preexistentes que afectan el acceso a la justicia, sobre todo de personas en estado de mayor vulneración, y, por ende, el acceso a reparaciones por la vía judicial. Esto representa un riesgo para el acceso a una reparación efectiva de víctimas de cualquier tipo de afectación de derechos humanos. En el caso de las víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de ESP, el Estado todavía no ha adoptado medidas dirigidas a atender esta situación y garantizar este derecho. No hay información pública disponible y de fácil acceso sobre los mecanismos de reparación del Estado en casos de afectaciones de derechos humanos relacionados con el sector seguridad privada.

ANEXO ÚNICO

Anexo 01: Cuadro de entrevistas realizadas en el marco de la investigación

ENTREVISTAS REALIZADAS PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN		
Tipo de actor	Nombre y o institución	Fecha y lugar de la entrevista
Estado	Policía Nacional del Perú	01 de octubre de 2019, Cajamarca
	Defensoría del Pueblo	02 de octubre de 2019, Cajamarca
	Policía Nacional del Perú	22 de octubre de 2019, Cusco
	Defensoría del Pueblo	25 de octubre de 2019, Cusco
	SUCAMEC	14 de noviembre de 2019, Lima
Empresas	COVIGSER	02 de octubre de 2019, Cajamarca
	Minera yanacocha	02 de octubre de 2019, Cajamarca
	Pacific Security	22 de octubre de 2019, Cusco
	Meerkat S.A.	22 de octubre de 2019, Cusco
	SNMPE	20 de diciembre de 2019, Lima
	CONFIEP	21 de febrero de 2020, Lima
Sociedad Civil	Juan Chilón	01 de octubre de 2019, Cajamarca
	Gomer Vargas	02 de octubre de 2019, Cajamarca
	Jaime Borda, Derechos Humanos Sin Fronteras	22 de octubre de 2019, Cusco
	Lucio Quiñones	22 de octubre de 2019, Cusco
	DHUMA	24 de octubre de 2019, Puno
	IDECA	25 de octubre de 2019, Puno
	Juliana Bravo, EarthRights International	28 de octubre de 2019, Lima
	Katherine Paucar, EarthRights International	



Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos

2021-2025



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



BICENTENARIO PERÚ 2021

CERALC
Conducto Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe



Unión Europea



Organización Internacional del Trabajo



OCDE
MEJORES POLÍTICAS PARA UNA VIDA MEJOR



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO