



Plan Nacional de Acción sobre  
Empresas y Derechos Humanos

2021 - 2025

# USO DE LA FUERZA Y CONVENIOS CON LA POLICÍA

## INFORME DE DIAGNÓSTICO Y LÍNEA DE BASE



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos



BICENTENARIO  
PERÚ 2021

*Uso de la fuerza y servicios extraordinarios de la Policía.  
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



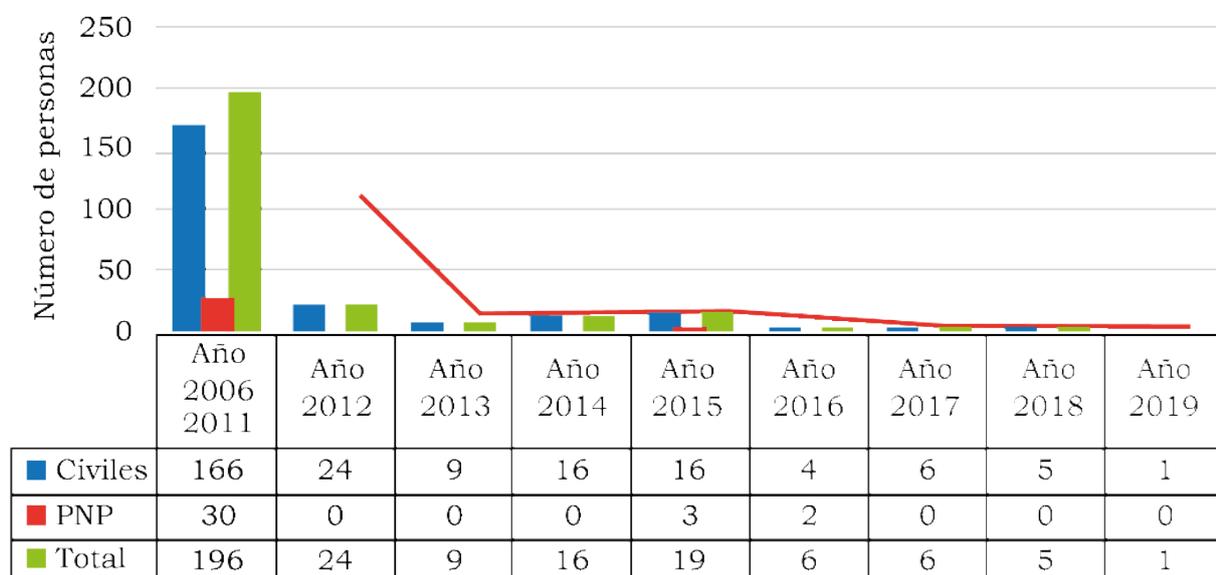
## Contenido

<b>Introducción</b> .....	4
<b>Instrumentos normativos internacionales y nacionales sobre uso de la fuerza y prestación de servicios extraordinarios de la Policía</b> .....	8
I. Estándares internacionales aplicables.....	8
II. Marco jurídico nacional.....	13
<b>Nivel de implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos</b> .....	19
I. El deber de proteger del Estado.....	19
1. Instrumentos jurídicos y de soft law internacionales y regionales.....	19
2. Leyes, políticas y reglamentos nacionales.....	24
3. Debida diligencia.....	33
4. Trabajo.....	34
5. Coherencia de las políticas en los acuerdos del Estado con empresas.....	35
II. Acceso a recursos/remedios y reparación para violaciones de derechos humanos.....	36
1. Reparación por abusos de los derechos humanos relacionados con las empresas.....	36
2. Mecanismos judiciales.....	37
3. Barreras al acceso a los remedios judiciales.....	37
4. Mecanismos no judiciales.....	41
5. Barreras al acceso a los remedios no judiciales.....	43
<b>Buenas prácticas identificadas</b> .....	44
A nivel estatal.....	44
A nivel empresarial.....	44
<b>Conclusiones generales</b> .....	45
<b>Anexos</b> .....	47

## Introducción

Este informe aborda dos temas que vienen llamando la atención a nivel internacional de distintos órganos de derechos humanos, y que se encuentran, de una u otra manera, vinculados a las actividades del sector empresarial en el Perú. Se trata, por un lado, del uso de la fuerza de agentes de seguridad del Estado en el contexto de protestas sociales, y por otro, de la prestación de servicios extraordinarios de la policía a las empresas.

La atención e incluso preocupación que ha suscitado en estos órganos sobre el primero de estos temas no resulta extraña, tomando en cuenta la elevada cifra de conflictos sociales que existe en nuestro país, que lamentablemente en muchos casos ha tenido como consecuencia que varias personas resulten muertas o heridas. En efecto, de acuerdo con el Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, entre 2006 y 2019, 282 personas murieron en conflictos sociales, de las cuales 247 fueron civiles (88%) y 35 efectivos de la Policía Nacional del Perú (en adelante, PNP) (12%). Al respecto, cabe notar que el 66% de fallecidos se produjo en los primeros seis años (2006-2011), mientras que en los últimos cinco años (2015-2019) este porcentaje se redujo al 12%<sup>1</sup>.



Elaboración propia. Fuente: Defensoría del Pueblo

Por su parte, en ese mismo periodo, 5023 personas resultaron heridas en conflictos sociales, de las cuales 3292 fueron civiles (66%); 1717, efectivos de la PNP (34%), y 14, agentes de las Fuerzas Armadas (en adelante, FFAA). Al igual que en el caso de las personas fallecidas, el mayor porcentaje de personas que resultaron heridas (47%) en este contexto se produjo en los primeros seis años analizados (2006-2011), mientras que en los últimos años (2015-2019) este porcentaje fue de 29%<sup>2</sup>

En ese sentido, en los Gráficos 1 y 2, se puede apreciar que las cifras en ambos casos han ido disminuyendo con el paso de los años, aunque en el caso de personas heridas ha existido un ligero aumento en los últimos dos años. En relación a este tema, cabe señalar que otros registros dan cuenta de cifras diferentes. Por ejemplo, de acuerdo a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), entre 2002 y 2020, 159 personas habrían muerto en

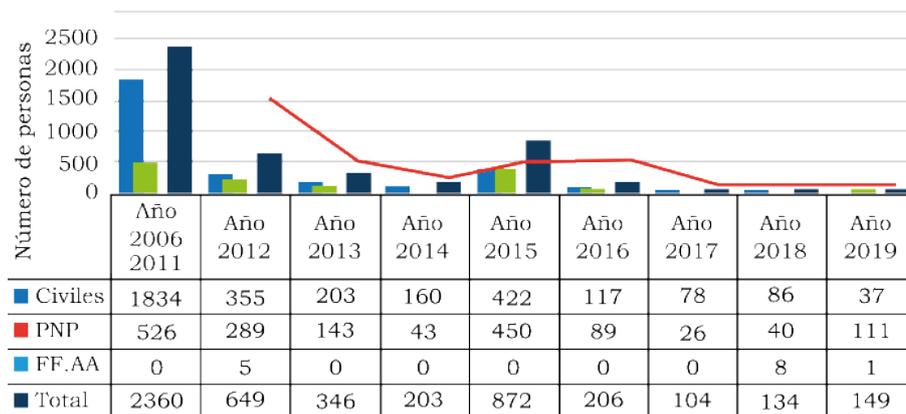
1 Observación aportada por la SNMPE en el proceso de revisión del presente documento.

2 Observación aportada por la SNMPE en el proceso de revisión del presente documento.



enfrentamientos con la policía en protestas sociales<sup>3</sup>. Asimismo, entre 2015, año en el que se aprobó la norma que regula el uso de la fuerza porte de la PNP, y abril de 2018, 11 personas habrían fallecido en esas circunstancias<sup>4</sup>. La cantidad de personas muertas y heridas, tanto civiles como de las fuerzas del orden, exige una evaluación de las razones de este fenómeno para abordar desde la política pública las causas que han llevado a esta situación. Asimismo, se debe analizar qué factores han influido en la reducción de estas cifras en los últimos años.

Gráfico N°2: Número total de personas muertas en conflictos sociales (2006-2019)



Elaboración propia. Fuente: Defensoría del Pueblo

En cuanto al segundo tema, en paralelo a la atención que ha tenido a nivel internacional, la existencia de los convenios que permiten la prestación de servicios extraordinarios de policías a las empresas y el marco normativo que sostiene esta práctica vienen siendo duramente criticados por organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional. Uno de los puntos cuestionados es la falta de claridad sobre la cantidad total de convenios que han sido firmados<sup>5</sup>. Al respecto, cabe señalar que en los últimos años ha habido avances sobre este tema con la publicación de los convenios en las páginas web de las instituciones del sector competente<sup>6</sup>.

En efecto, en el marco de esta investigación, tras una revisión de las páginas web del Ministerio del Interior (MININTER)<sup>7</sup> y de la PNP<sup>8</sup>, se identificó que, entre 2017 y marzo de 2021, se firmaron 103 convenios interinstitucionales correspondientes a la modalidad de servicios policiales extraordinarios, de los cuales 35 fueron pactos con instituciones públicas (34 %) y 68 con instituciones privadas (66 %). Entre estos últimos, 46 fueron firmados con entidades de carácter extractivo (67,6 %), mientras que los 22 restantes fueron suscritos con entidades de carácter no extractivo (32,4 %). Las situaciones que justificaron la realización de estos convenios corresponden en su mayoría a la atención de seguridad externa de instalaciones vinculadas con la explotación

3 Las cifras presentadas en esta sección se identificaron mediante la construcción de una base de datos original a partir de los convenios registrados en ambas páginas web, en la que se contrastó ambas fuentes de información, agregando los convenios que se encontraban en un portal web y se encontraban ausentes en el otro. Solo han sido tomados en cuenta los convenios interinstitucionales a partir de febrero de 2017, mes en el que entró en vigencia el Decreto Supremo No. 003-2017-IN, que como se verá es una de las principales normas que regula el tema. Para identificar los tipos de convenios, se tomó como referencia en la mayoría de casos la información incluida en la cláusula 1.3 de los convenios o en el texto de la resolución ministerial. En los casos donde esta información no fue incluida, se tomó como referencia el tipo de actividad realizada por la institución con la que se suscribió el convenio. Solo en el caso de una minera, se consideró como causal una distinta a la señalada en el convenio por la descripción de los servicios que este mismo hacía.

4 39 convenios en 2017, 21 convenios en 2018, 30 convenios en 2019 y 13 convenios en 2020. En este conteo no se tomaron en cuenta 2 documentos encontrados en la página web de la PNP bajo el título convenios pero que tenían los enlaces rotos. Sí se consideraron 2 convenios con enlaces rotos pero que fueron ubicados en otras páginas web, 1 convenio con enlace roto que no fue ubicado en otras páginas web pero al que una adenda hacía referencia y 1 convenio que no figuraba en estas páginas web pero que fue ubicado igualmente gracias a una adenda.

5 Cabe señalar que, aunque estos últimos tres supuestos suponen situaciones distintas, normativamente se encuentran en una sola causal de justificación de servicios policiales extraordinarios.

6 20 convenios de 2017, 10 convenios de 2018, 8 convenios de 2019 y 1 de 2020

o transporte de recursos naturales (45 convenios), la colaboración con otras entidades del Estado (22 convenios), la colaboración con entidades privadas que prestan servicios públicos (15 convenios) y la atención de necesidades adicionales de gobiernos regionales o locales respecto de la asignación regular que reciben por actividades de patrullaje integrado (12 convenios).

Gráfico N°3. Situaciones que justificaron la suscripción de convenios de servicios policiales extraordinarios 2017-2021



Elaboración propia. Fuente: MININTER Y PNP

Adicionalmente, se identificó que en ese mismo periodo se habían suscrito 45 adendas que modifican 39 convenios firmados entre 2017 y 2020. Del mismo modo, se encontró que, de acuerdo a estas páginas web, al 31 de marzo de 2021, 60 convenios se encuentran vigentes, de los cuales 41 corresponden a convenios firmados con entidades privadas (68 %) y 19 a convenios firmados con entidades públicas (32 %). Entre los convenios vigentes de entidades privadas, 73,17 % (30 convenios) tienen como propósito atender la seguridad externa de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales, 21,95 % (9 convenios) atienden a la colaboración con entidades privadas que prestan servicios públicos por delegación del Estado, 2,44 % (1 convenio) tiene como finalidad atender la seguridad de entidades bancarias o financieras y 2,44 % (1 convenio) tiene como finalidad atender la seguridad interna y externa de locales abiertos al público.

Es importante señalar que, si bien existen convenios de cooperación con diversas entidades públicas y privadas, no solamente con empresas extractivas, el presente informe se enmarca en el caso de su impacto en relación con las protestas sociales, y su relación con el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú.

Precisamente, la prestación de servicios extraordinarios de la policía ha llevado a que este tipo de convenios fuese cuestionados por vía judicial. En efecto, actualmente, se encuentran en curso dos procesos de amparo presentados respectivamente para objetar los convenios con las empresas mineras Las Bambas<sup>10</sup> y Glencore Antapacay<sup>11</sup>. Este último caso fue admitido en 2019 en el Tribunal Constitucional (Exp. No. 04289-2016-AA/TC) sin que al momento de cierre de este informe, se haya emitido una decisión de fondo al respecto. Adicionalmente, ante esta instancia, también se presentó un proceso de inconstitucionalidad sobre la materia (Exp. No. 0009-2019-PI/TC), el cual fue resuelto en 2020 estableciendo importantes pautas sobre la materia (véase sección sobre el marco jurídico nacional).

Los resultados arrojaron que entre 1990 y 2019, se suscribieron 617 convenios interinstitucionales. Asimismo, se encontró que desde 2013 existe una tendencia creciente en la firma de convenios interinstitucionales, y que la mayoría de ellos han sido suscritos con entidades del sector público. Solo han sido tomados en cuenta los convenios interinstitucionales a partir de febrero de 2017, mes en el que entró en vigencia el Decreto Supremo No. 003-2017-IN, que como se verá es una de las principales normas que regula el tema. 10 Véase: ERI. Organización social de Cotabambas presenta demanda contra convenio entre la Policía Nacional y Minera Las Bambas. 11 de abril de 2019. Disponible en: <<https://earthrights.org/media/organizacion-social-cotabambasdemandam-minera-las-bambas-pnp/>>.

11 Véase: Derechos Humanos Sin Fronteras (DHSF). Tribunal Constitucional revisará los convenios que firmó la PNP y la empresa minera Glencore Antapacay. 29 de mayo de 2019. Disponible en: <<https://derechosinfronteras.pe/tribunalconstitucional-revisara-los-convenios-que-firmo-la-pnp-y-la-empresa-minera-glencore-antapacay>>



En ese contexto, a partir del insumo brindado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (en adelante, IDEHPUCP), se busca analizar con este informe las problemáticas que suscitan los dos temas mencionados en materia de derechos humanos, con la finalidad de contribuir con insumos para la elaboración del diagnóstico y línea de base del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (en adelante, PNA), que se encuentra elaborando el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, MINJUSDH).

Siguiendo la metodología común acordada con las demás universidades involucradas en el proceso del PNA, para el desarrollo de este informe se tomó como base el “Kit de Herramientas sobre Planes de Acción Nacionales de Empresas y Derechos Humanos”, desarrollado por el Danish Institute for Human Rights y la International Corporate Accountability Roundtable. Las preguntas incluidas en la matriz de dicho documento fueron traducidas y adaptadas a los dos temas de este informe. Al ser en ambos casos el actor principal involucrado parte del Estado, no se utilizaron las preguntas correspondientes al segundo pilar de los Principios Rectores.

En el proceso seguido para responder las preguntas de la matriz, se realizó una búsqueda exhaustiva de la normativa del Estado peruana en materia de uso de la fuerza y de prestación de servicios extraordinarios de la policía. Adicionalmente, entre octubre de 2019 y febrero de 2020, se realizaron catorce entrevistas a actores clave del Estado, empresas y sociedad civil (véase Anexo 1), con la finalidad de recoger información sobre ambos temas, así como las percepciones de estos actores en relación a ellos.

A continuación, se procederá a la presentación de los hallazgos realizados. Para ello, este informe introducirá primero los instrumentos normativos internacionales y nacionales usados para el análisis. Luego, se abordará el primer y tercer pilar de los Principios Rectores para reportarlas brechas existentes en su implementación a nivel legal, político y práctico en Perú. En tercer lugar, se realizará una recopilación de las buenas prácticas identificadas en este proceso; y, finalmente, se ofrecerán las conclusiones.

---

12 Entendemos por soft law a los instrumentos jurídicos no vinculantes, mientras que los tratados son los instrumentos jurídicos vinculantes.

13 Disponible en: <<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>>

14 Disponibles en: <<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>>

## INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES Y NACIONALES SOBRE USO DE LA FUERZA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS EXTRAORDINARIOS DE LA POLICÍA

### I. ESTÁNDARES INTERNACIONALES APLICABLES

A nivel internacional, no existe un tratado que regule de forma específica el uso de la fuerza por parte de agentes estatales. Sin embargo, existen dos instrumentos de soft law que, como se explicará, han sido utilizados para dotar de contenido ciertas disposiciones de tratados de derechos humanos<sup>12</sup>. Se trata, por un lado, del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (en adelante, Código de Conducta)<sup>13</sup>, y por otro, de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (en adelante, Principios Básicos)<sup>14</sup>.

El Código de Conducta fue adaptado mediante la resolución 34/169 de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979. En su primer artículo establece que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (en adelante, FEHCL) deben cumplir “en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión”.

Al respecto, precisa que la expresión FEHCL incluye a todos los agentes que ejercen función de policía, incluyendo al personal militar cuando ejerza esa tarea<sup>15</sup>. Otra de sus disposiciones importantes se encuentra en el tercer artículo que prevé que los FEHCL solo pueden hacer uso de la fuerza “*cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiere el desempeño de sus tareas*”. Además, el quinto artículo prohíbe que los FEHCL cometan actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos y degradantes. Por su parte, los Principios Básicos fueron adoptados en 1990 durante el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Parten de la definición de FEHCL establecida en el Código de Conducta, y establecen una serie de consideraciones sobre el uso de la fuerza. Quizás entre ellas, las más importantes para el primer tema que concierne a este informe son aquellas establecidas en la sección sobre la actuación de FEHCL en caso de reuniones ilícitas. En dicha sección, se establece que “[a] dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o si, no es posible, lo limitarán al mínimo necesario”<sup>16</sup>.

Asimismo, se indica que, en caso de reuniones violentas, los FEHCL “[...] podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9”<sup>17</sup>. Este último principio dispone que los FEHCL solo podrán emplear armas de fuego “en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos”<sup>18</sup>.

15 Incisos a) y b) del comentario al art. 1 del Código de Conducta.

16 Principio Básico 13.

17 Principio Básico 14.

18 Principio Básico 9.



Como se señaló, ambos instrumentos han sido utilizados para dotar de contenido a los tratados de derechos humanos, y más específicamente, a las obligaciones derivadas de los derechos a la vida y a la integridad personal. En el caso del sistema interamericano de derechos humanos (en adelante, SIDH)<sup>19</sup>, ello se refleja en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH)<sup>20</sup>. En 2018, esta se pronunció sobre el uso de la fuerza en el contexto de protestas en el caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*. No se trata del primer caso en el que desarrolla estándares sobre uso de la fuerza<sup>21</sup>, pero sí del más reciente y del primero en el que aborda este tema en el marco de una protesta.

En el caso en cuestión, la Corte IDH reiteró varios estándares que había establecido previamente. Así, por ejemplo, señaló que los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público para lo cual, en caso sea necesario, pueden emplear la fuerza<sup>22</sup>. De igual forma, tras hacer referencia a los Principios Básicos relativos a las reuniones ilícitas, subrayó que, al momento de actuar, los agentes estatales deben distinguir entre las personas que suponen “[...] una amenaza inminente de muerte o lesión grave, y aquellas personas que no presentan amenaza, y usar la fuerza solo contra las primeras”<sup>23</sup>.

Asimismo, indicó que los Estados tienen entre sus obligaciones específicas sobre uso de la fuerza: “(i) regular adecuadamente su aplicación, mediante un marco normativo claro y efectivo; (ii) capacitar y entrenar a sus cuerpos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos, los límites y las condiciones a los que debe estar sometido toda circunstancia de uso de la fuerza, y (iii) establecer mecanismos adecuados de control y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza”

Finalmente, basándose en los Principios Básicos, estableció que cuando se haga uso de la fuerza se deben cumplir con los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad<sup>25</sup>. En cuanto a la relación de este tema con el derecho a la reunión, la Corte IDH señaló que correspondía a los Estados demostrar que habían adoptado “[...] las medidas estrictamente necesarias y proporcionales para controlar el riesgo percibido al orden público o a los derechos de las personas, sin restringir o violentar innecesariamente el derecho a la reunión pacífica de las demás personas”<sup>26</sup>.

Por otra parte, la Corte IDH también cuenta con jurisprudencia sobre la participación de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden público. En efecto, tanto en el caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela* como en el caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador* ha señalado que esta se debe limitar lo más posible, ya que “[...] el entrenamiento que reciben [las Fuerzas Armadas] está dirigido a derrotar al enemigo, y

---

19 En el SIDH, los derechos a la vida y a la integridad personal se encuentran reconocidos en los artículos 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH).

20 La jurisprudencia de la Corte IDH es relevante para Perú en virtud del control de convencionalidad. Además, el artículo V del Código Procesal Constitucional establece que las decisiones de tribunales internacionales de derechos humanos, como la Corte IDH, son parámetro de interpretación de los derechos constitucionales.

21 Véase, por ejemplo: Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292, párr. 257 y ss.; Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No.

281, párr. 122 y ss.; Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 78 y ss.

22 Corte IDH. Caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 159.

23 Ídem, párr. 160.

24 Ídem, párr. 161.

25 Ídem, párr. 162.

26 Ídem, párr. 167.

no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales<sup>27</sup>. De esta manera, coincidiendo con el Código Conducta y los Principios Básicos, la Corte IDH admite la posibilidad de que las Fuerzas Armadas participen de esta tarea, aunque enfatizando que debe existir un escrutinio cercano sobre dicha función<sup>28</sup>.

Adicionalmente, en el SIDH, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) ha publicado recientemente un informe temático sobre Protesta y Derechos Humanos<sup>29</sup>. En dicho informe, además de definir los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, desarrolla varios estándares específicos sobre el uso de la fuerza en el contexto específico de la protesta. Por ejemplo, establece que el abordaje de las situaciones de protesta debe estar dirigido a la facilitación y no a la contención o confrontación; por lo cual, la dispersión de manifestaciones se justifica solo para proteger a las personas, y no puede constituir en sí misma un fin legítimo para hacer uso de la fuerza<sup>30</sup>. Asimismo, señala que “[...] los Estados deben implementar mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recursos en las manifestaciones públicas, y garantizar el uso adecuado y proporcionado de las armas menos letales, a través de la elaboración de protocolos de actuación claros y respetuosos de los estándares internacionales en la materia”<sup>31</sup>.

De otro lado, la CIDH indica que los Estados deben, como parte de sus obligaciones, diseñar protocolos específicos para la actuación de los agentes de seguridad en situaciones de protesta<sup>32</sup>.

En ese marco, también señala que a la hora de planificar y diseñar sus operaciones, se debe garantizar el acceso a asistencia médica, proporcionar vías paralelas para la dispersión de manifestantes, brindar mecanismos de protección para los agentes estatales, y tomar en cuenta los impactos diferenciados que los operativos podrían tener grupos en situación de vulnerabilidad<sup>33</sup>. Igualmente, establece como parte de las medidas de rendición de cuentas, que se deben registrar las órdenes y actividades, así como identificar visiblemente a funcionarios y equipamiento, lo cual será útil tanto para futuras investigaciones como también para la prevención de abusos y del uso intencional o accidental de equipamiento incorrecto<sup>34</sup>.

En cuanto a la participación de las Fuerzas Armadas en este tipo de situaciones, el informe señala que “[d]ado el interés social imperativo que tienen el ejercicio de los derechos involucrados en los contextos de protesta o manifestación pública para la vida democrática, la Comisión considera que en este ámbito específico esas razones adquieren mayor fuerza para que se excluya la participación de militares y fuerzas armadas”<sup>35</sup>. De esta forma, pareciera ser que la CIDH establece un estándar más estricto en la materia que el planteado por la Corte IDH.

A nivel del sistema universal de derechos humanos (SUDH), el Comité de Derechos Humanos ha realizado algunas consideraciones sobre el uso de la fuerza en su Observación General No. 36 sobre el derecho a la vida<sup>36</sup>.

27 Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78; y Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 51.

28 VILLANUEVA, Pedro. Empleo razonable de las armas de fuego en el control de la seguridad pública. Lima: IDEHPUCP, 2017, p. 75.

29 De forma previa, también desarrollo el tema en el Capítulo IV.A de su Informe Anual de 2015.

30 CIDH. Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.22/19. Septiembre de 2019, párr. 112.

31 Ídem, párr. 127.

32 Ídem, párr. 158.

33 Ídem, párrs. 162-165.

34 Ídem, párrs. 171.

35 Ídem, párr. 173.

36 El derecho a la vida se encuentra reconocido en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, PIDCP). El cumplimiento de este tratado es monitoreado por el Comité de Derechos Humanos.



En esta, ha señalado que se espera que los Estados adopten las medidas necesarias para impedir que los FECHL, incluidos agentes militares, priven arbitrariamente la vida de las personas. Entre dichas medidas, ha considerado a la “dotación de medios eficaces y menos letales y de equipo de protección adecuado a las unidades antidisturbios para evitar la necesidad de recurrir a la fuerza letal”<sup>37</sup>. Sin embargo, ha establecido que no se debería recurrir a estas armas menos letales cuando se pueda mantener el orden público por medios menos gravosos, particularmente si se está ejerciendo el derecho a la reunión pacífica<sup>38</sup>.

De otro lado, en más de una oportunidad en dicha observación general, el Comité de Derechos Humanos ha enfatizado que los agentes estatales deben actuar conforme al Código de Conducta y a los Principios Básicos, y recibir una capacitación adecuada<sup>39</sup>. Por último, también ha remarcado que la privación de la vida de una persona es arbitraria si es consecuencia de un acto u omisión que viole otros derechos. Para el comité, esto resulta aplicable, entre otras situaciones, a los manifestantes que ejerciendo su derecho a la libertad de reunión resultan muertos como resultado del uso de la fuerza<sup>40</sup>.

Adicionalmente, este comité se ha pronunciado sobre el uso de la fuerza en su reciente Observación General No. 37 sobre el derecho de reunión pacífica<sup>41</sup>. En ella, ha indicado que los agentes del orden que vigilan las reuniones deben respetar y garantizar los derechos de sus participantes, así como proteger a periodistas, médicos, observadores y bienes de propiedad pública y privada<sup>42</sup>. Asimismo, ha señalado que estos deben contar, entre otros, con planes de contingencia genéricos, protocolos de capacitación, protocolos para registrar y documentar acontecimientos, identificar agentes y notificar el uso de la fuerza, y equipamiento adecuado, que incluya de ser el caso equipos de protección y armas menos letales como gases lacrimógenos o cañones de agua<sup>43</sup>. Del mismo modo, ha establecido que las fuerzas del orden deben cumplir con los principios de necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación, y que los marcos jurídicos nacionales sobre uso de la fuerza deben guiarse por normas como los Principios Básicos o la Guía de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre armas menos letales para el cumplimiento de la ley<sup>44</sup>.

Por otro lado, este comité ha sostenido que solo los agentes capacitados deben participar en la vigilancia de las reuniones. En esa línea, ha señalado que cuando los militares participen de forma excepcional y temporal en esta tarea, deben contar con capacitación en derechos humanos y cumplir los estándares exigidos a FEHCL<sup>45</sup>. En cuanto a la dispersión de una reunión, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que esta debe efectuarse de forma excepcional, respetando las normas de uso de la fuerza y procurando evitar su utilización<sup>46</sup>. Asimismo, en esta observación general, este órgano ha establecido consideraciones sobre el uso de armas. En relación a las armas menos letales, ha señalado que cuando estas sean utilizadas se deben realizar todos los esfuerzos razonables para evitar los riesgos que estas pudieran producir. Respecto a las armas de fuego, ha indicado, entre otros, que estas no deben ser empleadas simplemente para dispersar la reunión y que su uso debe responder a una amenaza inminente de muerte o lesiones graves<sup>47</sup>.

---

37 Comité de Derechos Humanos. Observación general núm. 36. Artículo 6: derecho a la vida. CCPR/C/GC/26. 3 de septiembre de 2019, párr. 13.

38 Ídem, párr. 14.

39 Ídem, párr. 13.

40 Ídem, párr. 17.

41 El derecho de reunión pacífica se encuentra reconocido en el artículo 21 del PIDCP.

42 Comité de Derechos Humanos. Observación General núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21). CCPR/C/GC/37. 17 de septiembre de 2020, párr. 74.

43 Ídem, párrs. 77 y 81.

44 Ídem, párr. 79.

45 Ídem, párr. 80.

46 Ídem, párr. 86.

47 Ídem, párrs. 87-88.

Finalmente, este comité ha sostenido que los Estados tienen una obligación de investigar cualquier denuncia o sospecha de “uso ilícito de la fuerza” en el contexto de protestas, y que un inadecuado uso de la fuerza en una reunión puede constituir una violación a los derechos a la vida y la libertad personal, y a la prohibición de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes<sup>48</sup>.

Otro pronunciamiento relevante en el SUDH es el Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones<sup>49</sup>. En este, los Relatores Especiales hacen referencia a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, a los que agregan los principios de precaución y rendición de cuentas<sup>50</sup>. Varios de los estándares en este informe han sido tomados en cuenta posteriormente por otros órganos internacionales, como la CIDH y la Corte IDH.

En relación a la prestación de servicios extraordinarios de la policía, tampoco existe un tratado que se pronuncie específicamente sobre el tema. No obstante, resultan relevantes los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos (en adelante, Principios Voluntarios)<sup>51</sup>. Estos fueron adoptados en el año 2000 por los gobiernos de Reino Unido y Estados Unidos, junto a un grupo de empresas extractivas, y ONGs de derechos humanos y responsabilidad empresarial. Su objetivo es guiar a las empresas extractivas en el mantenimiento de la seguridad de sus operaciones en un marco respetuoso de los derechos humanos, para lo cual se dividen en tres categorías: i) evaluación de riesgo, ii) relación con la seguridad pública, y iii) relación con la seguridad privada.

De particular importancia para el segundo tema que concierne a este informe resultan los principios recogidos en la sección sobre la interacción entre las compañías y la seguridad pública. En la introducción de dicha sección, se establece que “en los casos en que sea necesario complementar la seguridad brindada por los gobiernos anfitriones, a las Compañías se les puede pedir o se espera que aporten, o de alguna otra forma reintegren, los costos que implican la protección de las instalaciones y el personal de la compañía y que son asumidos por la seguridad pública”<sup>52</sup>.

Entre los principios recogidos, se establece, entre otras cuestiones, que: la fuerza solo debe utilizarse cuando sea estrictamente necesaria y proporcional; no se debe violar los derechos de las personas mientras ejerzan otros derechos como el derecho a la reunión pacífica; las empresas deben promover el cumplimiento del Código de Conducta y los Principios Voluntarios, y respaldar los esfuerzos para capacitar a las fuerzas de seguridad del Estado<sup>53</sup>. Precisamente, a partir de las consideraciones de este apartado, la Iniciativa de Principios Voluntarios adoptó las cláusulas modelo para los acuerdos entre las fuerzas de seguridad del Estado y las compañías respecto a la seguridad y los derechos humanos (en adelante, cláusulas modelo)<sup>54</sup>.

48 Ídem, párrs. 90 y 98.

49 De forma previa, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias desarrolló el tema en sus informes al Consejo de Derechos Humanos de 2011 y 2014. Véase: Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Cristof Heyns. A/HRC/17/28. 23 de mayo de 2011; e Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Cristof Geys. A/HRC/26/36. 1 de abril de 2014.

50 Asamblea General. Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016, párr. 50.

51 Disponibles en: <<http://www.voluntaryprinciples.org/wpcontent/uploads/2019/12/TheVoluntaryPrinciplesSpanish.pdf>>

52 Principios Voluntarios, p. 5.

53 Ídem, pp. 6-7.

54 Disponibles en: <<http://www.voluntaryprinciples.org/wpcontent/uploads/2019/12/ModelClausesforAgreementsbetweenGovernmentSecurityForcesandCompaniesSpanish.pdf>>



Más allá de los pronunciamientos concretos que se ha hecho sobre nuestro país, que serán abordados más adelante (infra pregunta 1.1), ni los órganos del SIDH ni los del SUDH han abordado en forma extensa, detallada y general el tema de la prestación de servicios extraordinarios de la policía. Entre los pronunciamientos más recientes sobre la materia se encuentra el informe temático de la CIDH sobre Empresas y Derechos Humanos. Éste evidencia los cuestionamientos que suscita la prestación de servicios extraordinarios de la policía y las posibles violaciones de derechos humanos que podrían generar.

## II. MARCO JURÍDICO NACIONAL

A nivel interno, la actuación de los agentes de seguridad del Estado se encuentra regulada, en primer lugar, por la Constitución. Esta establece que la PNP tiene como finalidad “garantizar, mantener y restablecer el orden interno”, mientras que las FFAA tienen por objetivo “garantizar la independencia, soberanía y la integridad territorial”, aunque también pueden asumir el control del orden interno si así lo dispone el Presidente durante un estado de emergencia<sup>55</sup>. El uso de la fuerza de estos actores se encuentra regulado por varias normas a nivel legal e infralegal, entre las cuales las más importantes son las que se detallan a continuación:

---

55 Arts. 137, 165 y 166 de la Constitución.

NORMA	AÑO	CONTENIDO
<b>Decreto Legislativo No. 1095, que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional</b>	2010	<p>Esta norma regula “los principios, formas, condiciones y límites para el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas”<sup>56</sup>. Concretamente, establece que las Fuerzas Armadas (en adelante, FFAA) harán uso de la fuerza en los términos analizados en este informe en dos supuestos: 1) cuando, previa declaración de estado de emergencia, presten apoyo a la Policía Nacional del Perú (en adelante, PNP) con el objetivo de reestablecer el orden interno en situaciones de violencia que no involucren hacer frente a un grupo hostil; y 2) cuando presten apoyo a la PNP en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo o protección de instalaciones estratégicas, y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la PNP se vea sobrepasada<sup>57</sup>.</p> <p>La constitucionalidad de la disposición que recoge este último supuesto fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional por 6,430 ciudadanos. Si bien este resolvió que dicha disposición era constitucional, precisó que se debía entender la expresión “y los demás casos constitucionalmente justificados” como aquellos casos extremos en los que estuviera en peligro la vida, integridad, salud o seguridad de las personas<sup>58</sup>. En aquella ocasión, también se cuestionó la expresión “grupos hostiles”, que habilitaba igualmente la intervención de las FFAA pero en el marco del Derecho Internacional Humanitario (en adelante, DIH). Específicamente, en ese contexto, se criticaba que se pudiera incluir como “grupos hostiles” a personas que estuvieran participando en conflictos sociales. El Tribunal Constitucional dejó en claro que dicha expresión debía ser entendida como “grupo armado”, y que en ningún caso podía comprender a “las protestas sociales, manifestaciones masivas y otras expresiones públicas de protesta contra las políticas del Estado”<sup>59</sup>.</p>
<b>Decreto Legislativo No. 1186, que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú</b>	2015	Este decreto legislativo regula el uso de la fuerza por parte de la PNP. Entre otras cuestiones, prevé los principios que deben guiar el empleo de la fuerza (artículo 4), los niveles de uso de la fuerza (artículo 7) y las circunstancias en que puede utilizarse la fuerza (artículo 8).
<b>Decreto Supremo No. 012-2016-IN, Reglamento del Decreto Legislativo No. 1186</b>	2016	Este reglamento desarrolla y profundiza distintos aspectos del Decreto Legislativo No. 1086. Así, por ejemplo, establece una serie de consideraciones en relación a los principios de uso de la fuerza (artículo 6) y especifica aspectos de los niveles de uso de la fuerza (artículo 8)

56 Art. 1 del Decreto Legislativo No. 1095.

57 Art. 4.2 y 4.3 del Decreto Legislativo No. 1095.

58 Tribunal Constitucional. Exp. No. 00022-2011-PI/TC. 8 de julio de 2015, FJ 394. De forma previa a esta sentencia, la participación de las FFAA en el mantenimiento del orden interno sin previa declaración del estado de emergencia ya había sido validada por el Tribunal Constitucional en tres supuestos: narcotráfico, terrorismo y protección de instalaciones estratégicas. Véase: Tribunal Constitucional. Exp. No. 00002-2008-PI/TC. 9 de septiembre de 2009.

59 Tribunal Constitucional. Exp. No. 00022-2011-PI/TC. 8 de julio de 2015, FJ 373.



<b>Decreto Legislativo No. 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú</b>	<b>2016</b>	Esta norma prevé la “estructura, organización, competencias, funciones y atribuciones” de la PNP <sup>60</sup> . En sus artículos V y 3.8 establece al uso de la fuerza como una de las atribuciones que tiene esta institución.
<b>Decreto Supremo No. 003-2020-DE, Reglamento del Decreto Legislativo No. 1095</b>	<b>2020</b>	Este reglamento desarrolla varias de las disposiciones previstas en el Decreto Legislativo No. 1095. Así, por ejemplo, profundiza los alcances de los principios de uso de la fuerza (artículo 24), prevé consideraciones específicas para ello (artículo 25), establece el procedimiento que se debe seguir para el uso de armas de fuego (artículo 27); y señala su ámbito de aplicación.
<b>Ley No. 31012, Ley de Protección Policial</b>	<b>2020</b>	Esta ley tiene como propósito otorgar protección legal al personal de la PNP, y brindarles asesoría y defensa legal gratuita <sup>61</sup> . Tres son las cuestiones principales que establece esta norma: prohíbe la imposición de las medidas de detención preliminar judicial o prisión preventiva contra efectivos policiales que, haciendo uso de sus armas o medios de defensa en forma reglamentaria, causen lesiones o muertes (artículo 4); modifica la causal de exención de responsabilidad penal prevista para los miembros de la PNP y las FFAA (artículo 5); y deroga uno de los principios de uso de la fuerza establecidos en el Decreto Legislativo No. 1186 (Disposición Única Derogatoria).

Como se puede apreciar, a excepción del Decreto Legislativo que establece las reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional (en adelante, Decreto Legislativo No. 1095), el marco jurídico que regula actualmente el uso de la fuerza por parte de agentes estatales ha sido elaborado en los últimos seis años. Uno de los principales avances constituye sin duda la promulgación del Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú (en adelante, Decreto Legislativo 1186), ya que de forma previa no existía una norma de rango legal que estableciera los parámetros de uso de la fuerza para la PNP<sup>62</sup>. Sin embargo, como se explicará más adelante, los avances de esta norma se han visto mermados por la reciente promulgación de la Ley de Protección Policial (en adelante, Ley No. 31012).

En relación a las normas sobre las FFAA, resalta, por una parte, que puedan participar en situaciones de mantenimiento del orden interno. Debe señalarse que el reglamento del Decreto Legislativo No. 1095 fue promulgado en 2020, diez años después de su promulgación. Sobre él, organizaciones de la sociedad civil como la Plataforma de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos expresan su preocupación porque “permite la intervención de las FFAA en el control social en supuestos distintos a los de declaratoria de estado de emergencia, en contra de lo señalado expresamente por la Constitución”.<sup>63</sup> Ahora bien, como se detallará en la siguiente sección, existen otras dos normas de rango infralegal que operativizan en términos más concretos el marco de uso de la fuerza. Estas son el Manual de Operaciones de Mantenimiento y

60 Art. 1 del Decreto Legislativo No. 1267.

61 Art. 1 de la Ley No. 31012.

62 Esto fue notado por la Defensoría del Pueblo en: Defensoría del Pueblo. Violencia en los conflictos sociales. Informe Defensorial No. 156. Lima: Defensoría del Pueblo, 2012, pp. 91-93. Un análisis de las normas sobre uso de la fuerza hasta 2014 puede verse en: ROTH, Johanna. El uso de la fuerza en el Perú. Una aproximación al proceso de adecuación de la normativa peruana a los estándares internacionales. Lima: Socios Perú, 2014.

63 Observación aportada en el proceso de revisión del presente documento.

Reestablecimiento del orden público (2016) y el Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial (2018).

En cuanto al marco jurídico que regula la prestación de servicios extraordinarios de la policía, las principales normas a nivel legal e infralegal que rigen en la materia son las siguientes:

NORMA	AÑO	CONTENIDO
<p><b>Decreto Legislativo No. 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú</b></p>	<p><b>2016</b></p>	<p>Como se explicó, esta norma regula las actuaciones de la PNP. Su sexta disposición complementaria final establece que el personal policial que se encuentre de vacaciones, permiso o franco podrá en forma voluntaria prestar servicios policiales extraordinarios a instituciones públicas y/o privadas. Para ello, la PNP propone al Ministerio del Interior (en adelante, MININTER) la celebración de convenios que deben ser aprobados por Resolución Ministerial y firmados por el Director General de la PNP.</p> <p>La constitucionalidad de esta disposición fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional por el Colegio de Abogados de San Martín, con el patrocinio del Instituto de Defensa Legal (en adelante, IDL) y Earth Rights International (en adelante, ERI). Si bien el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda, considerando constitucional esta disposición, precisó que ello era así en tanto se interpretara 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 PNP<sup>64</sup>.</p> <p>Además, en la sentencia, realizó otras consideraciones relevantes para el segundo tema de este informe. Por ejemplo, indicó que el deber de protección de la PNP no se desnaturalizaba con los servicios policiales extraordinarios en la medida que estos no eran realizados por todo el personal policial, sino solo por el personal que estaba de vacaciones, permiso o franco. En el penúltimo caso, especificó que para evitar “escenarios de protección deficiente”, el permiso no debía tener como único propósito prestar este tipo de servicios<sup>65</sup>. Asimismo, señaló que el margen de discrecionalidad del que disponía la PNP para la celebración de estos convenios no podía implicar una “privación o restricción severa de efectivos asignados a realizar patrullaje común”<sup>66</sup>.</p> <p>De otra parte, el Tribunal Constitucional también se pronunció sobre la prestación específica de estos servicios en el marco de conflictos sociales. Al respecto, consideró que, atendiendo a que</p>

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

65 Ídem, FJ 75-80.

66 Ídem, FJ 86.



NORMA	AÑO	CONTENIDO
		<p>en estos casos cada parte esboza pretensiones a su favor y que la intervención policial a favor de una de ellas puede generar una sensación de falta de objetividad, la PNP solo debería brindar servicios policiales extraordinarios de forma excepcional solo cuando las empresas no puedan obtener resguardo por parte de la seguridad privada<sup>67</sup>. Del mismo modo, indicó que, en el diseño de los lineamientos sobre estos servicios, la PNP debe adoptar todas las medidas para evitar posibles situaciones de desprotección deficiente o parcialización (por ejemplo, procurando que los efectivos que resguarden el orden en un conflicto social no hayan prestado servicios policiales extraordinarios)<sup>68</sup>.</p>
<p><b>Decreto Supremo No. 003-2017-IN, que aprueba los lineamientos rectores para la ejecución de servicios policiales<sup>69</sup></b></p>	<p><b>2017</b></p>	<p>Este decreto supremo establece los criterios que deben ser tomados en cuenta por el MININTER y la PNP en la ejecución de servicios policiales. El segundo capítulo de esta norma se encuentra dedicado en su totalidad a regular los servicios policiales extraordinarios. Establece, entre otras cuestiones, las situaciones que justifican la prestación de este tipo de servicios, dentro de las cuales se encuentran la seguridad de instituciones educativas, la seguridad de instituciones bancarias y financieras, la seguridad externa de instalaciones estratégicas relacionadas a la explotación o transporte de recursos naturales, entre otros (artículo 11). Asimismo, señala la información mínima que deben contener los convenios mediante los cuales se establezca estos servicios (artículo 13), y habilita a que los solicitantes de los mismos puedan brindar apoyo logístico para su prestación, que incluya transporte, alimentación, infraestructura, equipamiento, alojamiento, vehículos u otros elementos que contribuyan en la función (artículo 15).</p>
<p><b>Decreto de Urgencia No. 006-2017</b></p>		<p>Esta norma autoriza al MININTER a establecer el otorgamiento de una entrega económica por servicios extraordinarios. Establece que dicha entrega económica no tiene carácter remunerativo ni pensionable, no está sujeta a cargas sociales y no constituye base de cálculo para los beneficios sociales. Asimismo, dispone que el monto de la referida entrega económica será aprobado mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el MININTER, a propuesta de este último.</p>
<p><b>Decreto Supremo No. 152-2017-EF</b></p>	<p><b>2017</b></p>	<p>Esta norma establece que el personal policial que preste servicios policiales extraordinarios recibirá como contraprestación por parte del MININTER S/. 13,23 por hora (artículo 1). Ello se financiará con cargo a los recursos previstos en los convenios (artículo 2).</p>
<p><b>Resolución Ministerial No. 1191-2019-IN,</b></p>	<p><b>2019</b></p>	<p>Esta resolución ministerial especifica varias cuestiones en relación a la prestación de servicios policiales extraordinarios. En</p>

67 Ídem, FJ 109-11.

68 Ídem, FJ 124-125..

69 Esta norma fue modificada en varios aspectos por el Decreto Legislativo No. 018-2017-IN. Las modificaciones hechas por esa norma se encuentran debidamente incorporadas en este informe

<p><b>establecen disposiciones para la prestación de servicios policiales extraordinarios por parte de la Policía Nacional</b></p>		<p>ese sentido, establece aspectos como la jornada del servicio policial extraordinaria (artículo 5), los elementos que componen el pago que debe realizarse a la PNP (artículo 7), y una compensación en caso sea necesario que los efectivos pernocten en la zona de influencia del servicio policial extraordinario (artículo 9).</p>
--	--	--

Al igual que en el caso del uso de la fuerza, el marco normativo vigente en materia de prestación de servicios extraordinarios de la policía es reciente. No obstante, ello no significa que antes no existiera este tipo de servicios ni que no estuvieran regulados. En efecto, para 1999, la norma que regulaba a la PNP ya contenía una disposición sobre los servicios policiales extraordinarios<sup>70</sup>. cuyos alcances fueron especificados por el Decreto Supremo No. 004-2009-IN. Si bien el decreto legislativo que en 2012 reemplazó esa norma eliminó dicha disposición, en una de las disposiciones relacionadas al presupuesto del que disponía la PNP se continuaba haciendo referencia a estos servicios<sup>71</sup>.



## NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

### I. EL DEBER DE PROTEGER DEL ESTADO

#### 1. Instrumentos jurídicos y de soft law internacionales y regionales

##### 1.1. ¿El Estado se ha comprometido o apoyado los siguientes instrumentos: Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos?

Mediante su normativa interna, el Estado peruano se ha comprometido con los Principios Básicos y el Código de Conducta. Así, la Ley de la Policía Nacional del Perú (en adelante, Decreto Legislativo No. 1267), establece como una de las funciones del personal policial el hacer uso de la fuerza de acuerdo a la normativa vigente y a los dos instrumentos mencionados<sup>72</sup>. Asimismo, el Decreto Legislativo No. 1186 prevé ambos instrumentos como parámetro de interpretación de sus disposiciones<sup>73</sup>.

Por otro parte, a nivel infralegal, tanto el Reglamento de la Ley de la Policía Nacional del Perú como el Reglamento del Decreto Legislativo que establece las reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional y el Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial contienen referencias a ellos<sup>74</sup>. De otro lado, en relación a los convenios entre empresas y la Policía Nacional del Perú, los nuevos contratos tipos establecidos desde el 2017 incluyen cláusula que establece de manera específica que los efectivos policiales que prestan servicios extraordinarios deben actuar conforme a lo dispuesto con el Código de Conducta, el Decreto Legislativo No. 1186, así como otras normas nacionales e internacional de derechos humanos y DIH<sup>75</sup>.

En cuanto a los Principios Voluntarios, Perú no forma parte de los diez países que son miembros de esta iniciativa<sup>76</sup>. No obstante, cabe señalar, que en algunos convenios suscritos de forma previa al 2017 con empresas mineras, se encontró una cláusula donde las empresas se declaraban adheridas a los Principios Voluntarios,

---

70 Véase art. 51 de la Ley No. 27328, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú. Dicho artículo fue modificado en 2006 por la Ley No. 28857, Ley de Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú.

71 Art. 49 del Decreto Legislativo No. 1148.

72 Art. 3.8 del Decreto Legislativo No. 1267. Una disposición similar también se encontraba incluida en la antigua Ley de la Policía Nacional del Perú. Véase: Art. 11.15 del Decreto Legislativo No. 1148, inciso añadido por el art. 2 del Decreto Legislativo No. 1230. La norma previa a ello establecía que la Policía Nacional del Perú debía observar y sujetarse en sus funciones al Código de Conducta. Véase: art. 10 de la Ley No. 27238.

73 Art. 5 del Decreto Legislativo No. 1186.

74 El Reglamento de la Ley de la Policía Nacional del Perú incluye exactamente con el mismo fraseo que la ley una mención a ambos instrumentos en el contexto de las atribuciones que tiene el personal policial. Véase: Art. 5.10 del Decreto Supremo No. 026-2017-IN. Mientras tanto, el otro reglamento establece que sus disposiciones sobre uso de la fuerza deben interpretarse, entre otros, conforme a el Código de Conducta y los Principios Básicos. La norma que reglamenta (Decreto Legislativo No. 1095) no contiene una referencia similar. Véase: Art. 23 del Decreto Supremo No. 003-2020-DE. En relación al manual, véase, por ejemplo, la sección que desarrolla su base legal y la sección sobre uso de la fuerza. En: Policía Nacional del Perú. Manual de Derechos Humanos aplicados a la Función Policial. Resolución Ministerial No. 952-2018-IN. Lima.

75 Esta cláusula se puede encontrar en el numeral 4.3 del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre Southern Perú Copper Corporation Sucursal del Perú y la PNP del 2018.

76 Estos son Argentina, Australia, Canada, Colombia, Ghana, Países Bajos, Noruega, Suiza, Reino Unido, y Estados Unidos. Véase la página web de los Principios Voluntarios: <<https://www.voluntaryprinciples.org/the-initiative/>>. Consulta: 13 de enero de 2019.

determinando que en el marco de dichos convenios en particular, la PNP se acogía a dichos principios<sup>77</sup>.

**1.2. ¿El Estado ha recibido recomendaciones sobre el uso excesivo de la fuerza en el contexto de protestas sociales o sobre la prestación de servicios policiales extraordinarios a empresas por parte del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por ejemplo, a través del proceso del Examen Periódico Universal (EPU); de otros órganos de las Naciones Unidas; o de otros organismos internacionales o regionales? ¿Cómo ha hecho el Estado el seguimiento de estas recomendaciones y ha supervisado su aplicación?**

En el marco del EPU, durante el diálogo interactivo del segundo ciclo en 2012, se expresó en dos ocasiones preocupación por el inadecuado uso de la fuerza en el contexto de protestas sociales, y en una oportunidad, se observó con inquietud “las noticias de abusos cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad”<sup>78</sup>. Como consecuencia de ello, se realizaron cuatro recomendaciones relacionadas al uso de la fuerza por parte de agentes de seguridad, tres de las cuales estuvieron vinculadas al componente de capacitación<sup>79</sup>.

En 2017, durante su exposición en el tercer ciclo de EPU, el Estado peruano informó como avance “la aprobación de normas relacionadas con la regulación del uso de la fuerza”, lo cual fue acogido con satisfacción durante el diálogo interactivo<sup>80</sup>. A pesar de ello, se hicieron dos recomendaciones relacionadas al tema. En la primera de ellas, se recomendó que se garantizara que “el uso de la fuerza y de armas de fuego por parte de las fuerzas de seguridad se [regulara] de conformidad con los principios de necesidad y proporcionalidad, y que todos los casos de muertes y uso excesivo de la fuerza por las fuerzas de seguridad durante las manifestaciones civiles [fueran] debidamente investigados”. Adicionalmente, se pidió que se revocasen “las disposiciones jurídicas que [permitían] a los agentes de policía prestar servicios de policía extraordinarios en el sector privado”<sup>81</sup>. En la segunda de ellas, se recomendó garantizar que la regulación sobre uso de la fuerza y armas de fuego fuera conforme con las normas internacionales<sup>82</sup>.

Cabe señalar que en ese ciclo de evaluación, tres Estados recomendaron a Perú adherirse a los Principios Voluntarios<sup>83</sup>. Estas fueron parte de las cinco recomendaciones de las que el Estado peruano únicamente tomó nota<sup>84</sup>. Al respecto, el Estado peruano señaló que los Principios Voluntarios “no [constituían] 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”. Agregó que dicha decisión no impediría que “todas las contribuciones académicas y buenas prácticas empresariales [fueran] 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”<sup>85</sup>.

77 Esto se puede encontrar en los convenios celebrados con la Minera Las Bambas del 2015 o con la Compañía Minera ARES S.A.C. del 2006 entre otros.

78 Asamblea General. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Perú. A/HRC/C/22/15. 27 de diciembre de 2012, párrs. 48, 86 y 98.

79 Ídem, párrs. 116.34, 116.53, 116.54 y 116.55.

80 Asamblea General. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Perú. A/HRC/37/8. 27 de diciembre de 2017, párrs. 10 y 64.

81 Ídem, párr. 111.49.

82 Ídem, párr. 111.50.

83 Ídem, párr. 111.43, 111.44 y 111.158.

84 Asamblea General. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Perú. Adición. Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuesta del Estado examinado. A/HRC/37/8/Add.1. 28 de febrero de 2018, párr. 5.

85 Ídem, párr. 7.



En cuanto a recomendaciones de otros órganos de las Naciones Unidas, resaltan las observaciones finales que realizó el Comité de Derechos Humanos a Perú en 2013. En estas, tras expresar su preocupación por las denuncias de uso excesivo de la fuerza en el contexto de protestas sociales, el Comité indicó que el Estado peruano debía continuar tomando medidas para prevenir y eliminar el uso excesivo de la fuerza, entre otros; fortaleciendo y ofreciendo de forma periódica capacitación sobre derechos humanos y particularmente sobre uso de la fuerza y de armas de fuego. Asimismo, señaló que este debía velar porque las denuncias relacionadas al tema fueran investigadas<sup>86</sup>.

En su sexto informe periódico, el Estado peruano informó sobre cuestiones relacionadas a estos temas. Así, señaló que tanto la normativa referida al uso de la fuerza por parte de la PNP como aquella referida a las Fuerzas Armadas (FFAA), guardaban conformidad con los estándares internacionales; “por lo que de haber actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, se procederá con la investigación administrativa correspondiente y se dará inmediata cuenta a las autoridades competentes”<sup>87</sup>. En relación a este tema, también aludió al Acuerdo Plenario de las Salas Penales Permanente, Transitoria y Especial de la Corte Suprema, que estableció que la Ley No. 30151 no exoneraba de responsabilidad penal a los funcionarios que hubieran sobrepasado los límites del uso de la fuerza (véase pregunta 8.1)<sup>88</sup>. En el informe, se hizo igualmente referencia a las acciones de capacitación vinculadas al uso de la fuerza que había emprendido durante el 2019<sup>89</sup>.

Por su parte, en sus observaciones finales de 2014, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) observó con preocupación la información que existía sobre uso desproporcionado de la fuerza contra miembros de pueblos indígenas que se oponían a proyectos extractivos, y la promulgación de Ley No. 30151 que modificó el Código Penal, eximiendo de “responsabilidad penal a agentes de las fuerzas del orden cuando produzcan lesiones o muerte como producto de la fuerza durante el cumplimiento de su deber” (véase pregunta 8.1).

Como consecuencia de ello, exhortó al Estado a adoptar medidas para garantizar los principios de proporcionalidad y estricta necesidad en el uso de la fuerza contra miembros de pueblos indígenas, considerar derogar la Ley No. 30151 y asegurar que los responsables de un uso excesivo de la fuerza comparecieran ante la justicia<sup>90</sup>.

En respuesta a ello, en sus informes periódicos 22° y 23°, el Estado peruano informó de la aprobación del Decreto Legislativo No. 1186 y su reglamento, así como de los cambios que supuso el Decreto Legislativo No. 1230 en la Ley de la Policía Nacional del Perú<sup>91</sup>.

De otro lado, en sus observaciones finales de 2018, CERD continuó expresando preocupación por las denuncias de uso excesivo de la fuerza contra miembros de pueblos indígenas. A ello sumó su preocupación por que la imparcialidad de la policía pudiera verse afectada por la celebración de “convenios de prestación de servicios con empresas mineras que realizan actividades indígenas”, y por los estados de emergencia decretados. En esa

---

86 Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú, aprobadas por el Comité en su 107° período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013).

CCPR/C/PER/CO/5. 29 de abril de 2013, párr. 16.

87 República del Perú. Sexto informe periódico ante el Comité de Derechos Humanos. 5 de febrero de 2020, párr. 138.

88 Ídem, párr. 143.

89 Ídem, párr. 139.

90 CERD. Observaciones finales sobre los informes periódicos 18° a 21° del Perú. CERD/C/PER/CO/18-21. 25 de septiembre de 2014, párr. 23.

91 CERD. Informes periódicos 22° y 23° que los Estados partes debían presentar en 2016. Perú. CERD/C/PER/22-23. 20 de febrero de 2017, párrs. 150-157.

línea, realizó al Estado peruano cuatro recomendaciones: i) adoptar medidas para prevenir el uso de excesivo de la fuerza, ii) asegurar la independencia e imparcialidad de la policía y considerar la eliminación de los convenios con empresas, iii) analizar y justificar la necesidad de los estados de emergencia antes de decretarlos, e iv) investigar y sancionar a los responsables de denuncias de uso excesivo de la fuerza<sup>92</sup>. El Estado peruano aún no ha informado a CERD sus avances en relación a estas recomendaciones, pues recién le corresponde presentar el respectivo informe periódico en 2022.

Una recomendación similar a la cuarta recomendación de CERD fue hecha por el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (GTEDH) en su informe sobre su visita a Perú. Al respecto, también recomendó al Estado peruano adoptar “medidas para hacer frente a los casos de uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes de la policía y los miembros de las fuerzas de seguridad, en particular limitando estrictamente el uso de militares para tareas civiles de mantenimiento del orden público [...]”<sup>93</sup>. En ese informe, el GTEDH recomendó igualmente dar a conocer, de forma pública, “los acuerdos de prestación de servicios de seguridad concertados entre las empresas y el Gobierno”, y adoptar medidas para poner fin a dicha práctica<sup>94</sup>.

En relación a este tema, también se pronunció 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 un informe de 2019 en el que hizo referencia al caso peruano<sup>95</sup>. Sobre ello, mencionó que “[l]a línea entre los intereses públicos y privados en la prestación de servicios de seguridad a la industria extractiva puede desdibujarse aún más si se permite que los agentes de seguridad del Estado trabajen como personal de seguridad privada en su tiempo libre, en algunos casos, según se ha informado, utilizando los mismos uniformes y las mismas armas de fuego”<sup>96</sup>. Asimismo, recomendó que “con miras a incrementar la transparencia, los Estados deben hacer públicos los acuerdos que celebren con las empresas extractivas, en particular los que guarden relación con la prestación de servicios de seguridad. Esos acuerdos deben definir claramente las respectivas funciones y esferas de acción de los distintos proveedores de servicios de seguridad que operan en la explotación extractiva y sus alrededores”<sup>97</sup>.

Además, en su Informe sobre su visita a Perú en 2020, el Exrelator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos, Michael Forst, se refirió a los convenios de prestación extraordinaria de servicios policiales. Al respecto, indicó que “aunque al parecer los convenios celebrados han sido objeto de ciertas modificaciones, la práctica persiste y recientemente fue declarada compatible con la Constitución. Esos acuerdos demuestran y refuerzan los vínculos institucionales entre el sector empresarial extractivo y las fuerzas del orden. Además, demuestran y refuerzan una relación de dependencia entre agentes de policía y entidades empresariales. Se envía a las mismas instituciones, en algunos casos a las mismas personas, a vigilar manifestaciones que perturban las actividades de las empresas con las que tienen vínculos

92 CERD. Observaciones finales sobre los informes periódicos 22º y 23º combinados del Perú. CERD/C/PER/CO/22-23.23 de mayo de 2018, párr. 24.

93 Consejo de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú. A/HRC/3/8/48/Add.2. 9 de mayo de 2018, párr. 90.v).

94 Ídem, párr. 90.w).

95 Consejo 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. Relación entre las empresas militares y de seguridad privada y la industria extractiva desde una perspectiva de derechos humanos. A/HRC/42/42. 29 de julio de 2019. 96 Ídem, párr. 32

97 Ídem, párr. 68.



*inherentes*”.<sup>98</sup> En ese sentido, el exrelator ha recomendado “revocar los reglamentos que permiten acuerdos de transferencia de servicios de la policía nacional o las fuerzas armadas a empresas privadas”<sup>99</sup>.

Aunque no se trata propiamente de recomendaciones, a nivel regional, resaltan las medidas cautelares que la CIDH otorgó en 2014 a favor de un grupo de líderes y lideresas de las comunidades y rondas campesinas de Cajamarca. Entre los hechos que llevaron a esa decisión, estuvieron numerosos actos de violencia que habrían puesto en peligro la vida e integridad personal de dichas personas, y algunos de los cuales estarían vinculados a un presunto uso desproporcionado de la fuerza por parte de agentes estatales en el marco de las protestas organizadas a raíz del proyecto minero Conga<sup>100</sup>. Asimismo, destaca que, en dos oportunidades, en el contexto de audiencias públicas, la CIDH expresó preocupación por los convenios entre las empresas privadas y la policía, y en uno de esos casos, observó con inquietud el impacto que los convenios podrían tener sobre los derechos laborales de los policías<sup>101</sup>.

Igualmente, es necesario subrayar que, en su reciente informe temático Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos, la CIDH se refirió a los convenios entre empresas extractivas y la policía en Perú, expresando que preocupaba que “el diseño e implementación de estos convenios, junto a la declaración de estados de emergencia por el Estado en tales contextos, pudieran facilitar la generación de actos que impliquen la violación de derechos humanos, debilitar la imparcialidad e independencia de la institución policial, agravar la existencia de conflictos sociales relacionados a actividades extractivas y amenazar la labor de personas defensoras de derechos humanos y el ambiente”<sup>102</sup>.

Agregó que la información que había recibido señalaba que los convenios “no estarían en consonancia con el desarrollo jurisprudencial interamericano y el test de proporcionalidad sobre el principio de igualdad y no discriminación”<sup>103</sup>. Además, en el informe se señaló que tanto la CIDH como su Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (en adelante, REDESCA) consideraban que los convenios “de ninguna forma pueden servir, directa o indirectamente, como herramientas que transgredan en la práctica el ejercicio de derechos humanos, como la vida, integridad personal, libertad de expresión, de reunión y la defensa de los derechos humanos”, y que los Estados debían “asegurar de que no se desnaturalice la labor y función pública de la policía en beneficio de intereses empresariales [...]”<sup>104</sup>.

---

98 ONU. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, a partir de su visita a Perú del 21 de enero al 3 de febrero de 2020. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/46/35/ADD.2>, párr.40

99 Ídem, párr. 82 c)

100 Véase: CIDH. Medida Cautelar No. 452-11. 5 de mayo de 2014.

101 Las dos audiencias públicas en las que se discutió estos temas fueron “Situación del derecho a la libertad de asociación y reunión en Perú” (2015) y “Seguridad ciudadana y denuncias de uso irregular de fuerzas policiales en las actividades de exploración y explotación de recursos naturales en Perú” (2018). CIDH. Comunicado de Prensa No. 037A/2015. Informe sobre el 154 Período de Sesiones de la CIDH. 19 de junio de 2015. Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/037A.asp>>; y Comunicado de Prensa No. 220A/2018.

Audiencias Públicas realizadas durante el 169 Período de Sesiones en Boulder, Colorado. Anexo al Comunicado de Prensa 220/18. 19 de octubre de 2018. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/220A.asp>>

102 CIDH. Informe empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/REDESCA/INF.1/19. 1 de noviembre de 2019, párr. 229.

103 Íbidem.

104 Íbidem.

## 2. Leyes, políticas y reglamentos nacionales

### 2.1. ¿Ha introducido y/o implementado el Estado políticas para ayudar a facilitar el respeto de los derechos humanos en situaciones de uso de la fuerza en contextos de protesta social y/o cuando a policía preste extraordinariamente sus servicios a las empresas, a través de la adopción de Planes Nacionales de Acción sobre empresas y derechos humanos, responsabilidad social de las empresas (PNA), o derechos humanos en general?

Perú todavía no cuenta con un PNA. Sin embargo, en la elaboración del diagnóstico y línea de base del mismo, ambos temas han sido considerados. Tampoco cuenta con un plan nacional orientado a la responsabilidad social de las empresas. Por su parte, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (en adelante, PNDH) establece dos acciones estratégicas vinculadas al uso de la fuerza por parte de agentes de seguridad del Estado.

En efecto, como parte de su primer lineamiento estratégico (promoción de una cultura de derechos humanos y paz) y concretamente en el marco del tercer objetivo estratégico (los servidores y funcionarios civiles incorporan el enfoque de derechos humanos y el derecho internacional humanitario en la gestión pública, promoviendo el ejercicio pleno de la ciudadanía y la cultura de paz), prevé como cuarta acción estratégica “garantizar la capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario a miembros de la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, para garantizar el respeto de los derechos de las personas y una actuación acorde a los estándares nacionales e internacionales en el uso de la fuerza, o, en los casos que corresponda el empleo de la fuerza”<sup>105</sup>

Asimismo, como parte del segundo lineamiento estratégico (diseño y fortalecimiento de la política pública de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) y en el marco de su quinto objetivo estratégico (garantizar el derecho a la libertad y seguridad de las personas), dispone como segunda acción estratégica “institucionalizar métodos y técnicas de intervención policial mediante la capacitación instrucción y entrenamiento permanente del personal policial en el uso de la fuerza, en el marco de los derechos humanos con énfasis en zonas de conflictos sociales latentes o escalamiento”<sup>106</sup>

En cuanto a la primera acción estratégica, el PNDH propone como meta al 2021 que el 100% de miembros de la PNP y las FFAA beneficiarios de la capacitación conozcan los estándares de derechos humanos y DIH. De forma similar, la segunda acción estratégica plantea como meta al 2021 que el 100% de suboficiales de la PNP de las unidades de mantenimiento y restablecimiento del orden público y control de multitudes sea certificado en curso sobre uso de la fuerza. Adicionalmente, esta acción estratégica propone como meta al 2018 “la intervención a través de un módulo de capacitación y un instrumento para medir el resultado de su implementación”.

El informe del primer año de implementación del PNDH indica, en relación a la primera acción estratégica, que el Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas se encuentra estandarizando los cursos en derechos humanos y DIH, y que se espera que para enero de 2020, certifique a profesores de educación superior acreditados para impartir la enseñanza de ambos temas<sup>107</sup>. Sin embargo, de

105 Actividades similares también fueron previstas en el antiguo PNDH. Véase: Objetivo No. 1 del Lineamiento estratégico No. 1 del Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016

106 Una actividad similar fue prevista en el antiguo PNDH. Véase: Objetivo No. 4 del Lineamiento estratégico No. 2 del Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016.

107 MINJUSDH. Informe sobre los avances del primer año de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Primera edición. Lima: 2019, MINJUSDH, p. 59.



acuerdo a información más reciente proporcionada por el Ministerio de Defensa (en adelante, MINDEF)<sup>108</sup>, en el marco del PNDH, las FFAA vienen difundiendo y capacitando a efectivos policiales y militares a través de Programas de Estudio de los niveles básico, avanzado y superior en materia de DIH y Derechos Humanos, y la realización de talleres y seminarios a nivel nacional. Así, para 2019, habían sido capacitados 16290 personas (incluyendo militares, policías, operadores judiciales, oficiales de otros países), lo cual constituye al 54.3% de la meta prevista en el PNDH para el 2021<sup>109</sup>. En cuanto a la segunda acción estratégica, señala que no existe información sobre el módulo de capacitación dirigido al personal policial en el uso de la fuerza en zonas de conflictos sociales<sup>110</sup>. El segundo informe sobre la implementación del PNDH no reporta información vinculada a estas acciones estratégicas<sup>111</sup>. El PNDH no establece acciones estratégicas vinculadas a la prestación de servicios policiales extraordinarios a las empresas.

**2.2. ¿Ha establecido y difundido el Estado a los organismos gubernamentales pertinentes (incluidas las embajadas y consulados extranjeros) declaraciones políticas claras sobre la expectativa de que todas las empresas domiciliadas en su territorio o jurisdicción respeten y promuevan la garantía de los derechos humanos, inclusive cuando se hayan suscrito convenios para la prestación de servicios policiales extraordinarios?**

No se han identificado declaraciones políticas de este tipo. Las notas de prensa del MININTER sobre los convenios para la prestación de servicios policiales extraordinarios no son numerosas<sup>112</sup>. En una de ellas, el MININTER enfatizó que en los convenios se limitaba el uso de la fuerza a casos excepcionales y cuando existiera un riesgo inminente a la vida de alguna persona. Asimismo, refiriéndose al convenio suscrito con la empresa minera Las Bambas, indicó que dicho documento reafirmaba el compromiso de respetar los Principios Voluntarios<sup>113</sup>.

**2.3. ¿Hay una ley que regula el uso de la fuerza en el contexto de protestas sociales y/o la prestación de servicios policiales extraordinarios a empresas? ¿Esa/s ley/es exigen que las fuerzas policiales u otras fuerzas de seguridad del Estado respeten derechos humanos, incluso cuando se está prestando un servicio privado a una empresa?**

No existe una ley que regule específicamente el uso de la fuerza en el contexto de protestas sociales y/o en el marco de la prestación extraordinaria de servicios policiales a una empresa. Sin embargo, el Decreto Legislativo No. 1267 establece que la atribución que tiene el personal policial de ejercer la fuerza pública “se ejerce con pleno respecto de los derechos fundamentales y en el marco de las normas sobre la materia”<sup>114</sup>. Además, el

108 Información remitida al MINJUSDH mediante el Anexo No. 2 del Oficio No. 3323-2020-MINDEF/SG, de 13 de julio de 2020, que también fue proporcionada como aporte del MINDEF en la revisión de este documento.

109 Las actividades realizadas incluyen: programas básicos (4106 personas), programas avanzado y superior (905 personas), talleres de difusión nacional (8834), conferencias (760), cursos para jueces y fiscales (403), curso para corresponsales (37), cursos especiales en provincia (515 personas), cursos instructores en derechos humanos y DIH (626), curso FFAA sudamericano (84).

110 Ídem, p. 63.

111 MINJUSDH. Segundo informe sobre los avances de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021.

112 La otra nota de prensa identificada se refería al convenio suscrito con la Asociación de Bancos del Perú. Véase: MININTER. Nota de Prensa MININTER No. 594-2017. 15 de mayo de 2017. Disponible en:

<https://www.mininter.gob.pe/content/ministro-del-interior-preside-renovaci%C3%B3n-de-convenio-para-seguridadde-bancos>

113 MININTER. Nota de prensa MININTER NO. 342-2016. 26 de octubre de 2016. Disponible en:

<https://www.mininter.gob.pe/content/polic%C3%AD-nacional-no-cuida-empresas-brinda-servicio-deprotecci%C3%B3n-y-seguridad-instalaciones>.

114 Art. V del Decreto Legislativo No. 1267.

Decreto Legislativo No. 1186 es la norma que regula de forma general el uso de la fuerza por parte de la PNP. Como se puede apreciar en el Anexo 2, esta ley recogía los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad de forma compatible con los estándares internacionales de uso de la fuerza.

No obstante, la recientemente promulgada Ley No. 31012 derogó el artículo 4.1.c) del Decreto Legislativo No. 1186<sup>115</sup>, el cual establecía el principio de proporcionalidad. Esta norma fue seriamente criticada por distintos actores, entre ellos organizaciones de la sociedad civil<sup>116</sup> y la Defensoría del Pueblo. Esta última institución expresó, mediante un comunicado de prensa, su preocupación por la eliminación de este principio, y recordó que a pesar de ello, dicho principio no podía ser dejado sin efecto “ya que es una regla básica que deriva de la Constitución y los tratados internacionales”<sup>117</sup>. Si bien ello es cierto, no puede dejar de observarse que, con la derogación de la disposición en cuestión, la normativa interna peruana deja de estar conforme a los estándares internacionales. Actualmente, dos proyectos de ley que buscan derogar la Ley No. 31012 se encuentran en proceso de evaluación por parte de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República<sup>118</sup>

Por su parte, el Decreto Legislativo No. 1095 establece que en los casos en que las Fuerzas Armadas presten apoyo a la PNP en el control del orden interno y en los otros supuestos previstos en dicha norma “rigen las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”<sup>119</sup>. En esa línea, su artículo 16 señala que los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad regirán antes, durante y después del uso de la fuerza. Los reglamentos de ambas normas desarrollan los principios de uso de la fuerza, como también se puede apreciar en el Anexo 2.

Adicionalmente, a nivel infralegal, se cuenta con el Manual de derechos humanos aplicado a la función policial, el cual fue aprobado en 2018 mediante la Resolución Ministerial No. 952-2018-IN. Este tiene por finalidad “facilitar información sobre los aspectos doctrinarios y normativos de los derechos humanos que guardan relación con la función de la Policía Nacional del Perú”, y “establecer procedimientos y técnicas que permitan minimizar los riesgos hacia la integridad o la vida de los participantes en una intervención policial, haciendo énfasis en el uso diferenciado y proporcional de la fuerza”<sup>120</sup>. Desarrolla, entre otras cuestiones, los medios con los que cuenta la PNP, los principios del uso de la fuerza, el uso diferenciado y progresivo de la fuerza, y las circunstancias en el uso de la fuerza.

Asimismo, existe un Manual de Operaciones de Mantenimiento y Restablecimiento del orden público, que fue aprobado en 2016 mediante la Resolución Directoral No. 179-2016-DIRGEN/EMG-PNP. Este manual podría ser pronto reemplazado, ya que en 2019, el Ministerio del Interior prepublicó el proyecto del nuevo manual con la finalidad de “conocer las sugerencias y recomendaciones de entidades públicas y privadas, organizaciones

115 Única disposición complementaria derogatoria de Ley No. 31012.

116 CNDDHH. Ley de Protección Policial es inconstitucional y puede favorecer excesos. 28 de marzo de 2020. Disponible en: <<http://derechoshumanos.pe/2020/03/ley-de-proteccion-policial-es-inconstitucional-y-puede-favorecerexcesos/>>; e IDL. Pronunciamiento: Rechazamos la inconstitucional Ley de Protección Policial y exigimos su derogación inmediata. 28 de marzo de 2020. Disponible en: <<https://idl.org.pe/pronunciamiento-rechazamos-la-inconstitucionalley-de-proteccion-policial-y-exigimos-su-derogacion-inmediata/>>.

117 Defensoría del Pueblo. Nota de Prensa No. 112/OCII/DP/2020. Ley de Protección Policial no se ajusta a parámetros constitucionales. 30 de marzo de 2020. Disponible en: <<https://www.defensoria.gob.pe/wpcontent/uploads/2020/03/NP-112-2020.pdf>>.

118 Véase los Proyectos de Ley No. 04970/2020-CR y 04986/2020-CR.

119 Art. 5.2 y 5.3 del Decreto Legislativo No. 1095.

120 MININTER. Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial. Lima: 2018, MININTER, p. 8.



de la sociedad civil, así como de personas naturales [...]”<sup>121</sup>. Ambos documentos hacen referencia a cuestiones como los principios de uso de la fuerza, y los medios y dispositivos tácticos que puede utilizar la policía en contextos de mantenimiento y restablecimiento del orden público. Uno de los aspectos en los que se diferencian, además de su extensión, es sobre la conformación de la escuadra de control de multitudes. En efecto, mientras que el manual de 2016 prevé que esta esté compuesta por 11 efectivos, de los cuales tres portan armas (pistola de puño, escopeta de caza y fusil de asalto)<sup>122</sup>; el proyecto del nuevo manual establece que la escuadra estará conformada por 12 efectivos y solo uno portará una pistola de puño<sup>123</sup>. Para la CNDDHH, resulta necesario contar con protocolos específicos para garantizar la libertad de reunión así como regular el uso de bombas lacrimógenas y perdigones<sup>124</sup>

Los servicios extraordinarios de la policía son definidos como aquellos que se prestan a través del personal policial que se encuentre de vacaciones, permiso o franco y de manera voluntaria. Asimismo, en relación a la naturaleza del servicio que realizan los miembros de la policía, se establece que su prestación, “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.”<sup>125</sup> En ese sentido, la normativa que regula de forma general la prestación de servicios policiales extraordinarios a empresas no contiene disposiciones específicas que exijan al personal policial respetar los derechos humanos cuando estén proveyendo este tipo de servicios. Sin embargo, como se señaló (véase pregunta 1.1), los convenios tipo a partir de 2017 tienen una cláusula que dispone que los efectivos policiales deben actuar conforme a los derechos humanos. Cabe señalar que los estos convenios son aprobados mediante resoluciones ministeriales, las cuales constituyen una norma infralegal.

#### **2.4. ¿Existe un programa estándar de entrenamiento para las fuerzas de seguridad con un componente claro de derechos humanos? ¿Se capacita a las fuerzas de seguridad en cuestiones relacionadas a los derechos humanos? ¿Se les capacita específicamente sobre la cuestión de las empresas y los derechos humanos?**

Los planes curriculares utilizados en las escuelas de la Escuela Nacional de Formación Profesional Policial (ENFP) no son documentos de acceso público. En el marco de este diagnóstico, se solicitó a la autoridad competente proporcionar acceso a la versión vigente de su malla curricular sin haber recibido a la fecha de cierre de esta investigación respuesta a dicha solicitud. A pesar de ello, se tiene conocimiento por el informe periódico presentado por el Estado Peruano ante el Comité de Derechos Humanos que, en “el nuevo itinerario formativo” para la Escuela de Oficiales, se encuentra establecida “la asignatura de DDHH (que incluye el uso de la fuerza) en ocho de los diez semestres de la carrera policial”<sup>126</sup>. No se cuenta con información sobre si es componente ha sido incorporado en el plan curricular de las escuelas de educación superior destinadas a la formación de suboficiales<sup>127</sup>

---

121 Art. 2 de la Resolución Ministerial No. 169-2019-IN. Aprobada el 7 de noviembre de 2019.

122 PNP. Manual de operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público. 2016, pp. 110-161.

123 MININTER. Manual de operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público. Proyecto. 2019, pp. 17- 18.

124 Comentario de la CNDDHH durante la reunión del 16 de febrero de 2021 para la elaboración del diagnóstico y la línea de base sobre los documentos de conflictividad social y uso de la fuerza y servicios policiales extraordinario.

125 Artículo 9 del Decreto Supremo No 007-2017

126 República del Perú. Sexto informe periódico ante el Comité de Derechos Humanos, supra, párr. 145.

127 Dentro de la ENFP, en el nivel pregrado, existen Escuelas de Oficiales y Escuelas de Educación Superior. Las primeras conducen al otorgamiento del despacho de alférez de la PNP, mientras que las segundas conducen al otorgamiento del despacho de suboficial de tercera de la PNP. Véase: Art. 59 del Decreto Supremo No. 022-2017-IN.

Además, existen investigaciones que dan cuenta de los planes de estudios previos a la promulgación del Decreto Legislativo que regula la formación profesional de la Policía Nacional del Perú (Decreto Legislativo No. 1318)<sup>128</sup> Se trata, por un lado, del Informe de Adjuntía No. 001-2014-DP/ADJHP de la Defensoría del Pueblo, que contiene como anexo el “Programa de estudios de las Escuelas Técnico Superiores de la Policía Nacional” vigente para la promoción 2012 de suboficiales. Dicho plan de estudios, preveía la asignatura de Derechos Humanos en el tercer semestre académico, y la asignatura de “Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial” en el cuarto semestre académico. Asimismo, preveía dos talleres sobre uso y manejo de armas de fuego durante los dos primeros semestres académicos<sup>129</sup>

Por otro lado, se encuentra la investigación de Ernesto de la Jara y César Bazán sobre formación policial. Esta da cuenta del plan de estudios de la Escuela de Oficiales de 2014 y la incorporación en este del enfoque de derechos humanos. Entre los hallazgos de este trabajo resalta, por ejemplo, que las entrevistas realizadas por los autores a cadetes evidencian que, a pesar de haber llevado cursos de derechos humanos en la escuela de oficiales, en su mayoría estos solo recuerdan vagamente algunos conceptos. Adicionalmente, en el estudio, los autores observaron que los cadetes se habían mostrado “poco permeables” al enfoque de derechos humanos, y que incluso habían defendido la exención de responsabilidad penal<sup>130</sup>

Esta investigación mostró además que el plan de estudios de la Escuela de Oficiales de 2014 contaba con un curso sobre derechos humanos durante el segundo semestre. Si bien De la Jara y Bazán saludaron la inclusión de dicha materia, indicaron que el tema debía abordarse como un eje transversal del plan curricular, y cuestionaron que el sílabo del curso no hiciera mención al Manual de derechos humanos aplicado a la función policial vigente en ese entonces. De igual forma, se preguntaron si llevar ese curso durante los primeros semestres de formación resultaba adecuado o si podía conllevar como riesgo el olvido de los contenidos del curso<sup>131</sup>. En su análisis, también se refirieron a los cursos sobre el uso de armas, como materias en las que se debería y podría tener una mayor perspectiva de derechos humanos. Entre los aspectos cuestionados, observaron el poco tiempo que se dedicaba a las normas generales sobre el empleo de las armas<sup>132</sup>.

Ahora bien, a nivel normativo, los Lineamientos de Formación, Capacitación, Especialización y Perfeccionamiento de la Policía Nacional del Perú, aprobados en enero de 2019, han establecido que la PNP debe incorporar, entre otros, el enfoque de derechos humanos en sus procesos académicos, administrativos y de investigación<sup>133</sup>. Asimismo, el Decreto Legislativo No. 1186 prevé que personal policial tiene derecho a “recibir formación, capacitación y entrenamiento permanente sobre el uso de la fuerza en todos los niveles educativos conforme a los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos”<sup>134</sup>. El reglamento de esta norma asigna al MININTER la responsabilidad de aprobar “los lineamientos de política sectorial para transversalizar la enseñanza y capacitación en derechos humanos aplicados a la función policial”<sup>135</sup>; y a la PNP, la tarea de certificar “mediante los cursos de capacitación en derechos humanos aplicados a la función policial y de mantenimiento del orden público, las competencias cognitivas y técnicas del personal policial para el uso de la fuerza y el empleo de los medios de policía”<sup>136</sup>

128 Esta es la norma que actualmente se encuentra vigente y bajo la cual se dictan los planes curriculares de la ENFPP.

129 Defensoría del Pueblo. Aportes para el fortalecimiento de las escuelas de formación de la Policía Nacional del Perú. Serie Informes de Adjuntía – Informes No. 001 y No. 004-2014-DP/ADHPD. Lima: Defensoría del Pueblo, 2014, pp. 71-75.

130 DE LA JARA BASOMBRÍO, Ernesto y César BAZÁN SEMINARIO. ¿Cómo se forman los policías? Derechos humanos y policía comunitaria. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018, p. 82. 131 Ídem, pp. 114-118.

132 Ídem, pp. 127-133.

133 Lineamiento 2.7. Véase: MININTER. Resolución Ministerial No. 116-2019-IN. Publicada el 18 de enero de 2019.

134 Art. 10.c. del Decreto Legislativo No. 1186.

135 Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo No. 012-2016-IN.

136 Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo No. 012-2016-IN.



En el mismo sentido, en los contratos celebrados entre la PNP y entidades privadas posteriores al 2017, una de las obligaciones establecidas para la PNP es “[p]roporcionar capacitación al personal policial sobre la normativa en materia de seguridad y derechos humanos, así como su aplicación, de forma que dicho personal sea consciente de la existencia de las normas respectivas y las consecuencias de su incumplimiento”<sup>137</sup>

Como se desprende de todo ello, el personal policial debería recibir capacitación en derechos humanos y uso de la fuerza. Efectivamente, eso muestra el informe periódico presentado por el Estado peruano ante el Comité de Derechos Humanos, según el cual, como parte de las acciones para difundir el Manual de derechos humanos aplicado a la función policial, se habrían realizado entre 2018 y 2019 talleres sobre uso de la fuerza y derechos humanos que capacitaron a 7556 efectivos<sup>138</sup>. Igualmente, ello quedó evidenciado en las entrevistas realizadas a personal policial en el marco de esta investigación<sup>139</sup>. No obstante, en ellas también se observaron algunos desafíos al respecto.

Por ejemplo, uno de los entrevistados se refirió a las limitaciones de tiempo que tenían, señalando “[...] tú capacitas cuando tu personal tiene tiempo, tenemos poco personal para cubrir las múltiples necesidades, pero tenemos que ver un espacio donde podamos darle capacitación [...]”. Asimismo, resultaron preocupantes las declaraciones de otro efectivo que señaló que contaban con personal “[...] que tiene preparación especial en uso racional de la fuerza, en base a los protocolos de Ginebra y todos los protocolos que corresponden”. Esto último resulta inquietante, toda vez que los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales pertenecen al DIH, cuya finalidad es limitar los efectos de los conflictos armados. En contraste, el uso de la fuerza en situaciones de mantenimiento del orden interno es regulado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

Igualmente preocupante resulta que, en percepción de uno de los entrevistados de la sociedad civil, la existencia de acciones de capacitación y una norma adecuada no necesariamente han supuesto una mejora en la práctica<sup>140</sup>. En contraste, tanto en la entrevista sostenida con la SNMPE como en la sostenida con la CONFIEP, uno de miembros del primer gremio indicó que había una mejora en los protocolos de la PNP, y que los efectivos policiales recibían capacitaciones en derechos humanos, lo cual se reflejaba en las cifras y datos existentes. No obstante, otro de los miembros del gremio enfatizó que existen aspectos por mejorar, como la formación de los policías. Al respecto, uno de los aspectos que cuestionó fue el poco material del que disponían para el entrenamiento con armas de fuego.

Por otra parte, el personal militar que ejerce funciones de mantenimiento de orden interno también debería recibir capacitaciones sobre los estándares internacionales de uso de la fuerza de acuerdo al DIDH. Esto debido a que el Decreto Legislativo No. 1095, que como se explicó hace referencia a los principios de uso de la

---

137 Esta cláusula se puede encontrar en el numeral 3.2.4 del Contrato con la Compañía Minera Poderosa S.A. entre otros.

138 República del Perú. Sexto informe periódico ante el Comité de Derechos Humanos, supra, párr. 139.

139 Así, en una entrevista, se señaló: “[...] en el año tenemos 51 cursos, obviamente no todos abocados al tema del orden público. Por ejemplo, hoy día tenemos de robo de vehículos, tenemos tránsito, pero tenemos también cursos priorizados en el tema del uso de la fuerza, que es el tema de las unidades especializadas. Eso sí lo tenemos, el uso de la fuerza, tenemos derechos humanos, trabajamos Constitución”. Igualmente, en otra entrevista, se indicó que tras la promulgación del Decreto Legislativo No. 1186, se tomaron varias acciones para instruir al personal policial al respecto. En esa misma entrevista, se señaló que, a pesar de las limitaciones de tiempo se habían realizado 6800 capacitaciones. Adicionalmente, cabe señalar que, durante las entrevistas a la Defensoría del Pueblo, se consultó si esta institución colaboraba con capacitaciones a la PNP en materia de uso de la fuerza. La respuesta en las dos entrevistas realizadas fue que, si bien apoyaban con capacitaciones a la policía, estas abordaban temas distintos al uso de la fuerza.

140 En ese sentido, Jaime Borda de DHSF señaló: “[...] tanto la empresa como el estado, dice que siempre los capacita derechos humanos, pero cuando hay un conflicto lo primero que hacen es matar a la gente, acción disuasiva no es disparar al aire, no sé, pero no disparan, apuntan. Entonces yo creo que la norma puede ser un montón de cosas muy chéveres, pero en la práctica lo que yo veo es que no necesariamente esto ha mejorado [...]”.

fuerza (véase pregunta 2.3), establece que los Institutos de las Fuerzas Armadas incorporarán “en sus planes de instrucción y entrenamiento las previsiones necesarias a efectos de impartir a su personal la instrucción, preparación y entrenamiento apropiados para el cumplimiento del presente Decreto Legislativo”<sup>141</sup>. De conformidad con ello, el reglamento aprobado de esa norma asigna responsabilidades a distintas entidades del MINDEF en materia de políticas educativas<sup>142</sup>. Asimismo, dispone que, en un plazo de 60 días, el Jefe del Comando Conjunto de las FFAA “debe presentar un plan de instrucción y entrenamiento que permita a las unidades militares de las FFAA ejecutar acciones militares en apoyo a la PNP orientadas a restablecer o mantener el orden interno”<sup>143</sup>.

De acuerdo a información proporcionada por el MINDEF<sup>144</sup>, siguiendo el reglamento del Decreto Legislativo No. 1095, el Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos (CDIH-DDHH) de las FFAA ha implementado la difusión y capacitación en dichas normas en sus programas de estudio, asumiendo el compromiso de revisar y actualizar su Manual de Derechos Humanos y DIH. Asimismo, se han elaborado cartillas de derechos humanos y DIH, que son distribuidas a todo el personal que participa en los diferentes programas y talleres, y el Comando Conjunto de las FFAA ha elaborado y difundido cartillas sobre el uso y empleo de la fuerza para la eficiente participación de las FFAA en apoyo a la PNP para prevenir, controlar y manejar la pandemia del COVID-19. Adicionalmente, el MINDEF explicó que, para que los miembros de las FFAA conozcan las normas de Derechos Humanos y DIH desde su ingreso a las Instituciones Armadas, se ha trabajado en la estandarización de la enseñanza de estas áreas del derecho en todos los programas de estudio de los diferentes niveles de educación del Sistema Educativo en el Sector Defensa, de acuerdo con la Directiva No. 002- 2018- MINDEF. Del mismo modo, se ha incrementado la cantidad de programas a desarrollar, así como los talleres de capacitación que se realizan en el CDIH-DDHH de las FFAA. Igualmente, dentro de los programas de estudio se ha incluido el estudio de tratados de derechos humanos ratificados por Perú, con particular énfasis en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles y Degradantes; y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. No se cuenta con información sobre si en alguno de los ejemplos mencionados en esta sección, se proporciona formación específica sobre cuestiones relacionadas a las empresas y los derechos humanos.

## **2.5. ¿Existen mecanismos adecuados de acceso a la información que favorezcan la transparencia y rendición de cuentas de las fuerzas del orden en contextos de uso de la fuerza, inclusive cuando existan convenios para la prestación de servicios extraordinarios por parte de la policía?**

De acuerdo a los incisos b y c del artículo 9 del Decreto Legislativo No. 1186, luego de que el personal policial haga uso de la fuerza, deberán, por un lado, comunicar lo sucedido a los familiares de las personas fallecidas, heridas o afectadas o a quien estas designen. Por otro lado, también deberán presentar un informe policial que contenga “las circunstancias, los medios empleados, el personal interviniente, el tipo de armas y las municiones utilizadas, el número e identidad de los afectados, las asistencias y evacuaciones realizadas”<sup>145</sup>.

Asimismo, el artículo 11.1 de esa misma norma establece que toda ocurrencia vinculada al uso de la fuerza o de arma de fuego se debe informar al comando policial. En esa línea, el artículo 13 del Decreto Supremo No. 012-2016 señala que “toda intervención policial con uso de la fuerza que tenga como resultado heridos o muer-

141 Art. 26 del Decreto Legislativo No. 1095.

142 Art. 41 del Decreto Supremo No. 003-2020-DE.

143 Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo No. 003-2020-DE.

144 Información aportada por el MINDEF en el proceso de revisión del presente documento, y oficialmente remitida al MINJUSDH mediante Oficio No. 3323-2020-MINDEF/SG, del 13 de julio de 2020.

145 En sentido similar: art. 12 del Decreto Supremo No. 012-2016-IN.



tos, será informada de inmediato y por escrito a la comisaría de la jurisdicción o dependencia con funciones de investigación, la cual, además de realizar los actos de investigación respectivos, con conocimiento del Ministerio Público, dará cuenta a la Inspectoría General de la Policía Nacional del Perú, u órgano dependiente de ésta, para el inicio de la investigación administrativa correspondiente [...]”.

Por su parte, el Decreto Legislativo No. 1095 señala que cuando los miembros de las FFAA hagan uso de armas de fuego deberán presentar un informe escrito a su superior que detalle los principales datos sobre el incidente. Adicionalmente, de producirse daños personales o materiales, el superior deberá iniciar la indagación correspondiente<sup>146</sup>. Esta norma también establece, en forma general, que una vez concluidas las acciones tomadas en el ámbito de su aplicación, el comandante de la fuerza militar debe presentar un informe a su superior con datos de relevancia sobre la operación<sup>147</sup>. El Decreto Supremo No. 003-2020-DE desarrolla los aspectos que debe contener este informe<sup>148</sup>. Adicionalmente, establece que “[t]oda persona tiene derecho a recibir información completa, veraz y oportuna sobre las personas heridas o fallecidas, como consecuencia de una operación o acción militar, así como sobre las personas que hayan sido intervenidas”<sup>149</sup>.

En cuanto a los servicios extraordinarios de la policía, se debe resaltar que se ha avanzado en la publicidad sobre la existencia y contenido de los convenios celebrados entre las entidades públicas y privadas, y la PNP<sup>150</sup>. Sin embargo, en las entrevistas realizadas con diversas entidades de sociedad civil tanto en Lima, Cajamarca, Cusco y Puno; se ha podido recoger las dificultades que se tuvieron para acceder a estos documentos hasta antes del 2018. En ese sentido, las entidades de sociedad civil han presentado diversos pedidos de información y procesos de hábeas data para conocer sus contenidos<sup>151</sup>.

De acuerdo a organizaciones de la sociedad civil como ERI, incluso después de la creación de la página web en la que se puede los convenios suscritos con la PNP, persistirían ciertas dificultades. Concretamente, la información en la página web no estaría actualizada y en muchos casos, no incluiría las adendas a los convenios. Esto habría llevado a que las organizaciones de sociedad civil tengan que presentar nuevos pedidos de información para obtener los convenios<sup>152</sup>. En esa línea, cabe señalar que, durante la actualización de cifras sobre la cantidad de convenios existentes, se advirtió que efectivamente existían algunas dificultades en las páginas web que alojan los convenios interinstitucionales. Así, se identificó que en la página web de la PNP existían 21 documentos repetidos (16 convenios y 5 adendas) y 8 documentos con enlaces rotos, de los cuales se pudo encontrar 1 en la página web del MININTER y 5 (4 adendas y 1 convenio) en páginas web diferentes a los sitios web de PNP y el MININTER que centralizan los convenios interinstitucionales. Adicionalmente, al momento de revisar las adendas, se identificó que un convenio no figuraba ni en la página web de la PNP ni en la página web del MININTER. Asimismo, se observó que existían contrastes entre la cifra total de convenios por servicios policiales extraordinarios registradas en ambas páginas web. En efecto, mientras que la página web de la PNP registra, entre los años 2017 y 2020, 102 convenios; la página web del MININTER registra.

---

146 Art. 20 del Decreto Legislativo No. 1095.

147 Art. 31 del Decreto Legislativo No. 1095.

148 Art. 46 del Decreto Supremo No. 003-2020-DE.

149 Art. 45.8 del Decreto Supremo No. 003-2020-DE.

150 Esta cifra se identificó a partir de los 34 convenios firmados entre 2017 y 2020 que todavía se encuentran vigentes (1 convenio de 2017, 21 convenios de 2019 y 12 convenios de 2020) y 26 adendas firmadas entre 2019 y 2021 (17 adendas en 2019, 8 adendas en 2020 y 1 en 2021) que amplían el plazo de convenios firmados entre 2017 y 2019 (18 convenios de 2017, 6 convenios de 2018 y 2 convenios de 2019).

151 Se pueden revisar los convenios vigentes y sus contenidos en: <https://www.mininter.gob.pe/content/convenios-interinstitucionales-vigentes>. Sin embargo, no es pública la lista y contenido de todos los convenios que se han celebrado y que han generado servicios extraordinarios.

152 El informe “Convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú” elaborado por ERI, el IDL y la CNDDHH cuenta parte de los intentos que se realizaron para obtener dichos convenios.

Asimismo, cabe resaltar que, de acuerdo con las entrevistas realizadas, la falta de transparencia sobre la existencia, vigencia y condiciones de los convenios es una de las principales causas de la relación de desconfianza que existe entre la PNP y la población que vive en las zonas de influencia de las actividades empresariales<sup>153</sup>. En ese sentido, en algunas entrevistas se resaltó la importancia de la información para fortalecer los nexos entre dichos actores. Sin embargo, se señaló que aún con estas medidas, se vuelve muy complicado diferenciar, al momento de la existencia de un conflicto social, aquellos miembros de la PNP que están actuando bajo la modalidad de servicios extraordinarios, de aquellos que, en el cumplimiento de sus funciones, están realizando acciones conjuntas, lo que dificulta la comprensión sobre la relación existente entre las fuerzas públicas y las empresas. Esta dificultad para separar el rol de la policía dentro de un conflicto social, de los servicios extraordinarios que prestan algunos de sus miembros, fortalece la relación de desconfianza entre las fuerzas del orden y la sociedad civil, en el marco de los procesos extractivos. Esto se vincula con posibles violaciones de derechos humanos que podrían ser facilitadas por la implementación de los convenios, tal como recogió la CIDH (véase pregunta 1.2). Esta confusión en el rol de la PNP durante los conflictos, cobra aún más sentido si se toma en cuenta que el Decreto Supremo No. 018-2017-IN, que modifica parcialmente el Decreto Supremo N° 003-2017-IN, permite de manera expresa la prestación simultánea de servicios policiales y servicios policiales extraordinarios cuando ello resulta necesario por razones de orden interno, orden público o seguridad ciudadana<sup>154</sup>. Los aportes recibidos en la revisión de este informe dan cuenta de que, incluso con las limitaciones establecidas en la prestación de servicios policiales extraordinarios por la sentencia del Tribunal Constitucional, todavía existen preocupaciones y suspicacias por parte de organizaciones de sociedad civil –como ERI, IDL y FEDEPAZ– respecto de los convenios para este mismo periodo 67 convenios. Para IDL, resulta necesario además que los convenios sean compartidos con las comunidades locales a través de otros medios debido a la existencia de brechas digitales<sup>155</sup>.

En contraste con esta posición crítica que tienen las organizaciones de la sociedad civil, en las entrevistas realizadas tanto a los miembros de las fuerzas policiales y a los miembros de los gremios empresariales, se indicó que los convenios ayudaban a combatir una debilidad institucional: la ausencia del Estado en ciertas zonas que suelen coincidir con los lugares donde se desarrollan actividades extractivas. Concretamente, señalaron que los convenios ayudan a preservar el Estado de Derecho y la seguridad pública, al facilitar la presencia de servicios policiales en contextos de escalamiento de las protestas. Al respecto, cabe señalar que, de acuerdo a lo establecido por el Tribunal Constitucional en su reciente sentencia sobre este tema, la celebración de los convenios entre la PNP y entidades públicas o privadas obedece “a la optimización de la seguridad ciudadana y del orden público, y ello en la medida en que la prestación de estos servicios debe encontrarse orientada hacia lugares que constituyen focos de riesgo para la realización de actividades delictivas”<sup>156</sup>

---

153 2 convenios repetidos en 2017, 1 convenio repetido en 2018, y 13 convenios y 5 adendas repetidas en 2019.

155 Comentario de ERI durante la reunión del 16 de febrero de 2021 para la elaboración del diagnóstico y la línea de base sobre los documentos de conflictividad social y uso de la fuerza y servicios policiales extraordinario.

154 Para ello, se realizó una búsqueda en Google con palabras clave (nombre de la empresa, convenio, adenda, año, PNP, etc.). Los convenios encontrados se encuentran alojados en páginas web que comienzan con el siguiente enlace: <https://cdn.www.gob.pe/>

39 convenios en 2017, 21 convenios en 2018, 30 convenios en 2019 y 12 convenios en 2020.

156 Tribunal Constitucional. Exp. 00009-2019-PI/TC. 23 de junio de 2020, FJ 94.

157 Información aportada por la SNMPE en el proceso de revisión de este documento.

158 Esto se puede encontrar en los convenios celebrados luego del 2017. Por ejemplo, en el apartado 3.1.8 del Convenio de Colaboración entre la PNP y Southern Peru Copper Corporation del 2017.



Asimismo, miembros de los gremios empresariales señalaron la importancia de mantener estos convenios, en tanto lo contrario implicaría fomentar el aumento de fuerzas de seguridad privada, lo que podría devenir en una situación similar a lo que ocurre en otros países de la región con problemas con entidades de seguridad privada. Según indicó la SNMPE, los convenios implicarían la participación de 18 a 22 efectivos policiales, repartidos en 3 turnos; por lo cual el personal dedicado a prestar servicios policiales extraordinarios sería reducido<sup>157</sup>

Finalmente, cabe señalar que los contratos incluyen la obligación de la empresa de comunicar a la PNP, de forma inmediata, las quejas contra el personal policial presentadas, sin que eso limite la interposición de una denuncia ante la autoridad competente<sup>158</sup>

### 3. Debida diligencia

#### **3.1. ¿Ha brindado el Estado orientación en torno a sus expectativas y mejores prácticas en relación con la debida diligencia en materia de derechos humanos con la que deben proceder las empresas, específicamente cuando suscriben un convenio de prestación de servicios policiales extraordinaria?**

Ni las normas pertinentes al respecto, ni el contenido de los convenios entre las empresas y la PNP vigentes, establecen de manera expresa ninguna orientación sobre la debida diligencia de las empresas, en relación al cumplimiento de la función policial en la zona de influencia del proyecto.

En ese sentido, las obligaciones establecidas para las empresas en el marco de dichos convenios están dirigidas a facilitar el apoyo logístico necesario para la ejecución eficiente del servicio policial extraordinario, tanto al personal policial que presta los servicios extraordinarios, a aquellos efectivos policiales que supervisan la prestación de dichos servicios, y a los efectivos policiales que por razones de orden interno, orden público o de seguridad ciudadana, realizan acciones conjuntas con aquellos que brindan los servicios policiales extraordinarios. Asimismo, si bien de acuerdo con el marco constitucional y legal se establece de manera expresa que las empresas no tienen poder de dirección alguno sobre el personal de la PNP, sí están en la obligación de canalizar las denuncias presentadas a las autoridades competentes, de comunicar sobre las políticas y conductas éticas, y de derechos humanos propias.

A pesar de la ausencia de exigencias estatales específicas sobre debida diligencia en este contexto, ciertas empresas realizarían análisis de debida diligencia en materia de seguridad pública. En ese sentido, Anglo American compartió, en la mesa de trabajo sobre este informe, que realizaba este ejercicio en el marco de su gestión de riesgos operaciones, analizando factores como el contexto interno y externo, el marco regulatorio internacional y nacional, el contexto regional y local, y el respeto de las comunidades<sup>159</sup>

En relación a este tema, cabe señalar que para organizaciones de la sociedad civil, como la CNDDHH, la debida diligencia aplicable a estos casos debería implicar que las empresas exijan a los efectivos policiales estar adecuadamente identificados, no portar “armamento de guerra” y pedir que sean unidades de servicios especiales las que intervengan en conflictos sociales. Según esta organización, las empresas también deberían grabar las operaciones policiales y tener un registro de sus comunicaciones con la policía, así como abstenerse de apoyar a efectivos policiales que no cuenten con el entrenamiento o equipos adecuados para atender protestas

---

159 Comentario de Anglo American durante la reunión del 16 de febrero de 2021 para la elaboración del diagnóstico y la línea de base sobre los documentos de conflictividad social y uso de la fuerza y servicios policiales extraordinario.

160 Comentario de CNDDHH durante la reunión del 16 de febrero de 2021 para la elaboración del diagnóstico y la línea de base sobre los documentos de conflictividad social y uso de la fuerza y servicios policiales extraordinario.

sociales<sup>160</sup>

#### 4. Trabajo

##### **4.1. ¿Ha establecido el Estado leyes y reglamentos para garantizar que las empresas respeten los derechos laborales de los policías cuando presten servicios extraordinarios? ¿Están estas leyes en consonancia con la protección que ofrecen los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT (Convenios fundamentales) y otros convenios de la OIT ratificados por el Estado?**

El Decreto Supremo No. 152-2017-EF establece el monto de contraprestación que deberá recibir el personal policial que, encontrándose de vacaciones, permiso o franco, preste servicios policiales extraordinarios de manera voluntaria, por parte del MININTER<sup>161</sup>. Asimismo, señala que dichos recursos se financian con cargo a los recursos que se perciban en el marco de los convenios que suscriba la PNP con las entidades del sector público o privado<sup>162</sup>. De igual forma, dicha norma menciona que estos pagos no tienen carácter remunerativo ni pensionable, no están sujetos a cargas sociales y no constituyen base de cálculo para beneficios sociales<sup>163</sup>. Esta disposición no cuenta con excepciones relacionadas al tiempo de la prestación o por su frecuencia.

Cabe señalar que las modificaciones normativas han ido variando el contenido de los convenios. Antes de las modificaciones realizadas en el 2017, el pago de las contraprestaciones se daba de manera directa a cada uno de los efectivos policiales, luego de haberse aprobado una planilla por parte de la empresa, en coordinación con la PNP. En relación a este tema, también cabe apuntar que, de acuerdo a lo sostenido por un representante de CONFIEP en una reunión de trabajo sobre este informe, la “desmejora de la calidad de la condición laboral de la PNP y la baja escala remunerativa de los efectivos policiales” explicarían por qué estos últimos se ven obligados a prestar servicios extraordinarios en sus días vacaciones o franco y, en esa medida, serían causa de los convenios de servicios extraordinarios de la policía<sup>164</sup>.

En relación a otros derechos laborales, la Resolución Ministerial No. 1191-2019-IN establece algunas condiciones adicionales tales como una jornada máxima laboral de ocho horas<sup>165</sup>, aunque de manera excepcional se puede extender hasta doce horas cuando se deba atender el transporte de armas de fuego y explosivos de uso civil<sup>166</sup>. Asimismo, en relación al horario laboral, dadas las circunstancias existentes, se puede realizar los servicios en horarios diferenciados, siempre que conste en el mismo convenio<sup>167</sup>.

Asimismo, el Decreto Supremo No. 003-2017-IN establece que las entidades privadas que soliciten y suscriban un Convenio para la prestación de servicios policiales extraordinarios deberán contratar un seguro por muerte, invalidez o lesiones graves o leves y atención de emergencia, acorde con los montos establecidos en la norma. Esto deberá cubrir a todos los efectivos policiales que presten dichos servicios, y podrá cubrir al personal policial encargado de la supervisión de dichos servicios, y a aquel personal policial en el cumplimiento de sus funciones que actúe de manera conjunta con aquellos que presten servicios policiales extraordinarios<sup>168</sup>. En ese sentido, los convenios posteriores al 2017, incluyen dentro de sus disposiciones, la cobertura del seguro

161 Art. 1 del Decreto Supremo No. 152-2017-EF.

162 Art. 2 del Decreto Supremo No. 152-2017-EF.

163 Art. 4 del Decreto Supremo No. 152-2017-EF.

164 Comentario de CONFIEP durante la reunión del 16 de febrero de 2021 para la elaboración del diagnóstico y la línea de base sobre los documentos de conflictividad social y uso de la fuerza y servicios policiales extraordinarios.

165 Art. 5.1 de la Resolución Ministerial No. 1191-2019-IN.

166 Art. 5.3 de la Resolución Ministerial No. 1191-2019-IN.

167 Art. 5.2 de la Resolución Ministerial No. 1191-2019-IN.

168 Art. 14 del Decreto Supremo No. 003-2017-IN.



de estos tres grupos.

De las entrevistas realizadas, se resalta el aporte adicional que recibe el personal policial en sus días de franco o vacaciones, siendo que esta modalidad permite que ese adicional pueda ser obtenido de manera transparente a la institución policial, evitando que ofrezcan esos servicios de manera paralela e informal. Sin embargo, cabe resaltar la necesidad de analizar el régimen laboral de los miembros de las fuerzas policiales, en tanto los días de descanso y las vacaciones no sólo constituyen parte de sus derechos laborales, sino que, además, ayudan a combatir el agotamiento profesional propio de este tipo de actividades.

#### **4.2. ¿Tiene el Estado sistemas para supervisar el cumplimiento y la aplicación de estas leyes y reglamentos laborales?**

Los convenios designan coordinadores por cada una de las partes. En el caso de la PNP se designa al Jefe de la Región Policial donde se ejecute dichos servicios. Este coordinador está obligado a presentar de manera trimestral a la Dirección General de la PNP sobre el avance, desarrollo y ejecución de actividades. En ese sentido, el incumplimiento de algunas de las obligaciones establecidas en el convenio deriva en la resolución del mismo. Sin embargo, no se establecen mecanismos de compensación en caso dichos incumplimientos involucren derechos laborales.

### **5. Coherencia de las políticas en los acuerdos del Estado con empresas**

#### **5.1. ¿Existen leyes o políticas que garanticen que las consideraciones de derechos humanos se incluyan en los convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios que suscribe el Estado con las empresas?**

Si bien el marco normativo específico aplicable al personal policial que brinda servicios extraordinarios no contempla consideraciones en relación a derechos humanos, las normas referidas en la pregunta 2.3 de este documento sobre uso de la fuerza y derechos humanos, son aplicables a las actividades realizadas durante la prestación de los convenios, de acuerdo con lo establecido en el el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1186, el cual establece que: “las disposiciones del presente reglamento alcanzan a todo el personal de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad en cuadros, que comprende al personal de franco, vacaciones, permiso u otros, cuando hagan uso de la fuerza en defensa de la persona, la sociedad y el Estado en cumplimiento de sus funciones, deberes u orden superior<sup>169</sup>”.

#### **5.2. ¿El Estado apoya o aboga por la inclusión de consideraciones de derechos humanos, particularmente referidas al uso de la fuerza, en los convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios que suscribe el Estado con las empresas?**

Si bien en Decreto Supremo No. 003-2017-IN no considera como parte de los contenidos esenciales de los convenios la inclusión de consideraciones de derechos humanos. Los convenios de cooperación celebrados luego del 2017, sí disponen específicamente que la PNP se compromete a “actuar con respeto a las normas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario<sup>170</sup>”.

#### **5.3. ¿Existen casos públicos de impactos adversos en los derechos humanos asociados con**

---

169 Art. 2 del Decreto Supremo N° 012-2016-IN.

170 Se puede encontrar, por ejemplo, en el numeral 3.3.1 del Convenio de Cooperación Institucional entre la PNP y la Compañía Minera Poderosa S.A.

**los convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios que ha suscrito el Estado con las empresas? En caso afirmativo, ¿se incluyeron consideraciones de derechos humanos en el convenio?**

Si han existido casos públicos de impactos adversos en los derechos humanos relacionados a prestaciones de servicios policiales extraordinarios. Estos se pueden encontrar entre las denuncias presentadas en las audiencias ante la CIDH<sup>171</sup> o en los reportes presentados por la Defensoría del Pueblo sobre el uso de la fuerza en contextos de conflictividad social por actividades extractivas. Sin embargo, cabe señalar que los convenios de cooperación institucional que están disponibles en la página del Ministerio del Interior, que incluye algunos de los convenios celebrados desde el 2006 en adelante, incluyen compromisos de la PNP para evitar cualquier acto contrario a los derechos humanos, incluyendo en los convenios anteriores al 2017, el compromiso de respetar los Principios Voluntarios<sup>172</sup>

## II. ACCESO A RECURSOS/REMEDIOS Y REPARACIÓN PARA VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

### 1. Reparación por abusos de los derechos humanos relacionados con las empresas

**1.1. ¿El Estado ha establecido leyes, políticas y reglamentos que introduzcan la responsabilidad civil, la responsabilidad penal y las sanciones administrativas, como multas, para los impactos adversos sobre los derechos humanos, incluso en aquellos relacionados con los convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios que ha suscrito con empresas? ¿Se aplican estos mecanismos a los individuos y/o a las empresas?**

El Decreto Legislativo No. 1186 establece en su artículo 11.5 que el uso de la fuerza que lo contravenga generará “responsabilidad administrativa disciplinaria, penal y civil”. En igual sentido, el artículo 28 del Decreto Legislativo No. 1095 prevé que quien incumpla dicha norma será investigado y sancionado. Estas normas resultan aplicables al personal de seguridad del Estado.

No obstante, cabe señalar que, en opinión de organizaciones de sociedad civil, como la CNDDHH y la Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz (FEDEPAZ), por el vínculo que existe entre las empresas y la policía en el marco de convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios, las primeras también deberían asumir responsabilidad, incluso mediante la contratación de pólizas para atender a personas que sufran violaciones de derechos humanos.

171 Las dos audiencias públicas en las que se discutió estos temas fueron “Situación del derecho a la libertad de asociación y reunión en Perú” (2015) y “Seguridad ciudadana y denuncias de uso irregular de fuerzas policiales en las actividades de exploración y explotación de recursos naturales en Perú” (2018). CIDH. Comunicado de Prensa No. 037A/2015. Informe sobre el 154 Período de Sesiones de la CIDH. 19 de junio de 2015. Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/037A.asp>>; y Comunicado de Prensa No. 220A/2018. Audiencias Públicas realizadas durante el 169 Período de Sesiones en Boulder, Colorado. Anexo al Comunicado de Prensa 220/18. 19 de octubre de 2018. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/220A.asp>>

172 Se puede revisar los convenios de cooperación institucional entre la PNP y la empresa ARES S.A del 2006, con la Empresa Minera Las Bambas del 2015 o con Southern Peru Copper Corporation del 2017



## 2. Mecanismos judiciales

### 2.1. ¿Los tribunales nacionales tienen competencia para conocer de las denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidas en el marco del uso de la fuerza, inclusive en el contexto de la suscripción de convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios?

Los tribunales nacionales tienen competencia para conocer violaciones de derechos humanos cometidas en el marco del uso de la fuerza. Como se desarrollará en la siguiente pregunta, las normas que han sido criticadas porque podrían restringir la competencia de la justicia ordinaria para conocer casos en los que se haya utilizado excesivamente las fuerzas han sido interpretadas por el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional de forma tal que no supongan un obstáculo jurídico.

## 3. Barreras al acceso a los remedios judiciales

### 3.1. ¿El Estado ha adoptado medidas para garantizar que no existan obstáculos jurídicos, obstáculos prácticos o procesales, o barreras sociales que impidan que los casos legítimos relacionados al uso de la fuerza, inclusive en el contexto de convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios, sean llevados ante los tribunales?

Sobre posibles obstáculos jurídicos o procesales

El inciso 11 del artículo 20 del Código Penal establece una causal de exención de responsabilidad penal para los efectivos de la PNP y las FFAA. La Ley No. 31012<sup>173</sup> modificó esta disposición estableciendo su texto actual, aunque esta ya se encontraba prevista en nuestro ordenamiento jurídico desde 2007<sup>174</sup>:

Tabla N°1: Modificaciones al artículo 20.11 del Código Penal

Decreto Legislativo No. 982 (2007)	Ley No. 30151 (2014)	Ley No. 31012 (2020)
Art. 20: Está exento de responsabilidad penal [...]: 11. El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que <b>en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas en forma reglamentaria</b> , cause lesiones o muerte.	Art. 20: Está exento de responsabilidad penal [...]: 11. El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que, <b>en el cumplimiento de su deber</b> y en uso de sus armas u <b>otro medio de defensa</b> , cause lesiones o muerte.	Art. 20: Está exento de responsabilidad penal [...]: 11. El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que, <b>en el cumplimiento de su función constitucional</b> y en uso de sus armas u otro medio de defensa, <b>en forma reglamentaria</b> . cause lesiones o muerte.”

173 Esta norma tiene como antecedentes los Proyectos de Ley No. 3846/2018-CR, 3860/2018-CR, 4027/2018-CR, y 4351/2018-CR.

174 Para esta sección se han tomado algunas ideas previamente compartidas en: LOVÓN, Claudia. Ley de Protección Policial: cuatro preguntas clave para entender la cuestionada norma. 31 de marzo de 2020. Disponible en:

<<https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/ley-de-proteccion-policial-cuatro-preguntas-clave-para-entenderla-cuestionada-norma/>>

Desde su incorporación en el Código Penal, esta causal de exención de responsabilidad penal ha sido objeto de críticas por las posibles situaciones de impunidad que podría generar.<sup>175</sup> En efecto, la constitucionalidad del artículo 1 del Decreto Legislativo No. 982, que introdujo dicha disposición, fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional. Al respecto, este órgano determinó que el artículo 20.11 del Código Penal no podía ser entendido como un impedimento para investigar y procesar a los policías o militares que delinquieran, y estableció que dicha consideración debía ser tomada en cuenta por los jueces penales al momento que se solicitara aplicar la causal de exención<sup>176</sup>. A pesar de esta interpretación, de acuerdo al Instituto de Defensa Legal (IDL), la norma en cuestión sirvió para archivar algunos casos<sup>177</sup>.

Posteriormente, la Ley No. 30151 también fue objeto de preocupación a nivel nacional e internacional, por actores como la Defensoría del Pueblo<sup>178</sup> y la CIDH<sup>179</sup>. Asimismo, fue duramente criticada por organizaciones de la sociedad civil<sup>180</sup>. En ese sentido, por ejemplo, el IDL observó en un informe que esta norma profundizaba y ampliaba la exoneración de responsabilidad penal para policías y militares. Concretamente, criticó el retiro de la referencia que el anterior texto hacía al uso de armas en forma reglamentaria como requisito para la exención de responsabilidad penal, porque podía ser entendido como si los usos de arma no reglamentarios estuvieran permitidos. Asimismo, cuestionó que la norma ampliara el alcance de la exoneración al incluir no solo al personal policial o militar cuando utilizaran armas, sino también cuando utilizaran cualquier otro medio de defensa<sup>181</sup>.

Además, el IDL señaló que la norma mencionada era inconstitucional e inconveniente, porque atentaba contra el deber de investigar y sancionar violaciones de derechos humanos, y contra el principio de igualdad y no discriminación<sup>182</sup>. Igualmente, indicó que ponía “en grave riesgo a la población civil, que [participase] de una protesta social”<sup>183</sup>. Estas críticas se dieron en forma previa a la publicación del Decreto Legislativo No. 1186, que según indicó el propio IDL habría eliminado la amplia exoneración de responsabilidad penal establecida por la Ley No. 30151<sup>184</sup>.

Por otra parte, sobre el texto de la causal de exención de responsabilidad penal previsto por la Ley No. 30151, también se pronunciaron las Salas Penales Permanente, Transitoria y Especial de la Corte Suprema en un acuerdo plenario, en el que se establecieron como doctrina legal algunos de sus considerandos<sup>185</sup>. Entre ellos,

175 Lovón, Claudia. “Ley de protección policial: cuatro preguntas para entender la cuestionada norma”. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/ley-de-proteccion-policial-cuatro-preguntas-clave-para-entenderlacuestionada-norma/>

176 Tribunal Constitucional. Exp. No. 0012-2008-PI/TC. 14 de julio de 2010, FJ 18 y tercer punto del fallo.

177 IDL. Con licencia para matar. Análisis de la Ley No. 30151 que modifica el artículo 20 inciso 11 del Código Penal para exonerar de responsabilidad penal a policías y militares que causen lesiones o muerte, en cumplimiento de sus funciones. Enero de 2014, pp. 5-6.

178 Defensoría del Pueblo. Pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo en relación con la Ley No. 30151. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Pronunciamiento-Ley-30151---14-1-14.pdf>.

179 CIDH. Comunicado de Prensa No. 004/2014. CIDH expresa su preocupación por la entrada en vigor de la Ley No. 30151. 23 de enero de 2014. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/004.asp>.

180 La CNDDHH recogió los pronunciamientos en ese sentido de organizaciones de la sociedad civil como Amnistía Internacional, la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), la Red Muqui, la Fundación EcuMénica para el Desarrollo y la Paz (FEDEPAZ), el Instituto de Defensa Legal (IDL), entre otros. Véase: <http://derechoshumanos.pe/2014/01/ley-30151-grave-preocupacion-en-materia-de-derechos-humanos/>. 181 IDL. Con licencia para matar, supra, p. 8.

182 Ídem, pp. 9-10.

183 Ídem, p. 13.

184 IDL. Ley de Uso de la Fuerza: se abre una nueva oportunidad. 17 de agosto de 2015. Disponible en:

<https://seguridadidl.org.pe/noticias/ley-de-uso-de-la-fuerza-policial-se-abre-una-oportunidad>; y BAZÁN, César. “Luces y sombras de la Ley de Uso de la Fuerza Policial”. Revista del Instituto de Defensa Legal No. 252. Agosto 2015. Disponible en: <https://revistai-deele.com/ideele/content/luces-y-sombras-de-la-ley-de-uso-de-la-fuerza-policial>.

185 De acuerdo al propio acuerdo plenario, esto implica que dichos considerandos “deben ser invocados por los jueces de todas las instancias”. Para apartarse de ellos, conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, debe haber una adecuada motivación.



destaca que se haya previsto que: i) la causal de exención en cuestión no comprende a los tratos crueles e inhumanos que pueda cometer el personal policial o militar; ii) se aplica cuando “la violencia sea la menor posible para la finalidad pretendida, esto es, por un lado, que se utilice el medio menos peligroso, y por otro, que ese medio se use del modo menos lesivo”; iii) no implica que el Estado peruano deba reducir u obviar los parámetros de uso de la fuerza establecidos a nivel internacional; y iv) los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben comprender los límites de las expresiones “uso de sus armas” y “otros medios de defensa” – establecidos por la Ley No. 30151 – tomando en cuenta que estos se encuentran subordinados a “los compromisos internacionales que protegen derechos fundamentales”<sup>186</sup>

De esta forma, en la línea de lo señalado por el Tribunal Constitucional, las Salas Penales Permanente, Transitoria y Especial de la Corte Suprema dejaron en claro que esta causal de exención no impide que se investiguen y sancionen a los agentes policiales o militares cuando estos hagan un uso de la fuerza que no sea conforme a los parámetros internacionales. Tomando en cuenta estos pronunciamientos, la modificación realizada por la Ley No. 31012 – que vuelve a incorporar en el texto “en forma reglamentaria” como hacía el Decreto Legislativo No. 982 – no debería ser entendida como un mecanismo que permita que violaciones de derechos humanos queden impune. Más aún, cuando el artículo 3 de la propia norma prevé que el personal policial que, haciendo uso de sus armas o medios de defensa, contravenga el DIDH y la Constitución, incurrirá en responsabilidad penal y no se le aplicarán los beneficios de la ley. A pesar de esta precisión, la modificación introducida por la Ley No. 31012 ha llamado la atención de la CIDH, tal como ocurrió con su antecesora<sup>187</sup>

Ahora bien, la cuestionada Ley No. 31012 también establece otro posible obstáculo jurídico o procesal: la prohibición de dictar mandato de detención preliminar judicial o prisión preventiva contra el policía que, en cumplimiento de su función constitucional, haga uso de sus armas o medios de defensa<sup>188</sup>. En opinión de una treintena de organizaciones de la sociedad civil, ello resulta “inconstitucional pues pretende imponer una interpretación de las normas a los jueces, violando su independencia”<sup>189</sup>. En esa línea el IDL también indicó que las medidas de detención preliminar judicial y prisión preventiva a las que se refiere la norma debían ser decididas por los jueces y no por el Congreso, y advirtió que la modificación establecida era una violación al principio de igualdad ante la ley<sup>190</sup>

A estas críticas se suma el hecho de que lo establecido por la Ley No. 31012 resulta en cierto modo contradictorio con el acuerdo plenario mencionado previamente. En este, las Salas Penales Permanente, Transitoria y Especial de la Corte Suprema establecieron - al referirse a la imposición de prisión preventiva al policía que haciendo mal uso del arma de fuego provoca lesiones o muerte del presunto delincuente – que no correspondía “establecer criterios particularizados más allá de los que fluyen de las orientaciones internacionales y las leyes nacionales armónicamente consideradas”<sup>191</sup>

---

186 Corte Suprema. Acuerdo Plenario No. 05-2019/CJ-116. 10 de septiembre de 2019, párrs. 52, 53 y 56.

187 Tuit de la CIDH del 30 de marzo de 2020. Disponible en: <<https://twitter.com/CIDH/status/1244641644173045766>>.

188 Art. 4 de la Ley No. 31012. Esta disposición incorpora el artículo 292-A al Nuevo Código Procesal Penal.

189 CNDDHH. Ley de Protección Policial es inconstitucional y puede favorecer excesos. 28 de marzo de 2020. Disponible en: <<http://derechoshumanos.pe/2020/03/ley-de-proteccion-policial-es-inconstitucional-y-puede-favorecerexcesos/>>.

190IDL. Pronunciamiento: Rechazamos la inconstitucional Ley de Protección Policial y exigimos su derogación inmediata.

28 de marzo de 2020. Disponible en: <<https://idl.org.pe/pronunciamiento-rechazamos-la-inconstitucional-ley-deproteccion-policial-y-exigimos-su-derogacion-inmediata/>>. De forma previa a la promulgación de la Ley No. 31012, el

IDL ya había expresado su preocupación por la norma. Véase: IDL. Pronunciamiento: Ley de protección a Policía

Nacional es inconstitucional y debe ser observada por el Ejecutivo. 27 de julio de 2019. Disponible en:

<<https://idl.org.pe/pronunciamiento-ley-de-proteccion-a-policia-nacional-es-inconstitucional-y-debe-ser-observadapor-el-ejecutivo/>>.

191 Corte Suprema. Acuerdo Plenario No. 05-2019/CJ-116, supra, párr. 51.

En cuanto al Decreto Legislativo No. 1095, que como se explicó regula el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en situaciones de mantenimiento del orden interno, cabe señalar que su artículo 27 también fue objetado porque permitiría que violaciones contra los derechos humanos sean competencia del fuero militar. No obstante, en la sentencia recaída en el Expediente No. 00022-2011-PI/TC, el Tribunal Constitucional interpretó que “[...] las conductas ilícitas cometidas – por el personal militar o policial – con ocasión de las acciones realizadas en aplicación del Decreto Legislativo No. 1095 o en ejercicio de sus funciones, a que hace referencia la disposición impugnada, solo resultan constitucionales en tanto busquen penalizar acciones que puedan ser calificadas como delito de función”<sup>192</sup>

#### Sobre posibles obstáculos prácticos y barreras sociales

En las entrevistas realizadas en el marco de este diagnóstico, organizaciones de la sociedad civil de Cusco y Puno evidenciaron en sus respuestas una serie de obstáculos prácticos que dificultarían el acceso a mecanismos judiciales. Por ejemplo, en ambas regiones, hicieron referencia a que uno de estos factores sería la dificultad para identificar a los policías que pudieran haberse excedido<sup>193</sup>. Asimismo, cuestionaron la imparcialidad de los operadores judiciales por su cercanía con las empresas<sup>194</sup>. Específicamente en Cusco, uno de los entrevistados alertó, aunque no aludiendo en todos los casos a procesos judiciales vinculados al uso excesivo de la fuerza, de la larga duración que tenían los procesos, lo cual había influido en cierta ocasión a que iniciaran un proceso por indemnización en el país donde se encontraba la casa matriz de la empresa demandada<sup>195</sup>. De acuerdo a la CNDDHH, otros factores que obstaculizan el acceso a mecanismos judiciales son las debilidades en el registro de operaciones, armas y municiones. Esta institución indicó que también existirían dificultades en la entrega por parte de las empresas de cierta información como, por ejemplo, los nombres de los efectivos policiales que les brindan seguridad o las grabaciones de las intervenciones<sup>196</sup>

De otro lado, los entrevistados en Puno también evidenciaron en sus respuestas la existencia de barreras

192 Tribunal Constitucional. Exp. No. 0022-2011-PI/TC. 8 de julio de 2015, párr. 243.

193 En ese sentido, por ejemplo, los representantes de Derechos Humanos y Medio Ambiente (DHUMA) indicaron que: “[...] todos [los policías] están con cascos, personalmente no lo vas a ver, no lo vas a poder, después identificar”, y que “[...] en el mismo uniforme ya se quitan sus nombres, entonces, por más que cometan un abuso, no se puede saber quién es, porque sabemos que para poder decir “Ha sido tal persona quien ha abusado” necesitamos su nombre, necesitamos sus datos, algo que lo identifique”. Asimismo, otra persona entrevistada de la sociedad civil: “ellos [los policías] van con toda su indumentaria y parte de su indumentaria incluso creo que es el caso, cubrirse y todo eso, entonces nunca llegan a identificar”. De otra parte, refiriéndose a los motivos que llevaron al archivamiento de una investigación por la muerte de tres personas en un conflicto social de 2012, Jaime Borda de DHSF señaló que “[...] no se podía determinar quién es el responsable de esas muertes, pero se sabía que la policía ha disparado ahí, pero no se puede determinar porque tendríamos que pedir a mil policías que estaban ahí para que hagan la prueba de absorción atómica, que no sé qué cosa, al final lo empapelaron, archivaron [...]”.

194 Al respecto, Jaime Borda de DHSF indicó que “[...] empecemos por Policía, Poder Judicial, Fiscalía, todo eso en el caso de Espinar, desde nuestra experiencia y nuestro punto de vista, están cooptados. Tienes la esposa de fiscal trabaja en el Poder Judicial, la hija del juez trabaja en la mina, el cuñado o el sobrino trabaja en la Policía. Hay una especie de acuerdo interno familiar, de negocio, no sé de qué tipo, que el Estado termina siempre siendo muy funcional para la empresa minera [...] hay una fiscal que está ahí diez años, nadie la mueve y es la fiscal que acusa a todas las comunidades, a nosotros mismos nos denuncia por cualquier cosa, por organizar protestas, lo que sea. Esa fiscal recibe un montón de beneficios de la empresa minera porque les mandan capacitaciones, eventos. Se habla de acuerdos internos, yo no puedo asegurar eso [...] entonces tanto la policía que es, además, como el guachimán o la seguridad en la empresa al final, cualquier intervención de conflictos que hay la policía está para defender la empresa, eso todo el mundo lo sabe en Espinar”. De otro lado, una de las personas entrevistadas en Puno señaló “[...] pero también hay jueces, hay fiscales que sí se sabe que tienen convenios con las empresas mineras, a veces por cursos. Las empresas mineras les dan cursos, viajes para cursos, pasantías que les pagan y después los fiscales pueden ir [...]”.

195 Sobre el particular, el entrevistado indicó: “[...] obviamente por el lado peruano, la demanda civil demora ocho, diez años y no consigues nada al final”.

196 Comentarios de la CNDDHH durante la reunión del 16 de febrero de 2021 para la elaboración del diagnóstico y la línea de base sobre los documentos de conflictividad social y uso de la fuerza y servicios policiales extraordinario.



sociales que podían dificultar el acceso a mecanismos judiciales. Por ejemplo, señalaron que las personas detenidas en el contexto de protestas sociales muchas veces no tenían quién las defiendan<sup>197</sup>. De igual forma, resaltaron que en muchos casos las autoridades policiales, fiscales y judiciales no manejaban el idioma de las personas que podían denunciar<sup>198</sup>

### **3.2. ¿Existen ejemplos y casos denunciados públicamente en los que las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas al uso de la fuerza, inclusive en el contexto de convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios, no han podido acceder a un recurso judicial efectivo debido a la presencia de barreras legales, procesales y/o sociales?**

En la anterior pregunta, se muestran las barreras judiciales que se enfrentarían en situaciones relacionadas a los temas objeto de este diagnóstico, y que impedirían el acceso a un recurso efectivo.

## **4. Mecanismos no judiciales**

### **4.1. ¿El Estado proporciona mecanismos no judiciales? ¿Pueden utilizarse estos mecanismos para remediar los abusos de los derechos humanos relacionados al uso de la fuerza, inclusive en el contexto de convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios?**

Perú cuenta con un Punto Nacional de Contacto para la difusión de las Directivas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este se encuentra a cargo de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada de Perú (PROINVERSIÓN), y puede atender las instancias específicas que se presenten contra empresas multinacionales de países miembros y adherentes de la OCDE por presuntos incumplimientos de las Líneas Directrices de la OCDE<sup>199</sup>

En el caso del uso de la fuerza a nivel abstracto, este mecanismo no podría aplicarse, pues el actor contra el cual se interpondría no es una empresa. En contraste, sí podría utilizarse en el caso de los convenios de prestación de servicios extraordinarios, al tener las empresas un rol en ellos. No obstante, a la fecha, ninguna de las cuatro instancias específicas presentadas se relaciona a dicho tema.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo es competente para recibir quejas contra una entidad de la Administración Pública cuando por su acción u omisión se ha vulnerado o amenazado un derecho<sup>200</sup>. Si bien no se cuenta con información sobre la existencia o cantidad de quejas tramitadas por uso indebido de la fuerza, en las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, se evidenció el papel que tiene esta institución en estos casos. Así, en una de las entrevistas realizadas a representantes de la Defensoría del Pueblo, se indicó que cuando hay una protesta envían “[...] un documento, recordando en realidad a la policía, que, si bien tiene el mandato constitucional de recuperar el orden público, [...], tenga[n] presente los límites de su actuación y

---

197 En esa línea, uno de los entrevistados de DHUMA indicó “[...] muchas veces las personas que son llevadas no tienen a alguien que las defiendan ahí o un abogado a su disposición”. De forma similar, otra entrevistada de la sociedad civil, al responder por qué no se seguían los procesos, señaló “porque no pueden pagar un abogado [...] además necesita para defenderse ella antes que estar iniciando el proceso y denunciándolo”.

198 Así, los representantes de DHUMA señalaron “Digamos que la señora va a empezar a hablar en su propio idioma, ‘Oye, no estoy haciendo nada’ o ‘Suéltame’, nadie le va a hacer caso porque nadie la entiende”. Asimismo, en un momento indicaron “Eso del idioma no se aplica en ninguna institución, ni en el Poder Judicial, ni en la Fiscalía, en ninguno”. Por su parte, la representante de otra organización afirmó “no muchos funcionarios y servidores públicos están, digamos, manejan el idioma quechua o aimara y pueden asesorar, informar a las personas de las comunidades, ahí ya hay una gran brecha, también que no sepan de los temas culturales de las personas”.

199 Ministerio de Economía y Finanzas. Directiva N° 003-2015/PROINVERSIÓN.

200 Véase: <<https://www.defensoria.gob.pe/preguntas-frecuentes/>>

que no abusen, que no caigan tampoco en provocaciones [...]”. En esa misma entrevista, se señaló que en una manifestación hubo “una tensión” entre la policía y un periodista, en la que habrían intervenido y en la que se estaría investigando si hubo un exceso por parte del efectivo policial.

Asimismo, cabe señalar que dentro del régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú se encuentra previsto como infracción muy grave a “hacer uso de la fuerza en forma innecesaria o desproporcionada, en acto de servicios, ocasionando lesiones leves”. Esta infracción tiene actualmente como sanción el pase a situación de disponibilidad por un período de seis meses a un año<sup>201</sup>. Sin embargo, el proyecto de reglamento de la Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú (en adelante, Ley No. 30174) que fue prepublicado en 2018 supondría algunas modificaciones a ello. Así, existirían dos infracciones vinculadas al uso de la fuerza. Por un lado, se encontraría “hacer uso de la fuerza en forma injustificada, excesiva o desproporcionada en acto de servicio, ocasionando lesiones graves” que tendría como sanción el pase a situación de disponibilidad por un periodo de seis meses a un año. Por otro, estaría “emplear innecesariamente el uso de la fuerza en acto de servicio, ocasionando perjuicio a la vida o la salud de terceros”, que sería sancionado con el pase a situación de retiro<sup>202</sup>

Adicionalmente, cabe referirse a información sobre mecanismos de remediación no judiciales de carácter no estatal que surgió durante las entrevistas realizadas en el marco de este estudio. En ese sentido, por ejemplo, es preciso mencionar que en las entrevistas con el sector empresarial se sostuvo que las empresas contaban con mecanismos de quejas y reclamos, competentes en temas de seguridad. Relacionado a ello, un representante de la sociedad civil entrevistado señaló que, si bien en un caso en particular una empresa minera señalaba tener estos mecanismos, nunca había visto a la oficina encargada, no sabía dónde estaba y no la había podido utilizar. El mismo entrevistado mencionó que en una oportunidad habían presentado junto a otras organizaciones de la sociedad civil “un informe sombra” al informe de sostenibilidad ambiental y responsabilidad presentado por la misma empresa ante sus accionistas. En aquella ocasión, habían denunciado ante uno de los accionistas distintas acciones de la empresa, incluyendo la celebración de convenios de prestación de servicios extraordinarios de la policía.

Ante el contraste entre estas respuestas, se volvió a consultar sobre el tema de forma posterior en una entrevista con miembros de la CONFIEP, en la que también estuvieron presentes miembros de la SNMPE. En ella, se refirieron a la existencia de mecanismos de reclamación y quejas como las oficinas. Cuando se consultó si estos mecanismos eran publicitados, indicaron que se realizaban afiches, conversaciones, y campañas de ética y cumplimiento. Otro aspecto interesante que surgió en el marco de dicha entrevista, es que uno de los asistentes indicó que la empresa a la que pertenecía tenía el mandato corporativo de señalar que un efectivo policial había cometido abuso; sin embargo, hasta ese momento, no habían recibido una denuncia de ese tipo. Asimismo, la SNMPE precisó que en los sistemas de quejas y reclamos de las empresas se incluye cualquier tipo de reclamo, y que desde 2020 se viene construyendo una actualización a la Guía de Quejas y Reclamos para los asociados a SNMPE, la cual incluye los criterios de Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.<sup>203</sup>

---

201 Véase Anexo 3 de la Ley No. 30714.

202 MININTER. Resolución Ministerial No. 488-2018-IN. Publicada el 1 de abril de 2018.

203 Observación aportada en el proceso de revisión del presente documento.



## **5. Barreras al acceso a los remedios no judiciales**

**5.1. ¿El Estado ha tomado medidas para garantizar que no existan barreras que impidan que los casos legítimos relacionados al uso de la fuerza, inclusive en el contexto de convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios, sean atendidos por mecanismos no judiciales?**

No se tiene información sobre si el Estado ha adoptado medidas para garantizar que no existan barreras en el acceso a mecanismos no judiciales.

**10.2. ¿Existen ejemplos y casos denunciados públicamente en los que las víctimas de violaciones de los derechos humanos vinculadas al uso de la fuerza, inclusive en el contexto de convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios no han podido acceder a un recurso no judicial efectivo debido a la presencia de barreras?**

No se tiene conocimiento de ejemplos o casos denunciados públicamente en los que las víctimas de violaciones de derechos humanos no hayan podido acceder a recursos no judiciales proporcionados por el Estado debido a la presencia de barreras judiciales.

## BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS

### A NIVEL ESTATAL

- La aprobación de una norma de rango legal que regula el uso de la fuerza por parte de agentes policiales.
- La inclusión del componente de derechos humanos en la malla curricular de agentes policiales, y la realización de capacitaciones sobre uso de la fuerza.
- La publicación de los contratos de cooperación vigentes entre la PNP y las entidades públicas y privadas.
- La inclusión de obligaciones generales de derechos humanos en el contenido de los convenios de cooperación.

### EN EL SECTOR EMPRESARIAL

- Catorce empresas con presencia en Perú son miembros o se han comprometido con los Principios Voluntarios<sup>204</sup>
- Algunas empresas cuentan con mecanismos de reclamación y quejas, en el marco de los cuales se pueden abordar temas de seguridad y derechos humanos.<sup>205</sup> En esa línea, la SNMPE elaboró en 2020 una Guía de quejas y reclamos, que recoge los Principios Rectores, según recomendación del Relator de Defensores de Derechos Humanos. Asimismo, en una evaluación anual del Principio X de Derechos Humanos, identificó que en 2019 más del 80% de sus asociados contaba con un mecanismo de esta naturaleza.<sup>206</sup>
- La realización por parte de algunas empresas de eventos de difusión sobre derechos humanos, y más específicamente sobre los Principios Voluntarios.
- La SNMPE cuenta con un grupo de trabajo desde el 2017 en la cual se promueve los Principios Rectores y los Principios Voluntarios entre sus asociados. Este grupo de trabajo ha organizado en 2020 cuatro capacitaciones en relación con seguridad y derechos humanos, dirigidos a sus asociados.<sup>207</sup>
- Algunas empresas participan en espacios multiactor como el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos – Principios Rectores y Principios Voluntarios.

---

204 Estas empresas son: Anglo American, Barrick Gold Corporation, BHP Billiton, Freeport – McMoran, Frontera Energy, Glencore, MMG, Newmont, Repsol, Río Tinto, Shell, Total, Tullow Oil y Woodside Energy.

205 Entrevista realizada a la SNMPE y entrevista realizada a la CONFIEP.

206 Aporte incorporado por la SNMPE en el proceso de revisión del presente documento.

207 Aporte de la SNMPE en el proceso de revisión del presente documento.



## CONCLUSIONES GENERALES

- Desde 2012, el uso excesivo de la fuerza en el contexto de protestas sociales viene siendo objeto de preocupación de distintos mecanismos de monitoreo de derechos humanos. En los últimos años, a ello se ha sumado una preocupación de estos órganos por la suscripción de convenios que habilitan la prestación de servicios extraordinarios policiales a las empresas, y la relación que estos convenios pueden tener con los estados de emergencia que se declaran a nivel local.
- A pesar de este panorama, existen avances a nivel normativo en materia de uso de la fuerza. Quizás el más importante ha sido la promulgación del Decreto Legislativo No. 1186, con el cual Perú comenzó a contar una norma de rango legal que regulara el uso de la fuerza por parte de la PNP. Hasta el 2020, tanto esta norma como aquella que regula el uso de la fuerza por parte de las FFAA recogían los principios de uso de la fuerza de conformidad con los estándares internacionales.
- Con la promulgación de la Ley No. 31012, que deroga el principio de proporcionalidad reconocido en el artículo 4.1.c del Decreto Legislativo No. 1186, esta concordancia con los estándares internacionales se ha perdido, y supone un retroceso en los avances conseguidos.
- Es importante que la reglamentación de la Ley No. 30174, la cual regula el régimen disciplinario de la PNP y cuenta con un proyecto desde 2018, pueda ser aprobada cuanto antes. Esta misma observación resulta aplicable a la actualización del Manual de Operaciones de Mantenimiento y Restablecimiento del orden público, cuyo proyecto se publicó durante 2019.
- Ahora bien, a pesar de contar con un marco normativo coherente con los estándares internacionales, debe tenerse en cuenta que durante las entrevistas realizadas en el marco de este estudio se haya identificado, por una parte, que algunos efectivos policiales no conocen adecuadamente el marco que rige el uso de la fuerza, y por otra, que existe una percepción desde la sociedad civil de que estas mejoras normativas realmente no han supuesto un cambio.
- Asimismo, se ha percibido de las entrevistas realizadas a sociedad civil que existe un alto nivel de desconfianza hacia la imparcialidad de la PNP y su relación con las empresas, marcadas por la poca transparencia con que se había manejado dicha política pública, y que en los últimos años ha venido siendo revertida sustancialmente a través de medidas concretas para fortalecer dicha transparencia.
- Los convenios que habilitan la prestación de servicios extraordinarios responden a diversas necesidades de seguridad de las empresas que actúan en espacios donde la policía no suele tener una presencia constante. Asimismo, ayudan a cerrar la brecha que existe entre el deber del Estado de proteger y resguardar el orden interno y los recursos con los que cuentan para ello. Asimismo, complementan el salario mensual de un grupo de miembros de las fuerzas policiales.
- El Tribunal Constitucional, en sentencia emitida en septiembre de 2020, declaró la constitucionalidad de estos convenios, a través de una sentencia interpretativa, emitiendo reglas para su uso excepcional, a condición de que el Estado garantice que su uso no debilite la prestación de servicios policiales a la ciudadanía ni genere problemas de parcialidad, especialmente en el contexto de conflictos sociales. Estas reglas son de cumplimiento obligatorio y deben ser implementadas por los órganos competentes en cada caso.

- Sin embargo, persiste la preocupación en la sociedad civil sobre la percepción y funcionamiento adecuado de los objetivos de dicha institución. En ese sentido, la existencia de los Convenios, sumados a otras medidas como las declaraciones de emergencia en contextos de conflictos sociales, han generado desconfianza por parte de la población en relación al rol de la policía como ente garante de los derechos de la población.
- Los convenios también generan preocupación por la precarización de los beneficios laborales, tales como el derecho a vacaciones, que deben tener todo trabajador, sobre todo aquellos que están sometidos a altos niveles de estrés en el trabajo.
- En cuanto al acceso a mecanismos de remediación judicial, un aspecto positivo es que, a través de sus pronunciamientos, la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional han eliminado los posibles obstáculos jurídicos o procesales que podían enfrentar las personas que se hayan visto afectadas por un excesivo uso de la fuerza. Sin embargo, persiste la existencia de barreras prácticas y obstáculos sociales que dificultan el acceso a la justicia.



## ANEXOS

### ANEXO 01: Cuadro de entrevistas realizadas en el marco de la investigación

Tipo de actor	Nombre y/o institución	Fecha y lugar de la entrevista
Estado	PNP	01 de octubre de 2019, Cajamarca
	Defensoría del Pueblo	02 de octubre de 2019, Cajamarca
	PNP	22 de octubre de 2019, Cusco
	Defensoría del Pueblo	25 de octubre de 2019, Puno
Empresas	Minera Yanacocha	02 de octubre de 2019, Cajamarca
	SNMPE	20 de diciembre de 2019, Lima
	CONFIEP	21 de febrero de 2020, Lima
	G4S	28 de septiembre 2020, Zoom
	ASEPRI	30 de septiembre 2020, Zoom
Sociedad Civil	Juan Chilón	01 de octubre de 2019, Cajamarca
	Gomer Vargas	02 de octubre de 2019, Cajamarca
	Jaime Borda, DHSF	22 de octubre de 2019, Cusco
	Lucio Quiñones, Centro Guamán Poma de Ayala	22 de octubre de 2019, Cusco
	DHUMA	24 de octubre de 2019, Puno
	IDECA	25 de octubre de 2019, Puno
	Juliana Bravo y Katherine Paucar, ERI	28 de octubre de 2019, Lima

**ANEXO 02: Los principios de uso de la fuerza según los estándares internacionales y el marco jurídico nacional**

<b>PRINCIPIO DE LEGALIDAD</b>	
<b>Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</b>	“Art. 1: Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión”.
<b>Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley</b>	“1. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego”.
<b>Corte IDH (Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México)</b>	“Párr. 162. [...] el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación”.
<b>Decreto Legislativo No. 1186</b>	“Art. 4.1.a: Legalidad.- El uso de la fuerza debe orientarse al logro de un objetivo legal. Los medios y métodos utilizados en cumplimiento del deber deben estar amparados en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Constitución Política del Perú, y demás normas nacionales sobre la materia”.
<b>Decreto Supremo No. 012-2016-IN</b>	<p>“Art. 6: Para la aplicación e interpretación de los principios de uso de la fuerza contenidos en el artículo 4 del Decreto Legislativo, deberá tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:</p> <p>6.1. Para el principio de legalidad</p> <p>a. La legalidad implica la sujeción de la fuerza pública al mandato de la ley. La atribución de emplear la fuerza contra las personas tiene límites, condiciones y protocolos, explícitos y previamente establecidos, para el ejercicio legítimo de este recurso.</p> <p>b. El objetivo legal es la finalidad a la que se dirige el uso de la fuerza. El uso de la fuerza debe estar amparado en normas jurídicas constitucionales, legales, reglamentarias, administrativas o directivas, dentro de las facultades atribuidas a la Policía y de acuerdo con los fines para que les fueron conferidas.</p> <p>c. Los medios de policía son las armas, equipos, accesorios y otros elementos de apoyo, proporcionados o autorizados por el Estado, que emplea el personal policial, en el cumplimiento de su deber y de acuerdo con su especialidad funcional, para enfrentar una amenaza o atentado contra la seguridad, el orden público, la integridad o la vida de las personas.</p>



	d. Los métodos constituyen la forma de actuación policial en el cumplimiento del deber, establecidos en los manuales de procedimientos operativos, directivas o protocolos, compatibles con la normatividad interna e internacional que obliga al Estado en materia de derechos humanos”.
<b>Decreto Legislativo No. 1095</b>	“Art. 16.a. Legalidad.- El uso de fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas debe estar amparado en el presente Decreto Legislativo y su Reglamento”.
<b>Decreto Supremo No. 003-2020-DE</b>	<p>“Art. 24.1. Legalidad.- El uso de la fuerza por parte de los miembros de las FFAA debe estar amparado en el Decreto Legislativo N° 1095 y en el presente Reglamento. Este principio implica la sujeción del personal de las FFAA al mandato de la ley y comprende:</p> <p>a. Legalidad en el objetivo, que implica el cumplimiento de los deberes que la ley impone a las FFAA en acciones de control del orden interno.</p> <p>b. Legalidad en los procedimientos de actuación, que implica estricto cumplimiento de los manuales, directivas y planes aplicables a las acciones de control del orden interno.</p> <p>c. Legalidad en los medios, que involucra los usos de equipamiento y armamento, proporcionados o autorizados por el Estado, que permitan al personal militar hacer un uso diferenciado de la fuerza”.</p>

#### PRINCIPIO DE LEGALIDAD

<b>Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</b>	“Art. 3: Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”.
<b>Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley</b>	“4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto”.
<b>Corte IDH (Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México)</b>	“Párr. 162. [...] el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso”.

<p><b>Decreto Legislativo No. 1186</b></p>	<p>“Art. 4.1.b: Necesidad.- El uso de la fuerza en el cumplimiento del deber es necesario, cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del objetivo legal buscado. Para determinar el nivel de fuerza a usar, se debe considerar, razonablemente, entre otras circunstancias, el nivel de cooperación, resistencia o agresión de la persona intervenida y las condiciones del entorno”.</p>
<p><b>Decreto Supremo No. 012-2016-IN</b></p>	<p>“Art. 6: Para la aplicación e interpretación de los principios de uso de la fuerza contenidos en el artículo 4 del Decreto 46 Legislativo, deberá tenerse en cuenta las siguientes consideraciones: [...] 6.2. Para el principio de necesidad:</p> <p>a. El nivel de cooperación, resistencia activa o pasiva, agresión o grado de oposición, que realiza un presunto infractor frente a una intervención de la autoridad policial, tomando en cuenta la peligrosidad de su accionar, los elementos que emplee, la intensidad de la agresión y las condiciones del entorno en que se desarrolla.</p> <p>b. La condición del entorno es la situación específica relacionada al espacio geográfico, configuración urbana o rural y la situación social que rodea la intervención policial. Es un factor que puede incidir en el nivel de resistencia y el uso de la fuerza”</p>
<p><b>Decreto Legislativo No. 1095</b></p>	<p>“Art. 16.b. Necesidad.- El análisis de la necesidad en cuanto al uso de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas implica dos verificaciones: (i) haber agotado el despliegue de medidas que no implican el uso de la fuerza y que permitiesen alcanzar el resultado esperado; y, (ii) luego de esta verificación, llegar a la conclusión de que un eventual uso de la fuerza resulta inevitable para alcanzar dicho resultado”.</p>
<p><b>Decreto Supremo No. 003-2020-DE</b></p>	<p>“Art. 24.2. Necesidad.- El análisis de la necesidad en cuanto al uso de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas implica dos verificaciones:</p> <p>a. Haber agotado, sin éxito, el despliegue de medidas que no implican el uso de la fuerza para alcanzar el objetivo legal buscado, conforme a lo establecido en el artículo 25.1.</p> <p>b. Luego de esta verificación, llegar a la conclusión de que el uso de la fuerza resulta inevitable para alcanzar dicho objetivo. Habiéndose alcanzado el objetivo legal buscado a través de la fuerza, todo posterior uso de la misma resulta innecesario”.</p>



<b>PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD</b>	
<b>Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</b>	-
<b>Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley</b>	<p>“5. Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:</p> <p>a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;</p> <p>b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana;</p> <p>c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas;</p> <p>d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas”.</p>
<b>Corte IDH (Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México)</b>	<p>“Párr. 162. [...] los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda”.</p>
<b>Decreto Legislativo No. 1186</b>	<p>“Art. 4.1.c: Proporcionalidad. El uso de la fuerza se aplica con un criterio diferenciado y progresivo, determinado por el nivel de cooperación, resistencia (activa o pasiva) o la agresión de la persona o personas a quienes se interviene y considerando la intensidad, peligrosidad de la amenaza, condiciones del entorno y los medios que disponga el personal policial para controlar una situación específica” (disposición derogada por la Ley No. 31012).</p>
<b>Decreto Supremo No. 012-2016-IN</b>	<p>“Art. 6: Para la aplicación e interpretación de los principios de uso de la fuerza contenidos en el artículo 4 del Decreto Legislativo, deberá tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:</p> <p>[...] 6.3. Para el principio de proporcionalidad:</p> <p>a. En la aplicación del principio de proporcionalidad, el nivel de fuerza y los medios empleados para alcanzar el objetivo legal buscado deben ser concordantes y proporcionales a la resistencia ofrecida, la intensidad de la agresión o amenaza, la forma de proceder y el peligro que representa la persona a intervenir o la situación por controlar.</p> <p>b. La proporcionalidad se establecerá entre los bienes jurídicos que se defiendan, los bienes jurídicos por afectar y los medios que se disponen para tal defensa, excluyéndose el criterio de igualdad de medios”.</p>

<p><b>Decreto Legislativo No. 1095</b></p>	<p>“Art. 16.c. Proporcionalidad.- Es la equivalencia o correspondencia entre la gravedad de la amenaza y el grado de fuerza empleada, debiendo ser ésta la mínima necesaria en relación a dicha amenaza y en función al resultado legal esperado”.</p>
<p><b>Decreto Supremo No. 003-2020-DE</b></p>	<p>“Art. 24.3.- Proporcionalidad.- Es la equivalencia o correspondencia entre la gravedad de la amenaza o resistencia y el nivel de fuerza empleado, debiendo ser ésta el mínimo necesario para alcanzar el objetivo legal buscado.</p> <p>a. Para determinar el nivel de fuerza que corresponde a cada nivel de resistencia o amenaza debe tomarse en cuenta los bienes jurídicos que puedan afectarse, las condiciones del entorno, la forma de proceder del agresor, la intensidad y peligrosidad de la agresión y los medios que dispone el efectivo militar para hacerle frente.</p> <p>b. Asimismo, en toda circunstancia debe reducirse al mínimo los daños y lesiones que pudieran causarse a cualquier persona, así como utilizar el nivel de fuerza más bajo necesario para alcanzar el objetivo legal buscado.</p> <p>c. El principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza no debe entenderse como igualdad de medios”.</p>



**Plan Nacional de Acción sobre  
Empresas y Derechos Humanos**

2021-2025



**PERÚ**

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos



**BICENTENARIO  
PERÚ 2021**

**CERALC**  
Conducta Empresarial Responsable  
en América Latina y el Caribe



Unión Europea



Organización  
Internacional  
del Trabajo



MEJORES POLÍTICAS  
PARA UNA VIDA MEJOR



NACIONES UNIDAS  
**DERECHOS HUMANOS**  
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO