

Seguridad y Derechos Humanos

Insumos para la construcción del diagnóstico y línea de base del primer Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Perú

CARTILLA SOBRE USO DE LA FUERZA EN EL CONTEXTO DE PROTESTAS SOCIALES Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS EXTRAORDINARIOS DE LA POLICÍA



Embajada Británica
Lima

DCAF Centro de Ginebra para
la Gobernanza del
Sector de Seguridad



IDEHPUCP

Seguridad y derechos humanos: insumos para la construcción del diagnóstico y la línea de base del primer Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Perú

Cartilla sobre uso de la fuerza en el contexto de protestas sociales y prestación de servicios extraordinarios de la policía

Coordinador: Bruce Barnaby Rubio

Investigadoras: Claudia Lovón Benavente y Génesis Vargas Canales

Asistentes de investigación: Gabriela Ramos Traverso, Alexander Benites Alvarado y Yazmine Ruiz Ramos

Elaboración de la cartilla: Yazmine Ruiz Ramos

Primera edición digital: setiembre de 2021

© Pontificia Universidad Católica del Perú, 2021

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)

Calle Tomás Ramsey, 925, Lima 17 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2000, anexos: 7500 - 7501

ideh@pucp.edu.pe

<http://idehpucp.pucp.edu.pe>

Corrección de estilo: Rocío Reátegui

Diseño y diagramación: Camila Bustamante

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción de este documento por cualquier medio, siempre y cuando se haga referencia a la fuente bibliográfica.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2021-10618

ISBN: 978-612-4474-24-8

Publicación digital disponible en <http://idehpucp.pucp.edu.pe>

INTRODUCCIÓN

El uso de la fuerza en el contexto de protestas sociales y la prestación de servicios extraordinarios por parte de la Policía Nacional del Perú (PNP) a las empresas viene llamando la atención a nivel internacional de distintos órganos de derechos humanos. La preocupación que ha suscitado el primero de estos temas no resulta extraña si se toma en cuenta la elevada cifra de conflictos sociales que existe en nuestro país, y su lamentable impacto sobre personas que han resultado heridas o incluso muertas a causa de estos.

Personas muertas y heridas en conflictos sociales

Según el Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, entre el 2006 y el 2019, 282 personas murieron y 5023 resultaron heridas en el marco de conflictos sociales. En ambos casos, la mayoría de víctimas fueron personas civiles, un 88 % fallecieron y un 66 % resultaron heridas. Asimismo, durante el período 2006-2011, se produjo un mayor porcentaje de personas fallecidas (66 %) y heridas (47 %) en comparación con el período 2015-2019, en el que el porcentaje de fallecidos (12 %) y heridos (29 %) se redujo.

Por su parte, en paralelo a la atención que ha tenido a nivel internacional, la existencia de convenios que permiten que, en situaciones que puedan comprometer o afectar el orden público y la seguridad ciudadana, los policías presten de forma voluntaria a entidades públicas y privadas servicios extraordinarios cuando se encuentren de vacaciones, permiso o franco, viene siendo duramente criticada por organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional. En ese sentido, se han presentado procesos de amparo para objetar convenios suscritos con empresas mineras y una demanda de inconstitucionalidad contra la disposición legal que habilita esta práctica, la cual fue resuelta en el 2020 por el Tribunal Constitucional en una sentencia que estableció, entre otras cosas, el deber de cumplimiento de los estándares de uso de la fuerza y su diferencia con los servicios de seguridad privada.

Número de convenios por servicios extraordinarios de la policía

Uno de los cuestionamientos a esta práctica ha sido la falta de claridad sobre la cantidad total de convenios que se han firmado. En los últimos años ha habido ciertos avances sobre el tema. En una revisión de las páginas web del Ministerio del Interior (MININTER) y de la PNP, se identificó que, entre el 2017 y marzo de 2021, se firmaron 103 convenios interinstitucionales de servicios policiales extraordinarios, de los cuales 60 se encuentran vigentes. En su mayoría, estos fueron suscritos para la atención de seguridad externa de instalaciones vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales (43,7 %).

En ese contexto, con la finalidad de contribuir en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA), el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) elaboró un diagnóstico sobre las problemáticas que suscitan los temas mencionados. La metodología utilizada tomó como base el Kit de Herramientas sobre Planes de Acción Nacionales de Empresas y Derechos Humanos, desarrollado por el Instituto Danés de Derechos Humanos y la International Corporate Accountability Roundtable. Para responder a las preguntas de dicho documento se realizó una búsqueda exhaustiva de la normativa peruana sobre la materia y se llevaron a cabo entrevistas a actores clave del Estado, de las empresas y de la sociedad civil. Al ser el Estado el principal actor involucrado en ambos temas, no se usaron las preguntas correspondientes al pilar II de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (Principios Rectores), referido a la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos.

Esta cartilla se basa en los principales hallazgos del diagnóstico, los cuales se incluyen en su totalidad en la primera parte de la publicación *Seguridad y derechos humanos: insumos para la construcción del diagnóstico y la línea de base del primer Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Perú*. La elaboración del diagnóstico y de esta cartilla fue financiada, respectivamente, por la Embajada de Reino Unido y el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad (DCAF), aunque el contenido y las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente la posición de estas instituciones sobre los temas objeto del diagnóstico.

1. INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES Y NACIONALES SOBRE EL USO DE LA FUERZA Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EXTRAORDINARIOS DE LA POLICÍA

1.1. 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 se han usado para dotar de contenido a ciertas disposiciones de tratados de derechos humanos:

- Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Código de Conducta)
- Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Principios Básicos)

Tanto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) como en el Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH) se ha hecho referencia a ambos instrumentos en distintos pronunciamientos.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos	
ÓRGANO	PRONUNCIAMIENTO
Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)	<p>Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México</p> <ul style="list-style-type: none"> · Remarca la obligación de los Estados de garantizar la seguridad y mantener el orden público, y establece que, en caso sea necesario, estos pueden emplear la fuerza. · Señala que los Estados tienen como obligaciones específicas sobre el uso de la fuerza: a) regular un marco normativo claro y efectivo, b) capacitar y entrenar a los cuerpos de seguridad, y c) establecer mecanismos adecuados de control y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza. · Reitera los principios en el empleo de la fuerza. Se basa en los Principios Básicos: legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, y precisa que en el caso del último principio corresponde hacer un uso diferenciado y progresivo de la fuerza.
	<p>Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador</p> <ul style="list-style-type: none"> · Admite y limita la participación de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en el mantenimiento del orden público, pues el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)	Informe <i>Protesta y derechos humanos</i> <ul style="list-style-type: none"> • 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. • Indica que los Estados deben diseñar protocolos específicos para la actuación de los agentes de seguridad en situaciones de protesta.
Sistema Universal de Derechos Humanos	
ÓRGANO	PRONUNCIAMIENTO
	Observación General n.º 36 sobre el derecho a la vida <ul style="list-style-type: none"> • Señala que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para impedir que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (FEHCL), incluidos agentes militares, priven arbitrariamente la vida de las personas. • Enfatiza que los agentes estatales deben actuar conforme al Código de Conducta y a los Principios Básicos, y recibir una capacitación adecuada.
Comité de Derechos Humanos	Observación General n.º 37 sobre el derecho de reunión pacífica <ul style="list-style-type: none"> • Indica 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. • Establece que las fuerzas del orden deben cumplir con los principios de necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación. • Establece que los marcos jurídicos nacionales sobre el uso de la fuerza deben guiarse por instrumentos como los Principios Básicos o la Guía de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre armas menos letales para el cumplimiento de la ley. • Sostiene que los Estados tienen la obligación de investigar cualquier denuncia o sospecha de «uso ilícito de la fuerza» en el contexto de protestas.
Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias	Informe conjunto acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones <ul style="list-style-type: none"> • Reitera los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en el empleo de la fuerza, y agrega los principios de precaución y rendición de cuentas.

En relación con la prestación de servicios extraordinarios de la policía a las empresas, tampoco existe un tratado que se pronuncie específicamente sobre el tema. No obstante, resultan relevantes los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos (Principios Voluntarios). Entre los principios recogidos sobre la interacción entre las compañías y la seguridad pública, se establece que las empresas deben promover el cumplimiento del Código de Conducta y los Principios Básicos, y respaldar los esfuerzos para capacitar a las fuerzas de seguridad del Estado.

Ni los órganos del SIDH ni los del SUDH han abordado en forma extensa o detallada el hecho de que la policía preste servicios extraordinarios. Entre los pronunciamientos más recientes sobre la materia se encuentra el informe temático *Empresas y derechos humanos* de la CIDH, que evidencia los cuestionamientos que suscita la prestación de dichos servicios extraordinarios y las posibles violaciones de derechos humanos que podrían generar.

1.2. MARCO JURÍDICO NACIONAL

La Constitución establece que la PNP tiene como finalidad garantizar y reestablecer el orden interno; mientras que las FF. AA. tienen como objetivo defender la soberanía e integridad territorial. El uso de la fuerza de estos actores se encuentra regulado por varias normas a nivel legal e infralegal:

NORMA	AÑO	CONTENIDO
Decreto Legislativo 1095, que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional	2010	Regula «los principios, formas, condiciones y límites para el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas». Las FF. AA. harán uso de la fuerza en dos supuestos: 1) cuando, previa declaración de estado de emergencia, presten apoyo a la 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. Sobre el último supuesto, el Tribunal 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.
Decreto Legislativo 1186, que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú	2015	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 usarse la fuerza (artículo 8).
Decreto Supremo 012-2016-IN, Reglamento del Decreto Legislativo 1186	2016	Desarrolla y profundiza distintos aspectos del Decreto Legislativo 1086. Así, por ejemplo, establece una serie de consideraciones en relación con los principios de uso de la fuerza (artículo 6) y especifica aspectos de los niveles de uso de la fuerza (artículo 8).
Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú	2016	Prevé la «estructura, organización, competencias, funciones y atribuciones» de la PNP. En sus artículos V y 3.8 establece el uso de la fuerza como una de las atribuciones que tiene esta institución.
Decreto Supremo 003-2020-DE, Reglamento del Decreto Legislativo 1095	2020	Desarrolla varias de las disposiciones previstas en el Decreto Legislativo 1095. Así, por ejemplo, profundiza en los alcances de los principios de uso de la fuerza (artículo 24), prevé consideraciones específicas para ello (artículo 25) y establece el procedimiento que se debe seguir para el uso de armas de fuego (artículo 27).

Ley 31012, Ley de Protección Policial	2020	Otorga protección legal al personal de la PNP, y les brinda asesoría y defensa legal gratuita. 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 FF. AA. (artículo 5); y deroga uno de los principios de uso de la fuerza establecidos en el Decreto Legislativo 1186 (Disposición Única Derogatoria).
--	------	---

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
Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú	2016	<p>La sexta disposición complementaria final de esta norma establece que el personal policial que se encuentre de vacaciones, permiso o franco podrá prestar, de forma voluntaria, servicios policiales extraordinarios a instituciones públicas y/o privadas. Para ello, la PNP propone al MININTER celebrar 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, y fue resuelta en la sentencia recaída en el Expediente 0009-2019-PI/TC. Si bien el Tribunal Constitucional consideró constitucional esta disposición, precisó que ello era así en tanto se interpretara que: a) los efectivos policiales que presten servicios policiales extraordinarios deben cumplir con los estándares de uso de la fuerza; b) se pueda hacer una excepción a la regla de que los policías presten 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 c) los servicios extraordinarios policiales no sean considerados seguridad privada, y los efectivos presten estos servicios previo acuerdo con la PNP.</p> <p>Asimismo, la sentencia precisó que, para evitar escenarios de protección deficiente, en el caso del personal policial que se encuentre de permiso, dicho permiso no debería tener como único propósito prestar este tipo de servicios. Igualmente, señaló que el margen de discrecionalidad del que disponía la PNP para celebrar estos convenios no podía implicar una privación o restricción severa de efectivos asignados a realizar patrullaje común.</p>
Decreto Supremo 003-2017-IN, que aprueba los lineamientos rectores para la ejecución de servicios policiales	2017	<p>Determina los criterios que deben tomar en cuenta 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.</p> <p>Establece, entre otras cuestiones, las situaciones que justifican la prestación de este tipo de servicios, como son la seguridad de instituciones educativas, la seguridad de instituciones bancarias y financieras, la seguridad externa de instalaciones estratégicas relacionadas con la explotación o el transporte de recursos naturales, entre otros (artículo 11).</p>

Decreto de Urgencia 006-2017	2017	Autoriza al MININTER a establecer el otorgamiento de una entrega económica por servicios extraordinarios. 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.
Decreto Supremo 152-2017-EF	2017	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).
Resolución Ministerial 1191-2019-IN, establece disposiciones para la prestación de servicios policiales extraordinarios por parte de la Policía Nacional del Perú	2019	Especifica varias cuestiones en relación con la prestación de servicios policiales extraordinarios. En 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 de que sea necesario que los efectivos pernocten en la zona de influencia del servicio policial extraordinario (artículo 9).

2. NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LAS EMPRESAS Y LOS DERECHOS HUMANOS

2.1. EL DEBER DE PROTEGER DEL ESTADO

2.1.1. Instrumentos jurídicos y de *soft law* internacionales y regionales

- El Estado peruano se ha comprometido con los Principios Básicos y el Código de Conducta en su normativa interna. Ambos instrumentos se encuentran previstos en el Decreto Legislativo 1267, Ley de la PNP; el Decreto Legislativo 1186, que regula el uso de la fuerza por parte de la PNP; sus respectivos reglamentos; y el Manual de derechos humanos aplicados a la función policial. Asimismo, sobre la base de la Resolución Ministerial 562-2017-IN que aprueba los modelos de convenio para los servicios policiales extraordinarios, los nuevos acuerdos entre las empresas y la PNP incluyen una cláusula al respecto desde el 2017. Sin embargo, el Perú no forma parte de los Principios Voluntarios.
- El Estado peruano ha recibido una serie de recomendaciones sobre la materia por parte de órganos o mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. Por ejemplo, en el marco del Examen Periódico Universal del 2012 y 2017 recibió varias recomendaciones, entre las cuales destacan la regulación del uso de la fuerza y armas de fuego conforme a las normas internacionales, especialmente en el contexto de protestas sociales, la revocación de las normas que permitían a los agentes de policía prestar servicios policiales extraordinarios en el sector privado y la adhesión a los Principios Voluntarios.
- Asimismo, en el 2013, el Comité de Derechos Humanos en sus Observaciones finales a Perú indicó que el Estado peruano debía continuar tomando medidas para prevenir y eliminar el uso excesivo de la fuerza; entre otras, fortalecer y ofrecer de forma periódica capacitación sobre derechos humanos y, particularmente, sobre el uso de la fuerza y de armas de fuegos.
- Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en sus Observaciones finales del 2014 y 2018, recomendó adoptar medidas para prevenir el uso excesivo de la fuerza, en especial contra miembros de pueblos indígenas. Adicionalmente, en las observaciones del 2018 recomendó eli-

minar los convenios de la Policía con las empresas, así como investigar y sancionar a los responsables de denuncias de uso excesivo de la fuerza.

- Finalmente, en su informe temático *Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos*, la CIDH se refirió a los convenios entre empresas extractivas y la Policía en el Perú. Expresó que estos no estarían en consonancia con el desarrollo jurisprudencial interamericano y el test de proporcionalidad sobre el principio de igualdad y no discriminación. Asimismo, agregó que los Estados debían asegurar que no se desnaturalice la labor y la función pública de la Policía en beneficio de intereses empresariales.

2.1.2. Leyes, políticas y reglamentos nacionales

Sobre el uso de la fuerza en contextos de protesta social y la prestación de servicios policiales extraordinarios a empresas

- El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (PNDH) establece dos acciones estratégicas vinculadas al uso de la fuerza por parte de agentes de seguridad del Estado:

«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».

«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».

A través de estas acciones se garantiza la capacitación a la PNP y las FF. AA. sobre el uso de la fuerza acorde con los estándares nacionales e internacionales, derechos humanos y derecho internacional humanitario. Sin embargo, no establecen acciones estratégicas vinculadas a la prestación de servicios policiales extraordinarios a las empresas.

- Aunque no existe una ley que regule 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, el Decreto Legislativo 1267, Ley de la PNP, establece que la atribución del personal policial de ejercer la fuerza pública se realiza con pleno respeto de los derechos fundamentales.
- El Decreto Legislativo 1186 es la norma que regula de forma general el uso de la fuerza por parte de la PNP. Hasta la promulgación de la Ley 31012, Ley de Protección Policial, recogía los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad de forma compatible con los estándares internacionales de uso de

la fuerza. Sin embargo, esta última norma derogó el artículo 4.1.c) del Decreto Legislativo 1186, con lo que se eliminó el principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza por parte de la PNP.

- Por su parte, el Decreto Legislativo 1095 establece que, en los casos en que las FF. AA. 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. 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.
- A nivel infralegal, se encuentran la Resolución Ministerial 952-2018-IN, Manual de derechos humanos aplicado a la función policial, y la Resolución Directoral 179-2016-DIRGEN/EMG-PP, Manual de operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público, que desarrollan los principios del uso de la fuerza, el uso diferenciado y progresivo de la fuerza, y los medios y dispositivos tácticos que puede usar la policía en contextos de mantenimiento y restablecimiento del orden público.

Programas de formación y capacitación a las fuerzas de seguridad

- Los planes curriculares que se usan en las escuelas de la Escuela Nacional de Formación Profesional Policial (ENFPP) no son documentos de acceso público. A pesar de ello, se tiene conocimiento por el informe periódico presentado por el Estado peruano ante el Comité de Derechos Humanos que en la Escuela de Oficiales de la PNP se dicta la asignatura de Derechos Humanos (que incluye el tema «uso de la fuerza»).
- Adicionalmente, en el referido informe periódico, el Estado peruano señaló que, como parte de las acciones para difundir el Manual de derechos humanos aplicado a la función policial, se habrían realizado talleres sobre el uso de la fuerza y los derechos humanos entre el 2018 y el 2019. Sin embargo, en las entrevistas realizadas a personal policial, se evidenciaron desafíos en la capacitación, como limitaciones de tiempo y falta de disponibilidad de material para el entrenamiento.
- Por su parte, según la información proporcionada por el Ministerio de Defensa (MINDEF), el Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos (CDIH-DDHH) de las FF. AA. ha implementado la difusión y capacitación en dichas normas en sus programas de estudio y talleres de capacitación. Igualmente, en las Instituciones Armadas se ha trabajado en la estandarización de la enseñanza de estas áreas.
- No se cuenta con información respecto a si en estas capacitaciones se proporciona formación específica sobre cuestiones relacionadas con las empresas y los derechos humanos.

Mecanismos de acceso a la información y rendición de cuentas

- Según el Decreto Legislativo 1186, luego de que el personal policial haga uso de la fuerza deberá: a) comunicar lo sucedido a los familiares de las personas fallecidas, heridas o afectadas, y b) presentar un informe policial que contenga la descripción de los hechos, las armas utilizadas, las personas afectadas y las medidas de asistencia. Asimismo, su reglamento agrega que se realizarán los actos de investigación respectivos, y se informará al Ministerio Público y a la Inspectoría General de la PNP.
- Por su parte, el Decreto Legislativo 1095 señala que cuando los miembros de las FF. AA. 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.
- En cuanto a los servicios extraordinarios de la policía, si bien existen avances en la publicidad sobre la existencia y el contenido de los convenios celebrados entre las entidades públicas y privadas, y la PNP, a través de su incorporación en las páginas web del MININTER y la PNP, persisten ciertos cuestionamientos de organizaciones de la sociedad civil al respecto.

Dificultades en la transparencia de los convenios interinstitucionales

En una revisión de las páginas web que alojan los convenios interinstitucionales se identificó que en la página web de la PNP existían 21 documentos repetidos y 8 documentos con enlaces rotos. Asimismo, se observó diferencias entre la cifra total de convenios registrada en ambas páginas web (102 en la página web de la PNP y 67 en la página web del MININTER).

- Esta falta de transparencia genera relaciones de desconfianza entre la PNP y la población que vive en las zonas de influencia de las actividades empresariales.

2.1.3 Debida diligencia

Ni las normas pertinentes ni el contenido de los convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios vigentes establecen de manera expresa ninguna orientación sobre la debida diligencia de las empresas en relación con el cumplimiento de la función policial en la zona de influencia del proyecto.

2.1.4. Trabajo

- Se han emitido una serie de normas que regulan los derechos laborales de los policías cuando prestan servicios extraordinarios:

Decreto Supremo 152-2017-EF	Resolución Ministerial 1191-2019-IN	Decreto Supremo 003-2017-IN
Establece el monto de contraprestación que deberá recibir por parte del MININTER el personal policial que, encontrándose de vacaciones, permiso o franco, preste servicios policiales extraordinarios de manera voluntaria.	Establece algunas condiciones laborales como la jornada máxima laboral (de 8 horas hasta 12 horas de manera excepcional) y el horario de trabajo.	Garantiza la cobertura de un seguro por muerte, invalidez o lesiones graves o leves y atención de emergencia.

- Si bien la prestación de este tipo de servicios permite que los policías reciban un aporte adicional por sus días de franco o vacaciones, es preciso observar que estas jornadas libres no solo constituyen parte de sus derechos laborales, sino que, además, ayudan a combatir el agotamiento profesional propio de este tipo de actividades.
- El incumplimiento de algunas de las obligaciones que prevén los convenios de servicios policiales extraordinarios puede derivar en su resolución. Sin embargo, no se establecen mecanismos de compensación en caso de que algún incumplimiento del convenio involucre derechos laborales.

2.1.5. Coherencia de las políticas en los acuerdos del Estado con las empresas

- El Decreto Supremo 003-2017-IN no considera como parte de los contenidos esenciales de los convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios la inclusión de consideraciones de derechos humanos. A pesar de ello, 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».
- Los convenios de cooperación institucional disponibles en la página web del MININTER, que incluye algunos de los convenios celebrados desde el 2006 en adelante, abarcan compromisos de la PNP para evitar cualquier acto contrario a los derechos humanos, e incluye en los convenios anteriores al 2017 el compromiso de respetar los Principios Voluntarios. A pesar de ello, se han presentado casos públicos sobre impactos adversos en los derechos humanos relacionados con prestaciones de servicios policiales extraordinarios.

2.2. ACCESO A RECURSOS/REMEDIOS Y REPARACIÓN DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

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

- El Decreto Legislativo 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 1095 prevé que quien incumpla dicha norma será investigado y sancionado. Estas normas resultan aplicables al personal de seguridad del Estado.

2.2.2. Mecanismos judiciales

- Los tribunales nacionales tienen competencia para conocer violaciones de derechos humanos cometidas en el marco del uso de la fuerza.

2.2.3. Barreras para acceder a los remedios judiciales

A pesar de que la normativa interna reconoce que los órganos judiciales son competentes para conocer violaciones de los derechos humanos derivadas del uso de la fuerza, han surgido ciertas barreras al momento de acceder al sistema judicial.

- 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 FF. AA. La Ley 31012 modificó esta disposición al establecer su texto actual, aunque esta ya se encontraba prevista en nuestro ordenamiento jurídico desde el 2007:

Decreto Legislativo 982 (2007)	Ley 30151 (2014)	Ley 31012 (2020)
<p>Art. 20: Está exento de responsabilidad penal [...]:</p> <p>11. El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas en forma reglamentaria, cause lesiones o muerte.</p>	<p>Art. 20: Está exento de responsabilidad penal [...]:</p> <p>11. El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que, en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas u otro medio de defensa, cause lesiones o muerte.</p>	<p>Art. 20: Está exento de responsabilidad penal [...]:</p> <p>11. El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que, en el cumplimiento de su función constitucional y en uso de sus armas u otro medio de defensa, en forma reglamentaria cause lesiones o muerte.</p>

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. Sin embargo, varios órganos judiciales se han encargado de precisar los alcances de las normas que han ido modificando dicha disposición.

NORMA	PRONUNCIAMIENTO
Decreto Legislativo 982	El Tribunal Constitucional determinó que el artículo 20.11 del Código Penal no podía entenderse 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.
Ley 30151	Las Salas Penales Permanente, Transitoria y Especial de la Corte Suprema se pronunciaron en un acuerdo plenario y establecieron entre sus consideraciones que: a) la causal de exención no comprende a los tratos crueles e inhumanos que pueda cometer el personal policial o militar; b) 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»; c) no implica que el Estado peruano deba reducir u obviar los parámetros de uso de la fuerza establecidos a nivel internacional; y d) los FEHCL deben comprender los límites de las expresiones «uso de sus armas» y «otros medios de defensa» —establecidos por la Ley 30151— tomando en cuenta que estos se encuentran subordinados a «los compromisos internacionales que protegen derechos fundamentales».

- Por su parte, el Decreto Legislativo 1095, que regula el uso de la fuerza por parte de las FF. AA. en situaciones de mantenimiento del orden interno, también ha sido cuestionado. En específico, su artículo 27 ha sido objetado porque permitiría que violaciones contra los derechos humanos sean competencia del fuero militar. No obstante, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, el Tribunal Constitucional interpretó que las conductas ilícitas cometidas en aplicación de dicho decreto legislativo o en ejercicio de sus funciones solo resultan constitucionales en tanto busquen penalizar acciones que puedan calificarse como delito de función.
- Por otro lado, en las entrevistas realizadas a organizaciones de la sociedad civil en Cusco y Puno, se evidenció la dificultad para identificar a los policías que pudieran haberse excedido en el uso de la fuerza. Asimismo, se cuestionó la imparcialidad de los operadores judiciales por su cercanía con las empresas.
- En el trabajo de campo también se encontró como barreras sociales que las personas detenidas en el contexto de protestas sociales muchas veces no tenían quién las defendiera y que las autoridades no manejaban el idioma de las personas denunciantes.

2.2.4. Mecanismos no judiciales

En cuanto a los mecanismos no judiciales a cargo de los órganos estatales o de las empresas, se identificó que:

<p>La Agencia de Promoción de la Inversión Privada de Perú (PROINVERSIÓN) puede atender las comunicaciones específicas contra empresas multinacionales de países miembros y adherentes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) por presuntos incumplimientos de las Líneas Directrices de la OCDE. Por su naturaleza, este mecanismo solo podría usarse en el caso de los convenios de prestación de servicios extraordinarios, aunque a la fecha no se han presentado comunicaciones relacionadas con dicho tema.</p>	<p>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. Si bien no se cuenta con información sobre la existencia o cantidad de quejas que se habrían tramitado por uso indebido de la fuerza, por las entrevistas realizadas, se sabe que esta institución realiza una serie de acciones relacionadas con la prevención y atención de casos relativos al tema.</p>
<p>En el régimen disciplinario de la PNP se encuentra previsto como infracción muy grave el «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.</p>	<p>Ciertas empresas cuentan con mecanismos de quejas y reclamos competentes en temas de seguridad. Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil han denunciado la ausencia de oficinas e información al respecto.</p>

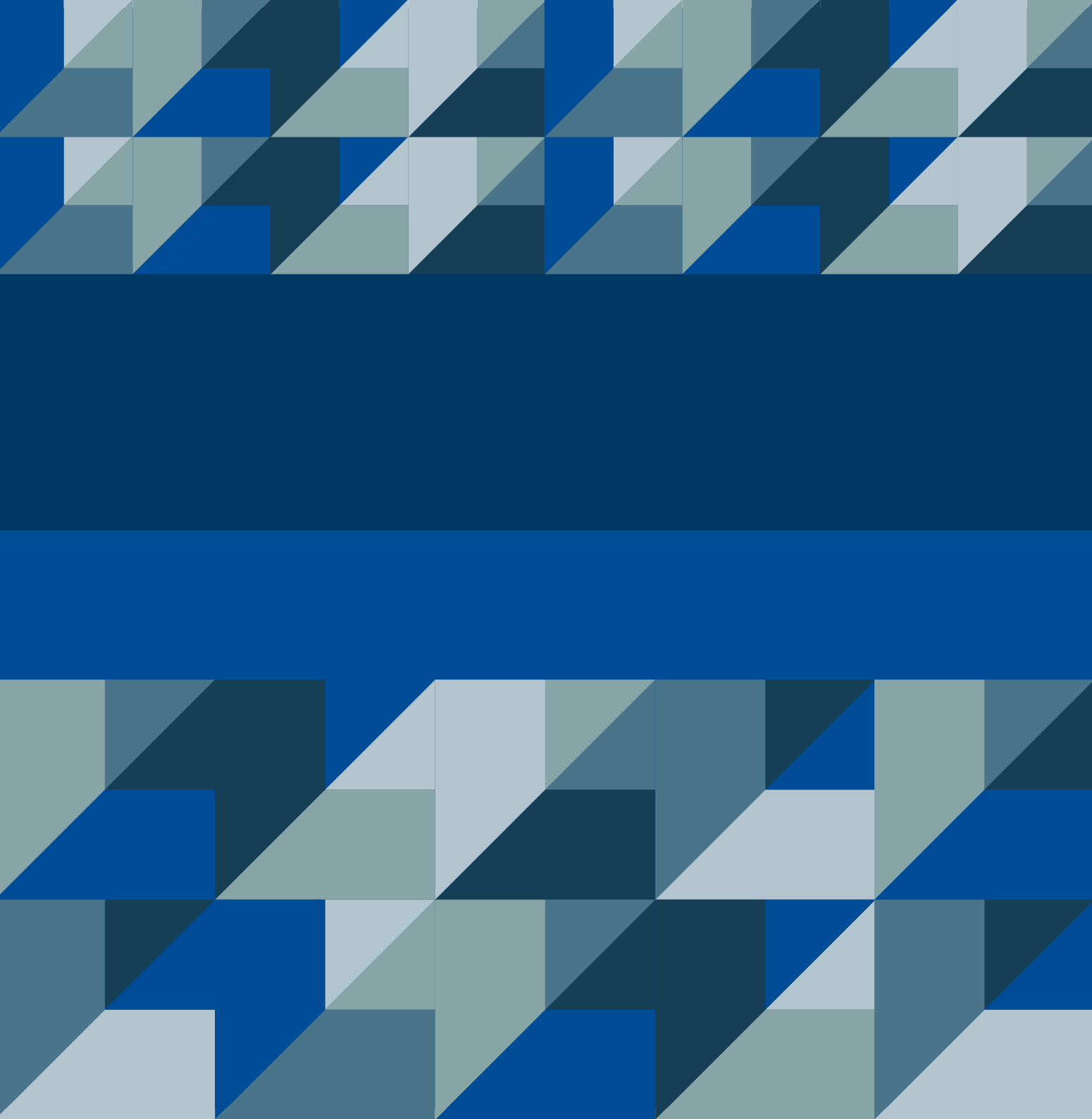
2.2.5. Barreras para acceder a los remedios no judiciales

- No se tiene información sobre si el Estado ha adoptado medidas para garantizar que no existan barreras para acceder a mecanismos no judiciales en los casos relacionados con el uso de la fuerza o en el contexto de convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios. Tampoco se tiene conocimiento de ejemplos o casos denunciados públicamente.

3. BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS

A pesar de las dificultades encontradas en la regulación interna del uso de la fuerza en el contexto de protestas sociales y los servicios policiales extraordinarios, es necesario rescatar ciertas prácticas, por parte del Estado y de las empresas, que contribuyen a implementar los Principios Rectores en el Perú.

3.1. A NIVEL ESTATAL	3.2. A NIVEL EMPRESARIAL
<ul style="list-style-type: none">• 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 el 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.	<ul style="list-style-type: none">• Catorce empresas con presencia en el Perú son miembros o se han comprometido con los Principios Voluntarios.• Algunas empresas cuentan con mecanismos de reclamación y quejas en el marco de los cuales se pueden abordar temas sobre seguridad y derechos humanos.• La realización por parte de algunas empresas de eventos de difusión sobre derechos humanos, y más específicamente sobre los Principios Voluntarios.



Embajada Británica
Lima

DCAF Centro de Ginebra para
la Gobernanza del
Sector de Seguridad



IDEHPUCP