

El Uso de la Fuerza en el Perú

Una aproximación al proceso de adecuación de la normativa peruana a los estándares internacionales



Foto: El Comercio.

Johanna Roth

Lima, Perú, Agosto de 2014

El Uso de la Fuerza en el Perú

Una aproximación al proceso de adecuación de la normativa peruana a los estándares internacionales

| | |
|---|----|
| I. Contextualización del análisis | 1 |
| II. Una mirada a los estándares internacionales relativos al uso adecuado y legítimo de la fuerza | 3 |
| <input type="checkbox"/> Disposiciones generales de protección de los derechos humanos | 3 |
| o Sistema universal de protección de los derechos humanos | 4 |
| o Sistema interamericano de protección de los derechos humanos | 6 |
| <input type="checkbox"/> Disposiciones específicas con respecto a la regulación del uso de la fuerza | 7 |
| o El Código de Conducta para FEHCL | 8 |
| o Los Principios Básicos sobre Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego para FEHCL | 10 |
| o Otros instrumentos internacionales relacionados con la regulación del uso de la fuerza | 12 |
| III. Marco legal interno en relación con el uso de la fuerza | 15 |
| <input type="checkbox"/> Marco legal que regula el empleo de la fuerza en el ámbito de la seguridad pública | 15 |
| o Regulación del uso de la fuerza por la Policía Nacional del Perú (PNP) | 15 |
| o Regulación del uso de la fuerza por las Fuerzas Armadas (FF.AA.) | 20 |
| <input type="checkbox"/> Marco legal que regula el empleo de la fuerza en el ámbito de la seguridad privada | 23 |
| o Sobre el uso de la fuerza por los proveedores de seguridad privada | 23 |
| o Sobre el uso de las armas de fuego | 25 |
| IV. Un balance de los avances y retrocesos en la normatividad interna y las políticas públicas relacionadas con uso de la fuerza | 26 |
| <input type="checkbox"/> Principales resultados orientados hacia el respeto de los estándares internacionales sobre el uso adecuado de la fuerza | 27 |
| o Mayor apertura a la temática de la protección de los derechos humanos | 27 |
| o Interiorización del enfoque de derechos humanos en la institucionalidad policial | 28 |
| o Aspectos formativos relacionados con los derechos humanos aplicados a la función policial | 30 |
| <input type="checkbox"/> Retrocesos normativos e institucionales en materia de seguridad y DDHH | 34 |
| o Sobre la necesidad de revisar el marco normativo emergente referido a la regulación del uso de la fuerza | 34 |
| o Sobre la necesidad de remediar las deficiencias de la institución policial | 40 |

| | |
|--|----|
| V. Conclusiones y recomendaciones | 44 |
| <input type="checkbox"/> Sobre la necesidad de establecer un marco legal que regule específicamente el uso de la fuerza acorde con los estándares internacionales | 45 |
| <input type="checkbox"/> Sobre la actualización del Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial 47 | |
| <input type="checkbox"/> Sobre la preponderancia de la formación y capacitación policial | 47 |
| <input type="checkbox"/> Sobre la necesidad de incrementar los recursos y las condiciones materiales necesarias para un desempeño policial adecuado | 47 |
| <input type="checkbox"/> Sobre la generación de mecanismos de control interno o penales adecuados | 47 |
| <input type="checkbox"/> Sobre la necesidad de revisar el Decreto Legislativo N°1095 | 47 |
| <input type="checkbox"/> Sobre la necesidad de clarificar la regulación del uso de la fuerza en el ámbito de la seguridad privada | 48 |
| <input type="checkbox"/> Sobre la necesidad de capacitar a los agentes de seguridad privada en el uso de armas de fuego | 48 |
| <input type="checkbox"/> Sobre la necesidad de transparentar la política de convenios que permite a efectivos policiales prestar servicios de vigilancia privada a empresas contratantes | 48 |
| <input type="checkbox"/> Sobre la importancia de los aspectos sociales, interculturales y subjetivos en las labores de reposición del orden interno por los FEHCL | 49 |
| VI. Bibliografía | 51 |
| <input type="checkbox"/> Informes | 51 |
| <input type="checkbox"/> Documentos de trabajo | 51 |
| <input type="checkbox"/> Normatividad | 51 |
| <input type="checkbox"/> <i>Internacional</i> | 51 |
| <input type="checkbox"/> <i>Nacional</i> | 52 |
| <input type="checkbox"/> Artículos | 54 |
| <input type="checkbox"/> <i>Sobre Ley N-30151</i> | 54 |
| <input type="checkbox"/> <i>Sobre Proyecto de Ley N°81/2011-CR</i> | 55 |
| <input type="checkbox"/> <i>Sobre la “reforma policial”</i> | 55 |
| <input type="checkbox"/> <i>Sobre capacitaciones de la PNP</i> | 56 |
| <input type="checkbox"/> Páginas oficiales | 56 |
| <input type="checkbox"/> Entrevistas | 56 |

I. Contextualización del análisis

De acuerdo con los datos recolectados por Human Rights Watch¹ hasta septiembre de 2013, en el Perú se produjeron 27 muertes civiles como consecuencia de protestas sociales acontecidas desde que el Presidente Ollanta Humala asumió la presidencia de la República en julio de 2011. Gran parte de estos fallecimientos se generaron en el marco de enfrentamientos armados entre manifestantes y fuerzas del orden, las cuales recurren, bajo determinadas circunstancias, al uso de la fuerza con el propósito de cumplir con su finalidad constitucional, consistente en garantizar, mantener y restablecer el orden interno².

En vista de lo anterior, se infiere que el empleo inadecuado de la fuerza puede acarrear consecuencias relacionadas con la posible vulneración de derechos tan fundamentales como el derecho a la vida y la integridad física propio de cualquier ser humano. Conforme lo señaló la Defensoría del Pueblo³, una de las repercusiones más serias de la violencia perpetrada en el contexto de movilizaciones sociales estriba en la “*afectación directa de una serie de derechos fundamentales*”, incluido el derecho “*a la vida, a la integridad, a la libertad, a la salud, a la tranquilidad, a la propiedad de todas las partes en conflicto e, incluso, de terceros ajenos a las manifestaciones públicas*”. En ese sentido, no sólo se evidencia la complejidad de los escenarios de conflictividad social que pueden incrementar las posibilidades de recurrir a la fuerza por los funcionarios encargados de restablecer el orden interno sino también pone de manifiesto las mayores responsabilidades que asumen los agentes policiales frente a la violencia. De ahí que el uso de la fuerza requiera ser objeto de una regulación específica que permita garantizar el respeto a los derechos y libertades individuales.

Siendo el Perú un país caracterizado por un elevado nivel de conflictividad social e inseguridad ciudadana, se encuentra expuesto con mayor frecuencia a la posibilidad de que se recurra al empleo de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Por lo tanto, resulta imprescindible revisar el estado de la cuestión a través de un repaso de los instrumentos internacionales que ofrecen un marco regulatorio del empleo de la fuerza así como el examen de la legislación nacional que rige este rubro en la actualidad.

El presente ensayo tiene como finalidad presentar la normatividad vigente en el Perú en torno al empleo de la fuerza tanto por los agentes del Estado (policías y militares) como por las fuerzas privadas, con particular énfasis en los avances y falencias características del marco normativo peruano. Se puede evaluar dichos progresos y vacíos normativos tomando como referencia las disposiciones contenidas en el derecho internacional, principalmente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

1 Human Rights Watch, *Informe Mundial 2014*, Perú, <http://www.hrw.org/es/world-report/2014/country-chapters/122041>

2 Constitución Política del Perú, *Capítulo XII De la Seguridad y De la Defensa Nacional*, Artículo 166°: “La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras”.

3 Defensoría del Pueblo, *Violencia en los conflictos sociales*, Informe Defensorial N°156, 26 de Marzo de 2012.

En efecto, dado que el uso de la fuerza pública representa una potestad estatal, se halla regulado por un marco jurídico que viene imponiéndole al Estado limitaciones cada vez más específicas. En este marco, el uso de la fuerza pública se encuentra principalmente delimitado por el ámbito de ejercicio de los derechos fundamentales, que los Estados están obligados a proteger y promover. De ahí que la temática del empleo de la fuerza guarde una estrecha relación con el ámbito de los derechos humanos puesto que la actuación de quienes manejan la fuerza se enmarca en el respeto irrestricto a dichos derechos conforme lo estableció la Constitución Política del Perú en el artículo 44. El referido artículo dispone que uno de los deberes primordiales del Estado radica en “*garantizar la plena vigencia de los derechos humanos*”, lo cual se sustenta en el artículo 1 de la Carta Constitucional con arreglo al cual “*la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado*”⁴.

Adicionalmente a lo establecido en la Constitución Política del Perú, el Estado peruano se encuentra comprometido internacionalmente, mediante la ratificación de diversos instrumentos internacionales, a salvaguardar y promocionar el respeto a los derechos humanos en la medida en que los convenios ratificados por el Perú forman parte de su derecho interno. Lo anterior conforma un sistema de protección que supone colocar en el nivel más alto la protección de la persona humana. Por lo tanto, la preservación de los derechos fundamentales se ha convertido en el ámbito de actuación que delimita la forma en que el Estado puede hacer uso de la fuerza y recurrir al empleo de armas de fuego, incluso letales, en cumplimiento de sus fines.

A efectos de esta investigación, el uso de la fuerza debe entenderse como el “*medio compulsivo a través del cual el efectivo policial logra el control de una situación que atenta contra la seguridad, el orden público, la integridad y la vida de las personas dentro del marco de la ley*”⁵ en tanto sea considerado como un acto legal, legítimo y profesional. La facultad de hacer uso de la fuerza está relacionada con determinadas circunstancias y obedece a principios rectores, entre los cuales destacan los *principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad*. Dichos principios se han establecido con la finalidad de que la fuerza se ejerza de forma lícita y eficaz, evitando de esa manera que su uso sea desproporcionado, abusivo o excesivo, lo cual traería aparejado afectaciones a los derechos fundamentales de la persona y, por lo tanto, comprometería la responsabilidad estatal representada por las fuerzas del orden y de seguridad.

Por consiguiente, resulta necesario contar con una norma con rango de ley que desarrolle de forma clara y específica los medios y métodos relativos al uso de la fuerza en las labores de reposición del orden interno que esté acorde con las reglas y estándares internacionales de respeto a los derechos fundamentales de las personas. El establecimiento de un marco legal apropiado dirigido a los funcionarios que ejercen funciones de policía es de suma importancia por distintos motivos⁶:

- Dicha regulación constituye la forma más idónea de ayudar a los agentes policiales a respetar los derechos fundamentales de las personas siempre y cuando tal normativa precise la manera en que se tienen que aplicar las normas de derechos humanos. De esa

4 Constitución Política del Perú, *Capítulo I Derechos fundamentales de la persona*, artículo N°1.

5 *Manual de Derechos Humanos aplicados a la Función Policial* aprobado por Resolución Ministerial N°1452-2006-IN del 31 de mayo de 2006.

6 Entrevista a Pedro Villanueva, Responsable de Programa ante las Fuerzas Policiales de la Delegación Regional para Bolivia, Ecuador y Perú del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el miércoles 20 de Agosto de 2014.

manera, se podría evitar que el accionar policial sea considerado como arbitrario, excesivo o abusivo.

- Es de tomar en cuenta que una ley que regule el uso de la fuerza establecería no solo procedimientos, sino también las condiciones previas, tanto institucionales como materiales, necesarias para un adecuado empleo de la fuerza.
- La elaboración de una norma con rango de ley que regule el empleo de la fuerza tendría un alcance general, además de estar caracterizada por una mayor estabilidad y permanencia en el tiempo, a diferencia de otras normas de inferior jerarquía. Esta vocación de continuidad permitiría involucrar a otros entes estatales comprometidos con esta temática a la par que sentaría las bases para un desarrollo normativo institucional posterior.
- Adicionalmente, les brindaría a los operadores judiciales una valiosa herramienta jurídica que serviría de referencia al analizar las actuaciones policiales que lleven consigo implicancias penales conforme a criterios técnicos, apropiados y objetivos.
- Lo anterior llevaría a devolverles a los agentes del orden cierta legitimidad frente a la sociedad restableciendo de esa manera un contexto de confianza entre la ciudadanía.

Por las consideraciones expuestas anteriormente, conviene preguntarse de qué manera(s) el Perú lograría que su normativa interna se adecúe a los estándares internacionales en términos de empleo de la fuerza con enfoque de derechos humanos, y se garantice un uso adecuado de ésta por los funcionarios que ejercen funciones de policía.

Con el objetivo de aportar algunos insumos con relación a esta interrogante, el presente ensayo consta de tres partes: la primera se refiere al marco normativo que delimita el empleo de la fuerza al nivel internacional, incluyendo tanto las disposiciones generales comprendidas por el sistema internacional de protección de los derechos humanos como los instrumentos específicos que se dedican a la regulación del uso de la fuerza. A continuación, se presenta la realidad peruana en relación con este tema a través de un análisis de la legislación nacional vigente con especial enfoque en los avances y vacíos registrados en este rubro. Por último, se hace mención a una serie de recomendaciones formuladas a partir de entrevistas realizadas a expertos provenientes de entes especializados en o relacionados con el tema. Dichas recomendaciones pueden constituir un punto de partida para contemplar las formas en que el Perú puede adecuar su normatividad a los estándares internacionales.

II. Una mirada a los estándares internacionales relativos al uso adecuado y legítimo de la fuerza

• Disposiciones generales de protección de los derechos humanos

Tal como lo establece el artículo primero de la Constitución Política del Perú, el uso de la fuerza se encuentra principalmente delimitado por el ámbito de ejercicio de los derechos fundamentales que los Estados están obligados a respetar, proteger y promover. Dicho con otras palabras, el personal que hace uso de la fuerza pública debe respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas. Ello significa que la fuerza se debe usar solo cuando resulte estrictamente necesaria y en la medida en que lo requiera el ejercicio de las funciones policiales. Se enfoca en la protección de la vida, la integridad y la dignidad de las personas, lo cual se encuentra detallado por los tratados de derechos humanos ratificados por el Perú, cuyas disposiciones se han venido incorporando en el derecho interno. Por lo tanto, un empleo

apropiado de la fuerza garantiza el respeto a los derechos fundamentales de las personas contenidos en el DIDH.

Los derechos humanos de que se trata están determinados y protegidos por una serie de instrumentos internacionales y regionales, los cuales conforman un sistema coherente de protección de los derechos y libertades individuales.

- Sistema universal de protección de los derechos humanos

Siendo el Perú miembro de la Organización de las Naciones Unidas desde el mes de octubre de 1945, el Estado peruano ha ratificado una serie de instrumentos internacionales elaborados por dicha organización por lo cual se encuentra obligado a respetar los derechos consagrados en los tratados suscritos. El sistema universal de protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de todos los seres humanos cuenta con instrumentos generales y especializados.

- *Instrumentos jurídicos generales*

Los instrumentos jurídicos generales que integran el sistema universal de protección de los derechos humanos y libertades fundamentales enuncian una extensa serie de derechos inherentes al ser humano. Están conformados por los documentos siguientes:

- **La Carta de las Naciones Unidas:** el documento constitutivo de la Organización de las Naciones Unidas fue firmado el 26 de junio de 1945 en San Francisco por 50 países miembros y entró en vigor el 24 de octubre de 1945. Al ser firmante de dicha Carta, el Perú se ha convertido en un miembro fundador del Sistema de las Naciones Unidas. Se basa en “*la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derechos internacional*”.⁷
- **La Declaración Universal de los Derechos Humanos:** fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en su resolución 217 A (III). Considerada como el pilar del Sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos, se le conoce por constituir una referencia para evaluar el grado de respeto y de aplicación de las normas internacionales en temas de derechos fundamentales. El Perú la aprobó por Resolución Legislativa N° 13282 con fecha del 15 de diciembre de 1959.
- **El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:** fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) el 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 25 de marzo de 1976, siendo aprobado por el Perú a través de un Decreto Ley N° 22128 con fecha del 28 de marzo de 1978. A partir del mes de Julio de 1978, entró en vigencia el Pacto en el Perú, empezando de esa manera a producir efectos jurídicos.
- **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:** su adopción y apertura a la firma, ratificación y adhesión se dio a través de la resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General del 19 de diciembre de 1966. En el Perú, se aprobó mediante el Decreto Ley N° 22129 del 28 de marzo de 1978.

⁷ Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945.

- **El Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:** se adoptó y se abrió a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General por medio de su resolución 2200 A (XXI) del 19 de diciembre de 1966. Entró en vigencia el 23 de marzo de 1976. En el Perú, se realizó su entrada en vigencia el 3 de enero de 1981 mediante el Decreto Ley N°22129. Este Protocolo faculta al Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto.

- *Instrumentos jurídicos especializados*

Adicionalmente, el sistema universal de protección de los derechos humanos cuenta con instrumentos especializados que regulan aspectos específicos vinculados a determinados derechos y libertades, entre los cuales destacan:

- **La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio:** fue adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General por medio de la resolución 260 A (III) del 9 de diciembre de 1948. Dicha convención entró en vigor el 12 de enero de 1951, siendo aprobada por el Perú a través de la Resolución Legislativa N° 13288 del 29 de diciembre de 1959. Se ratificó el 24 de febrero de 1960.
- **La Convención sobre el Estatuto de Refugiados:** aprobada en 1951, entro en vigor para el Perú el 21 de diciembre de 1964.
- **El Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados:** data de 1967 y entró en vigencia para el Perú el 15 de septiembre de 1983.
- **La Convención Internacional sobre la Eliminación de Toda forma de Discriminación Racial:** la Asamblea General la adoptó en su resolución 2106 A (XX) del 7 de marzo de 1966. En el Perú, fue sometida al Congreso Nacional y aprobada mediante el Decreto Ley N° 18969 con fecha del 21 de septiembre de 1971. Su entrada en vigencia para el Perú se dio el 29 de octubre de 1971. Uno de los aspectos de mayor relevancia de este instrumento radica en la adopción de medidas legislativas necesarias para asegurar la no-discriminación en el ejercicio y goce de los derechos humanos.
- **La Convención Internacional sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer:** fue creada en el año 1979 y adoptada por el Estado peruano en 1981. Se ha establecido como uno de los principales instrumentos del sistema internacional de Derechos Humanos cuya finalidad radica en la protección y promoción de los derechos de las mujeres.
- **La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes:** la Asamblea General adoptó y abrió a la firma, ratificación y adhesión mediante la resolución 39/46 del 10 de diciembre de 1984. Esta Convención, que procura una protección especialmente destinada a derechos individuales, tales como la integridad física, psíquica y moral, el derecho al honor y el respeto de la dignidad inherente a la persona humana, entró en vigor el 26 de junio de 1987. En el Perú, fue aprobada mediante Resolución Legislativa N° 24815 de fecha 12 de mayo de 1988 y entró en vigencia el 6 de agosto de 1988. Uno de los aspectos más trascendentales de dicha convención estriba en la afirmación de que “*en ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura*”. De igual manera, dispone que “*no podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura*”.

- **La Convención sobre los Derechos del Niño:** el 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó y abrió a la firma y ratificación la referida convención en su resolución 44/25. Su entrada en vigor se dio a inicios de septiembre de 1990. El Estado peruano la aprobó por medio de la Resolución Legislativa N° 25278, del 3 de agosto de 1990 por lo cual entró en vigencia para el Perú el 4 de Octubre de 1990. A lo largo de los 54 artículos que la conforman, se afirma el principio del interés superior del niño y se reconoce que las personas menores de 18 años tienen derecho al pleno desarrollo físico, mental y social y a expresar libremente sus opiniones. Se le considera como el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre los derechos de los niños y niñas. Por lo tanto, su cumplimiento es obligatorio.
- **El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes:** fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2002 a través de su Resolución 77/199. El Congreso de la República del Perú lo aprobó mediante Resolución Legislativa N° 28833 de 19 de julio de 2006. Ratificado mediante Decreto Supremo N° 044-2006-RE con fecha de 25 de julio de 2006, entró en vigencia para el Perú el 14 de octubre de 2006. De esa manera, el Perú se comprometió a establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en los que se encuentren personas privadas de su libertad con la finalidad de prevenir la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanas o degradantes.
- **La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:** implica obligaciones jurídicas del país que lo ratifique. El Perú firmó la Convención y su Protocolo el 30 de marzo del 2007 y la ratificó el 30 de enero del 2008, ambos documentos entraron en vigor el 3 de mayo de 2008.

- Sistema interamericano de protección de los derechos humanos

Asimismo, el Perú es parte de organizaciones regionales, tales como la Organización de los Estados Americanos (OEA). En este marco, el Estado peruano se encuentra comprometido con el respeto de las disposiciones contenidas en los instrumentos regionales de protección de los derechos humanos, entre los cuales resaltan:

- *Instrumentos jurídicos generales*

- **La Carta de la Organización de los Estados Americanos:** con arreglo al preámbulo de la Carta de 1948, la adhesión de los Estados americanos se realiza bajo un régimen de libertad individual y justicia social. Asimismo, se proclama el respeto a los derechos esenciales del hombre.
- **La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:** fue proclamada el 2 de mayo de 1948 por la IX Conferencia Internacional Americana. Se reconoce derechos civiles y políticos así como económicos, sociales y culturales.
- **La Convención Americana sobre Derechos Humanos** (conocido también como Pacto de San José de Costa Rica): fue suscrita el 22 de noviembre de 1969 en Costa Rica, durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, la cual entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Siendo aprobada por el Estado peruano mediante el Decreto Ley N° 22231 del 11 de julio de 1978, la Convención entró en

vigencia para el Perú el 28 de julio de 1978. Se considera a dicho documento como la base del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos. Las disposiciones y los mecanismos de vigilancia establecidos por esta Convención se suman al sistema universal de protección de los derechos humanos, adquiriendo de esa manera una trascendental autoridad moral, política y jurídica.

- **El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (se le conoce también como Protocolo de San Salvador): fue suscrito el 17 de noviembre de 1988. En el Perú, fue ratificado el 4 de junio de 1995. Se proclaman derechos tan importantes como el derecho al trabajo, a la salud, a un medio ambiente sano, a la alimentación, a la educación, a la cultura, a la fundación y protección de la familia. Además se reconoce derechos específicos dirigidos a la niñez, a las personas mayores y a las personas con discapacidad.

- *Instrumentos jurídicos especializados*

- **La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura:** este documento aprobado el 28 de febrero de 1987 establece el principio de jurisdicción universal, creando una capacidad de extradición de personas acusadas de actos de tortura u otras actividades similares. Entró en vigor para el Perú el 28 de abril de 1991.
- **La Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas:** fue adoptada por la OEA el 9 de junio de 1994 y entró en vigor el 28 de marzo de 1996. Fue ratificada por el Perú el 8 de enero de 2001 y entró en vigor para el Perú el 15 de marzo de 2002.
- **La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer:** adoptada el 9 de junio de 1994, entró en vigor el 5 de marzo de 1995. Para el Perú, entró en vigencia el 4 de julio de 1996.

Como se puede apreciar, el Estado peruano es parte de una extensa gama de instrumentos internacionales dirigidos a garantizar la plena protección, vigencia y observancia de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana. Al venir incorporando a su ordenamiento jurídico interno las disposiciones incluidas en los referidos convenios, los derechos consagrados se han convertido en el “fin supremo” del Estado y de la sociedad peruana.

- **Disposiciones específicas con respecto a la regulación del uso de la fuerza**

El derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de todo individuo ha venido siendo objeto de un desarrollo normativo continuo. Dentro de este contexto, la relación entre el tema de la seguridad y el respeto a los derechos humanos se ha ido estrechando.

En el ámbito internacional anteriormente desarrollado, el derecho a la vida es consagrado como el derecho humano supremo ya que éste garantiza el ejercicio de todos los demás derechos y libertades fundamentales. El artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra los derechos de todas las personas a la vida, a la libertad y a la seguridad personal. Estos derechos están reiterados en los artículos 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual establece que “*el derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente*” mientras que el artículo 9.1 dispone que “*todo individuo tiene derecho a la libertad y a la*

seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.”

Los instrumentos regionales de protección de los derechos humanos, específicamente dentro del sistema interamericano, corroboran el carácter transcendental de la vida, de la libertad y de la seguridad personal, especialmente a través de los artículos 4.1 y 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 2 y 5.1 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Tal como se ha señalado anteriormente, se ha podido apreciar que el empleo de la fuerza pública presenta riesgos relativos a la posible vulneración de derechos humanos determinados ya que *“la naturaleza de las funciones de aplicación de la ley en defensa del orden público y la forma en que dichas funciones se ejercen tienen una repercusión directa en la calidad de la vida de los individuos y de la sociedad en su conjunto”* por lo cual es posible que se presenten abusos que entraña el ejercicio de estas tareas. Por ese motivo, se les obliga a los agentes policiales que aseguren el respeto a los derechos fundamentales a la hora de utilizar la fuerza en sus tareas de reposición del orden público.

Para este fin, se establecieron disposiciones específicas que tratan en forma directa de la problemática del empleo de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. La elaboración de instrumentos jurídicos especializados en el tema de la fuerza no solo contribuye a fomentar un mejor tratamiento, difusión e implementación de su uso sino que fija de manera clara y precisa las condiciones en las que se puede recurrir a la fuerza, las pautas y características de su uso así como las medidas que se deben tomar como consecuencia de su empleo.

Existe una gran variedad de escenarios que pueden dar lugar a fenómenos de violencia y conflictividad. En este marco, el Estado está facultado para hacer uso de su fuerza pública y ejercer su monopolio de la violencia legítima de manera extraordinaria con el propósito de preservar la seguridad y el orden público que se pueden ver afectados en tales circunstancias. Sin embargo, esta facultad estatal se encuentra delimitada por el respeto a los derechos fundamentales. En la esfera del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, existen dos instrumentos fundamentales que buscan delimitar y regular el uso de la fuerza de conformidad con el respeto de dichos derechos:

- El Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (FEHCL)
- Los Principios Básicos sobre Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego para los Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

Dichos instrumentos están dirigidos a proporcionar orientación a los Estados Miembros con relación al uso de la fuerza, incluidas las armas de fuego. En efecto, brindan una serie de pautas y principios generales relacionados con el uso adecuado de la fuerza pública por parte de los Estados, con lo cual se les puede considerar como un marco de referencia en este ámbito.

- El Código de Conducta para FEHCL

El Código de Conducta para FEHCL fue aprobado por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 34/169 el 17 de diciembre de 1979. Consta de 8 artículos que abarcan

una serie de disposiciones de suma importancia con respecto al ejercicio de la fuerza pública por los agentes que desempeñan funciones de policía.

En primer lugar, en el artículo 1, se define el contenido de la expresión “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, la cual se debe entender como “*todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención*”. Tal como lo subraya la Defensoría del Pueblo, esta definición hace hincapié en la *función* policial, por lo cual se aplica a todo agente encargado de dicha función “independientemente de que formen parte de la *institución* policial⁸”. Por consiguiente, el artículo 1 del Código de Conducta asimismo rige el accionar de los miembros de las Fuerzas Armadas que intervienen en el control del orden interno en determinadas circunstancias.

De igual modo, el Código de Conducta consolida la supremacía de las libertades y derechos fundamentales, con especial mención a la “dignidad humana” (artículo 2), que las prácticas referidas a la aplicación de la ley por los agentes policiales deben respetar y proteger.

Debido a la compleja naturaleza de la función policial, los FEHCL se encuentran especialmente vinculados por principios fundamentales que deben ser tomados en cuenta en las prácticas de aplicación de la ley. Los principios rectores de la función policial desarrollados en el artículo 3 del Código de Conducta, son los siguientes:

- **Principio de razonabilidad:** el Código de Conducta establece un principio de razonabilidad conforme al cual los FEHCL están obligados a usar de la fuerza “*sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas*”. Dicho principio supone que el uso de la fuerza constituye una medida excepcional. Se prevé dos supuestos de razonabilidad que pueden justificar el uso de la fuerza: se hace referencia a (1) la “*prevención de un delito*”; (2) la “*detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla*”.
- **Principio de proporcionalidad:** se reconoce que los funcionarios que ejercen funciones de policía deben recurrir a la fuerza de acuerdo con el principio de proporcionalidad en virtud del cual no se permite “*el uso de un grado de fuerza desproporcionado*” para alcanzar un objetivo legítimo.

Otro aspecto fundamental del Código de Conducta está vinculado al uso de armas de fuego que se considera como una medida extrema. Por ese motivo, se insta a los Estados a “*excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños*”. Sin embargo, el Código de Conducta contempla la posibilidad de hacer uso de armas de fuego en determinadas condiciones, específicamente “*cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas*”.

Las demás disposiciones del Código están relacionadas con distintos aspectos de la labor policial, entre los cuales destacan la protección de la confidencialidad de la información recabada por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (artículo 4); la prohibición de cualquier acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (artículo 5); la plena protección de la salud de las personas bajo custodia (artículo 6); el combate a la

8 Defensoría del Pueblo, *Violencia en los conflictos sociales*, Informe Defensorial N°156, 26 de Marzo de 2012

corrupción en todas sus formas (artículo 7) así como el respeto a las disposiciones contenidas en el Código y su promoción (artículo 8).

- Los Principios Básicos sobre Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego para FEHCL

La ONU adoptó estos principios en el Octavo Congreso sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en La Habana, Cuba, en el año 1990. Desarrollan con una mayor precisión el contenido, el significado y las reglas referidos al uso adecuado de la fuerza pública conforme al marco jurídico internacional. Además, reiteran el carácter peligroso de la labor policial y señalan que la amenaza a la vida y a la seguridad de los FEHCL debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la Sociedad.

Varios principios resaltan de este documento orientado a “*asistir a los Estados Miembros en sus actividades destinadas a asegurar y fomentar el papel que corresponde a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*”⁹. Los Principios Básicos constan de 26 disposiciones divididas en 6 secciones, incluyendo:

- Disposiciones generales;
- Disposiciones especiales;
- Disposiciones relativas a actuaciones en caso de reuniones ilícitas;
- Vigilancia de personas bajo custodia o detenidas;
- Calificaciones, capacitación y asesoramiento
- Procedimientos de presentación de informes y recursos.

Los principios más destacados de este documento son los siguientes:

- ***Principio de legalidad:*** la disposición general N°1 exhorta a los Estados a que adopten y apliquen normas, disposiciones y reglamentaciones con rango de ley que incluyan cuestiones de ética relacionadas con el empleo de la fuerza y el uso de armas de fuego por los FEHCL. Tal normativa debería incorporar aspectos vinculados con los requisitos, condiciones previas, procedimientos, medios y métodos necesarios para el ejercicio adecuado de la fuerza pública.
- ***Principio de precaución:*** las disposiciones generales N°2 y N°3 establecen una serie de condiciones previas a un uso adecuado de la fuerza para evitar o prevenir que los FEHCL hagan un uso excesivo o abusivo de la misma. Los requisitos enunciados en dichas disposiciones están relacionadas con la dotación de una gran variedad de equipamiento, incluyendo distintos tipos de armas de fuego y municiones (letales e incapacitantes no letales) de manera que se les permita proceder a un uso diferenciado de la fuerza dependiendo de las circunstancias. En vista de ello, el cumplimiento de los Principios Básicos no está garantizado si se presentan carencias de armamento no letal incapacitante dentro de las unidades policiales.

⁹ Parte considerativa de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

- **Principio de Necesidad:** la disposición general N°4 privilegia el uso de medios no violentos en la medida de lo posible antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego, con lo cual se puede utilizar la fuerza con tal de que *“otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto”*. Por ese motivo, se afianza el carácter de excepcionalidad del empleo de la fuerza y armas de fuego letales en las labores de mantenimiento o restablecimiento del orden interno ya que los FEHCL están habilitados para utilizar armamento no letal *“sólo cuando sea estrictamente necesario”*, esto es, para defender una vida.

- **Principio de Proporcionalidad:** otro aspecto esencial relativo al empleo de la fuerza está vinculado al grado de respuesta que se puede utilizar en caso de que resulte inevitable recurrir a armamento letal. En ese sentido, se insta a los Estados a que ejerzan *“moderación”* y actúen en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga, con arreglo a la disposición general N°5. La proporcionalidad se entiende como el equivalente o la correspondencia entre la gravedad de la amenaza o atentado al bien jurídico que se protege y el nivel de fuerza a emplear por los FEHCL de modo que se limite a lo estrictamente necesario en términos de intensidad, duración y magnitud para oponerse a la amenaza o ataque y se reduzca al mínimo los daños y lesiones ocasionadas. De igual modo, se debe guardar proporción con el grado de vulnerabilidad de los individuos responsables de los actos de violencia y, en consecuencia, ajustarse al nivel de resistencia y dejar de utilizarse apenas cese la violencia.

Estos principios sientan las bases para un uso adecuado de la fuerza y de las armas de fuego por los FEHCL. A diferencia del Código de Conducta, los Principios Básicos desarrollan de forma más específica los supuestos y circunstancias excepcionales en las que los FEHCL pueden recurrir al uso de la fuerza, especialmente las armas de fuego. Por esa razón, las Disposiciones Especiales se dedican a regular el ámbito del armamento letal por los funcionarios que ejercen funciones de policía. De acuerdo con la Disposición especial N°9, se prevé tres mayores escenarios en los que es posible el uso legítimo de armas de fuego por los FEHCL:

- En defensa propia o de otras personas en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves
- Con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida
- Con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad o para impedir su fuga

Por tanto, se considera como legítimo el uso intencional de la fuerza en los mencionados supuestos, siempre y cuando se realice en concordancia con los principios de necesidad y proporcionalidad de modo que las armas de fuego letales se empleen *“sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas” para lograr los resultados que se persiguen y “cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida”*.

En vista de ello, los Principios Básicos establecen un protocolo de actuación y normas de conductas que los FEHCL deben respetar antes de recurrir a las armas de fuego. En la disposición N°10, se indica que los agentes estatales deben identificarse como tales y señalar con una *“clara advertencia”* su intención de utilizar armas de fuego, *“con tiempo suficiente”* para que dicha advertencia sea tomada en cuenta. Sin embargo, esta disposición prevé tres escenarios en los que no resulta necesario dar el aviso previo:

- Cuando, al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los FEHCL
- Cuando se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas
- Cuando resultara evidentemente inadecuada o inútil dada las circunstancias del caso

Adicionalmente, los Principios Básicos contienen reglas específicas para el uso de la fuerza en caso de reuniones y protestas ilícitas, por lo tanto aplicables en contextos de conflictividad social. Si bien se reconoce el derecho de los ciudadanos a reunirse pacíficamente sin armas, conforme lo establece el artículo 2 de la Constitución Política del Perú, un aspecto de particular relevancia está relacionado con la disposición N°14, la cual dispone que solo se podrá utilizar la fuerza y armas de fuego al dispersar reuniones ilícitas violentas y “*solo cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria*”, de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad. Por el contrario, en caso de convocarse manifestaciones ilícitas pero no violentas, los funcionarios que ejercen funciones de policía evitarán el empleo de la fuerza o lo limitarán al mínimo necesario.

Es necesario destacar que los Principios Básicos incluyen disposiciones que tratan de las medidas que deben tomar los FEHCL como consecuencia del uso inevitable de armas de fuego: de esa manera, los FEHCL están obligados a brindar asistencia médica a las personas heridas o afectadas; notificar los hechos a los familiares de las personas heridas o afectadas; y comunicar los sucesos inmediatamente a los superiores jerárquicos de los funcionarios involucrados. Asimismo, los Principios Básicos incluyen disposiciones acerca de las personas que se encuentran bajo custodia policial o detenidas así como principios relativos a la capacitación, entrenamiento, calificaciones y asesoramiento de los FEHCL.

En resumidas cuentas, cabe resaltar que si bien estas normas pertenecientes al ámbito de *soft law* no son jurídicamente vinculantes, ofrecen orientación a los Estados en torno al contenido y significado del uso adecuado de la fuerza y de las armas de fuego por los agentes policiales. En ese sentido, constituyen un marco de referencia, cuya autoridad moral y política es reconocida en los Estados Miembros a través de su ordenamiento jurídico interno. Mediante el Código de Conducta y los Principios Básicos, el DIDH establece el marco normativo internacional que rige el uso de la fuerza pública y el empleo de armas de fuego por los Estados. El empleo intencional de la fuerza por parte de los FEHCL constituye una medida extraordinaria que debe realizarse de acuerdo a los principios de legalidad, precaución, necesidad y proporcionalidad. El uso de armamento letal está permitido para proteger el derecho a la vida.

- Otros instrumentos internacionales relacionados con la regulación del uso de la fuerza

Si bien es cierto que los siguientes instrumentos internacionales no vinculan ni obligan al Estado peruano, contienen un conjunto de reglas y principios constitutivos de buenas prácticas orientadoras de su accionar. En efecto, dichos instrumentos fomentan el respeto de normas internacionales de carácter obligatorio relacionadas con la protección de los derechos humanos además de permitir determinar el grado de adecuación de las políticas nacionales a tales estándares.

- **Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder:** adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34 del 29 de noviembre de 1985. La Declaración compromete a los Estados Miembros, entre los cuales figura el Perú, a considerar la posibilidad de incorporar a la legislación nacional normas que prohíben los abusos de poder y proporcionan medidas

de resarcimiento, asistencia y apoyo materiales, médicos, psicológicos y sociales a las víctimas de dichos abusos.

- **Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos:** adoptados y proclamados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 45/111 en fecha del 14 de diciembre de 1990. Junto con otras normas elaboradas por las Naciones Unidas en el ámbito del sistema penitenciario, especialmente las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos¹⁰ y los Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión¹¹, los Principios Básicos para el tratamiento de los Reclusos son aplicables en todos los países y en todo momento a las personas sometidas a detención o prisión.
- **Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos:** establecidos en el año 2000 como resultado de una iniciativa privada agrupando tanto a Gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil, constan de 3 partes relativas a la evaluación del riesgo, a la relación entre las compañías y la seguridad pública así como la relación entre las compañías y la seguridad privada. Por lo tanto, los Principios Voluntarios plantean normas de interés en el ámbito del uso de la fuerza “*en un esfuerzo por reducir el riesgo de que se presenten abusos y para promover el respeto por los derechos humanos en general*”. En este marco, se les solicita a las compañías que mitiguen cualquier impacto negativo “*que se pueda prever, incluyendo los abusos de los derechos humanos y las violaciones al derecho internacional humanitario*”. Uno de los aspectos más relevantes de dicho documento radica en la promoción, por parte de las compañías, de un uso adecuado de la fuerza por los agentes estatales que brindan servicios de seguridad pública. En ese sentido, se les insta a las compañías a que favorezcan los principios de necesidad y proporcionalidad de modo que la fuerza sólo se deba emplear cuando sea estrictamente necesario y en una medida proporcional a la amenaza. Asimismo, se reitera la importancia del respeto a los derechos de todas las personas de libre asociación y de reunión pacífica y se dispone que las compañías deben tomar todas las medidas apropiadas para promover la observancia de los principios enunciados en el derecho internacional, con especial énfasis en el Código de Conducta para FEHCL y los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y Armas de Fuego para los FEHCL. Por último, uno de los aspectos más destacados de los Principios Voluntarios está basado en directrices en virtud de las cuales se promueve la capacitación y el entrenamiento a las fuerzas de seguridad pública así como medidas que deben ser tomadas como consecuencia del uso de la fuerza física, incluyendo reportes a las autoridades competentes, asistencia médica a los heridos o afectados. En lo que se refiere a la seguridad privada, se establece que “*debe obrar de manera lícita*” y “*actuar de manera limitada y cautelosa de conformidad con las pautas internacionales del caso con respecto al uso local de la fuerza*”. Por lo tanto, se busca regular los servicios de seguridad brindados por empresas privadas de acuerdo con las disposiciones dirigidas a los FEHCL. Además, se prevé un proceso de investigación de posibles incidentes producidos como resultado del empleo de la fuerza física. De igual modo, los Principios Voluntarios buscan “*minimizar el riesgo de que la seguridad*

10 Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

11 Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, adoptado por la Asamblea General en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988.

privada exceda su autoridad como proveedores de servicios de seguridad” y “promover el respeto por los derechos humanos” por parte de dichos actores.

- **Documento de Montreux sobre las obligaciones jurídicas pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados:** se trata de un documento intergubernamental de suma importancia con relación a la temática sobre derechos humanos y seguridad. Producto de un proceso patrocinado por Suiza y el Comité Internacional de la Cruz Roja desde 2006, se hizo público en septiembre de 2008. El documento fue publicado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución A/63/467-S/2008/636 con fecha del 6 de octubre de 2008. Está orientado a promover el respeto del derecho internacional humanitario así como las normas de derechos humanos en escenarios de conflictos armados por parte de las empresas militares y de seguridad privada. Ofrece una amplia gama de buenas prácticas pertinentes con respecto a dichas compañías, incluyendo la promoción de la transparencia, la formación, la supervisión y la rendición de cuentas.
- **Código Internacional de Conducta para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada:** se trata de una iniciativa multilateral adoptada el 9 de noviembre de 2010, cuya propósitos radica en el establecimiento de principios y estándares de conducta dirigidos a los proveedores de servicios de seguridad privada fundamentados en el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho interno de los Estados. Los proveedores de seguridad privada se definen como las entidades que brindan servicios de “vigilancia y protección de personas y objetos, como los convoyes, las instalaciones, lugares designados, las propiedades y otros lugares (ya sea con armas o sin armas) o cualquier otra actividad en la que el personal de las empresas esté obligado a transportar o a accionar un arma en el ejercicio de sus funciones”. El Código Internacional formula principios aplicables a los servicios de las compañías cuando realizan servicios de seguridad privada en escenarios marcados por la conflictividad social. Se enfoca en las conductas éticas que debe adoptar el personal con la finalidad de propiciar los principios del Estado de Derecho así como los derechos humanos de todas las personas.
- **Proyecto de Convención sobre Empresas Militares y de Seguridad Privada:** el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas 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 elaboró este Proyecto de Convención aprobado por la Asamblea General de las ONU el 5 de Julio de 2010 a través la Resolución A/HRC/15/25. Se busca exigir a las empresas de seguridad el cumplimiento de estándares de derechos humanos. En vista de ello, se reafirma la responsabilidad estatal en el monopolio legítimo del uso de la fuerza y se señalan lineamientos relativos al uso de la fuerza tanto en escenarios de paz como de conflictos armados.

En vista de lo anterior, es importante resaltar que la gran diversidad de iniciativas desarrolladas en la esfera internacional con la finalidad de imponer el enfoque de derechos humanos en la garantía del derecho a la seguridad evidencia la búsqueda de un instrumento vinculante a los Estados. Si bien las reglas y estándares internacionales referidos al uso adecuado de la fuerza pública no son jurídicamente vinculantes, reflejan el compromiso político de los Estados Miembros por garantizar y proteger los derechos fundamentales a la hora de brindar seguridad a los ciudadanos.

III. Marco legal interno en relación con el uso de la fuerza

Es importante señalar que conforme a las disposiciones internacionales contenidas en los instrumentos de los cuales el Perú es un Estado Miembro, es necesario que el Gobierno peruano adopte medidas que garanticen la adecuación de su normatividad interna a los estándares internacionales de derechos humanos con respecto a la seguridad tanto pública como privada. En ese sentido, es importante que el Perú ajuste su marco jurídico interno para garantizar el uso adecuado de la fuerza por parte de los funcionarios que ejercen funciones de policía consistentes en el mantenimiento y restablecimiento del orden interno. Por lo tanto, lo establecido en el Código de Conducta para FEHCL y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los FEHCL debe ser tenido en cuenta e incorporado en la normatividad y práctica interna de los Estados.

- **Marco legal que regula el empleo de la fuerza en el ámbito de la seguridad pública**

En el Perú, las funciones de policía propias de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recaen en la Policial Nacional del Perú (PNP) aunque existe la posibilidad de que las Fuerzas Armadas (FF.AA.) asuman dichas funciones en caso de declaración del Estado de Emergencia, tal como lo permite el sistema jurídico peruano.

- **Regulación del uso de la fuerza por la Policía Nacional del Perú (PNP)**

Con arreglo al artículo 166 de la **Constitución Política del Perú**, la finalidad de la PNP consiste en garantizar, mantener y restablecer el orden interno; prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado; y prevenir, investigar y combatir la delincuencia.

Lo anterior está corroborado por el artículo 7 de la **antigua Ley Orgánica de la PNP, Ley N°27238**, en virtud de la cual las funciones de la PNP radican en “*mantener la seguridad y tranquilidad públicas para permitir el libre ejercicio de los derechos fundamentales de la persona consagrados en la Constitución Política del Perú*”. El Reglamento de la referida Ley, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2000-IN, agrega que para el mantenimiento y/o restablecimiento del orden público, se puede hacer “*uso de la persuasión o medios disuasivos en forma racional y progresiva, salvaguardando la vida y la integridad física de las personas y las propiedades pública y privada*”.

Adicionalmente, la Ley N°27238, Ley de la PNP, establece en su artículo 10 que se tiene que respetar los principios enunciados en el Código de Conducta para FEHCL en el ejercicio de las funciones de los agentes de la PNP. De esa manera, la antigua Ley de la PNP hace expresa mención a las normas y estándares internacionales formulados en el Código de Conducta, adoptando en consecuencia el marco de referencia constituido por dicho Código. De igual modo, tal como lo especifica la Defensoría del Pueblo, se reconoce expresamente la aplicación de los principios enunciados en el Código de Conducta a la función policial en el Perú a través de una norma con rango de ley. Asimismo, el Reglamento de la Ley de la PNP reconoce la superioridad de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona que deben ser respetados en el accionar de los funcionarios encargados de labores policiales y reafirma el principio de necesidad en el uso de la fuerza, la cual se debe usar “*solo cuando sea estrictamente necesaria y en la medida que lo requiera el desempeño de sus funciones*”. En concordancia con el Código de Conducta, el Reglamento de la Ley incorpora la prohibición de actos de tortura así como la protección y asistencia médica de las personas bajo custodia

policial. Por último, se impide la violación de las disposiciones contenidas en el Código de Conducta y se prevé sanciones en caso de constatarse dicha violación.

Sin embargo, el 11 de diciembre de 2012 se aprobó el **Decreto Legislativo N°1148 que promulgó la nueva Ley de la PNP**, derogando de esa manera la Ley anterior N°27238. En este marco, la nueva Ley no contiene en su texto referencia alguna al Código de Conducta ni a los Principios Básicos por lo cual surge un vacío legal en lo concerniente a la regulación del uso de la fuerza en distintos escenarios de alteración del orden público.

Paralelamente, la PNP cuenta con una serie de normas relacionadas con el mantenimiento del orden interno, entre las cuales destacan:

- **Decreto Legislativo N°1151**, Ley del Régimen Educativo de la PNP rige actualmente la educación policial.
- **Decreto Legislativo N°982** (2007) sobre la Inimputabilidad del personal de las FF.AA. y PNP en el cumplimiento de su deber y uso de sus armas de la forma reglamentaria. Como se verá a continuación, este Decreto Legislativo fue derogado por la Ley N°30151 que modifica el inciso 11 del artículo 20 del Código Penal, referido al uso de las armas u otro medio de defensa por personal de las fuerzas armadas y de la PNP.
- **Decreto Legislativo N°989** (2007) relativo a las consideraciones para la detención de una persona.
- **Decreto Legislativo N°990** (2007) acerca de la intervención del personal policial en casos de pandillaje pernicioso, con énfasis en la alteración del orden público, danos a los bienes públicos y privados.

Adicionalmente, de acuerdo con el anexo a la Cartilla para el Personal Policial que participa en operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público, se ha emitido directivas regulando aspectos específicos del control del orden dentro de la Policía Nacional del Perú:

- **Directiva DPNP-03-22-9-B** referente al establecimiento de normas y procedimientos policiales a los que se sujetara el personal PNP para prevenir y/o neutralizar los actos de violencia de los barristas e hinchas con motivo de los espectáculos deportivos.
- **Directiva DPNP-03-2001** estableciendo lineamientos de comando para la formulación de P/O que permitan asegurar una eficiente operatividad, informando criterios y procedimientos para una adecuada intervención policial, determinando las responsabilidades de las unidades operativas de la PNP comprometidas en el mantenimiento del orden público y su restablecimiento.
- **Directiva DPNP-03-53-2002-B** (2006) aprobada con R.D. N°1162-DIRGEN PNP del 2 de Junio de 2006 estableciendo normas y procedimientos para la ejecución de operaciones policiales de control del orden público y defensa de las instalaciones, personal y equipo policial, en caso de graves alteraciones de las actividades del país, con apoyo de las FF.AA.
- **Directiva DPNP 03-53-2002-B** dictando normas y procedimientos para el uso racional de la fuerza y de las armas de fuego no letales, equipos y medios en las operaciones policiales destinadas al control y/o restablecimiento del orden público.
- **Directiva DPNP 03-26-2002-A** estableciendo normas y procedimientos que orienten el planeamiento y ejecución de las operaciones policiales destinadas a garantizar la integridad física de las personas, la propiedad pública y privada, así como el normal desarrollo de las actividades ciudadanas ante alteraciones del orden público de cualquier

- índole, ocasionadas por manifestaciones de protesta que puedan desencadenar en saqueos, actos de pillaje y vandalismo.
- **Directiva N°03-23-DGPNP-DIROEP/COMAPE** dictando normas y procedimientos para el uso racional de la escopeta de caza con perdigones de goma no letal, destinada al control y/o restablecimiento de alteraciones del orden público.
 - **Directiva DPNP-03-02-2004-B** dictando normas y procedimientos para el uso racional de la fuerza y del empleo de los sistemas no letales (uso del sistema lanzador de proyectiles “pepper ball”) en las operaciones policiales destinadas a garantizar, mantener y restablecer el orden público durante las operaciones policiales que ejecuta la Dirandro.
 - **Directiva DPNP 03-06-2005-EMG-DIRPLOPE-D1-B** dictando normas y procedimientos que orientan el planeamiento, ejecución y dirección de las operaciones policiales destinadas a garantizar la integridad física de las personas, la propiedad pública y/o privada, así como el normal desarrollo de las actividades educativas ante grave alteración del orden como consecuencia de manifestaciones de protesta por parte de alumnos o personal administrativo de las universidades, que puedan desencadenar en saqueos, actos de pillaje y vandalismo, dando origen a la intervención policial en el control del orden interno.
 - **Directiva DGPNP 03-15-2005-EMG-DIRPLOPE-B** dictando disposiciones para el adecuado procedimiento operativo y administrativo que permita prevenir, intervenir, investigar y denunciar las acciones de violencia que generan grave alteración del orden público.
 - **Directiva DPNP 03.24-2003-B** de Agosto de 2003 dictando normas y procedimientos para el uso racional de la escopeta lanza gas en las operaciones policiales destinadas al control y/o restablecimiento de alteraciones del orden publico

Como se puede observar, no existe norma con jerarquía de ley que regule en forma clara y específica el uso de la fuerza y el empleo de armas de fuego por los agentes policiales. Si bien es cierto que se ha realizado esfuerzos por concretar la necesidad de una ley que regule expresamente el empleo de la fuerza por parte de la PNP, se debe tener en cuenta que los proyectos de ley con ese propósito tienen que ajustarse a las reglas y estándares internacionales desarrollados con anterioridad.

Uno de esos intentos por dar origen a una Ley sobre el uso de la fuerza por la PNP radica en la elaboración de un **Proyecto de Ley que regula el empleo de la fuerza por parte del personal de la PNP (Proyecto de Ley N°81/2011-CR)** presentado por el Grupo Parlamentario Fujimorista, a iniciativa del Congresista Octavio Edilberto Salazar Miranda. Dicha iniciativa legislativa tiene como propósito el establecimiento de un marco legal que permita regular el empleo de la fuerza por parte del personal de la PNP en cumplimiento del ejercicio de su finalidad constitucional. Aprobada por el Pleno del Congreso de la Republica el 3 de Mayo de 2012, la propuesta normativa fue objeto de las observaciones del Poder Ejecutivo el 29 de Mayo de 2012. Sin embargo, el 18 de Junio de 2012 fue aprobado un Dictamen de Insistencia por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República. Tal como lo señala la Comisión de Derechos Humanos, si bien es cierto que se requiere una ley que regule el empleo de la fuerza por parte de la PNP, lo cual permitiría *“otorgar seguridad jurídica a la actuación del personal policial en el cumplimiento de sus funciones”* y a la ciudadanía *“conocer en forma clara las atribuciones y*

*facultades del personal policial en sus actuaciones*¹², no cabe duda de que dicha propuesta contiene aspectos cuestionables, e inclusive peligrosos, con relación a la vigencia de los derechos humanos, como se apreciara más adelante en este documento de trabajo.

Por otro lado, el 17 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario oficial El Peruano la **Ley 30151, Ley que modifica el inciso 11 del artículo 20 del Código Penal, referido al uso de armas y otro medio de defensa por personal de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional del Perú**, que dispone lo siguiente:

Artículo único. Modificación del inciso 11 del artículo 20 del Código Penal
Modifícase el inciso 11 del artículo 20 del Código Penal, en los siguientes términos:
“Artículo 20°.-Inimputabilidad
Está exento de responsabilidad penal:
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 muertes”.

La mencionada Ley fue presentada por la bancada fujimorista Fuerza Popular el 14 de septiembre de 2011 como **Proyecto de Ley 196/2011-CR**. Mediante esta Ley, se busca eximir a los efectivos militares y policiales de responsabilidad penal en caso ocasionen muertes o heridos en cumplimiento de su deber. Conforme lo destaca el Instituto de Defensa Legal, *“uno de los objetivos de dicho proyecto era expresamente “proteger a las fuerzas armadas y policía nacional a fin de que no sientan temor de cumplir el mandato constitucional de mantener el orden interno”*¹³. Más adelante en este ensayo, se analizarán las posibles implicancias de la referida ley.

El marco legal presentado, referido al uso de la fuerza por los efectivos policiales, está complementado por dos documentos de suma importancia en este rubro.

- Primero que todo, la PNP cuenta con un **“Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial”** aprobado mediante una Resolución Ministerial N°1452-2006-IN del 31 de Mayo de 2006 y publicado en el diario oficial el 12 de junio de 2006. El Manual de Derechos Humanos es un documento sumamente importante en la medida en que desarrolla en forma detallada las pautas necesarias para hacer un uso adecuado de la fuerza por parte de los funcionarios de la PNP, de conformidad con las reglas y estándares internacionales. En efecto, el Manual incluye una serie de procedimientos y técnicas de intervención policial que están acorde con el marco del DIDH, el Código de Conducta y los Principios Básicos. Tal como lo establece el considerando de la Resolución Ministerial correspondiente, el Manual *“procura impulsar y fortalecer las conductas de respeto y protección de los Derechos Humanos en las funciones y actividades que realiza la Policía Nacional del Perú, constituyéndose en una herramienta obligatoria en el ejercicio de la función, como también en la formación, capacitación y especialización policial”*. Consta de 10 capítulos distribuidos en dos

12 Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH), *Preocupante situación de riesgo para los ciudadanos: peligrosa iniciativa legislativa sobre uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional*, G. Miguel Huerta Barrón, 2 de julio de 2012, Lima.

13 Instituto de Defensa Legal, Área de Seguridad Ciudadana, *Con licencia para matar: Análisis de la autógrafa 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*, Junio de 2013.

secciones. El mantenimiento del orden interno y el uso de la fuerza ocupan dos capítulos de la Segunda Parte. Además, el Manual hace hincapié en la preparación de los efectivos policiales que asumen labores de mantenimiento del orden público. Conforme al principio de precaución, dicha preparación estriba en un conocimiento de los estándares internacionales referentes al uso de la fuerza, especialmente el Código de Conducta, un entrenamiento permanente, una presentación física idónea, una comunicación regular, un adecuado planeamiento de la actuación e intervención policial, entre otros. Adicionalmente, el Manual enuncia pautas con respecto al empleo de la fuerza, de acuerdo con el Código de Conducta y los Principios Básicos. En el marco de las intervenciones policiales para restablecer el orden público, no se permite el uso de armas de fuego a salvedad de que surja una amenaza inminente de muerte o de lesión grave contra los efectivos policiales y otras personas, y cuando resulten ineficaces otros medios menos extremos y solo en la mínima medida necesaria. Se mantiene la regla de la advertencia previa al uso de un arma de fuego y se dispone que no se podrá invocar de ninguna manera circunstancias extraordinaria o la existencia de un estado de emergencia para justifica el quebrantamiento de las anteriores disposiciones. Por lo tanto, el Manual constituye un documento de referencia en el Perú, de conformidad con lo establecido en los estándares internacionales relativos al uso de la fuerza, brindando a la PNP una serie de reglas que tratan del empleo adecuado de la fuerza en el ejercicio de sus funciones.

- Por otra parte, la PNP cuenta con la **Directiva N°1-2009-IN/0103.1 “Directiva PNP para operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público en el marco de los DD.HH”** aprobada por Resolución Vice Ministerial N°033-2009-IN/0103.1 de fecha 17 de Julio de 2009 denominada *“Estableciendo procedimientos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas (civiles y policías) en la dirección, organización y ejecución de las operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público”* y *Cartilla para el personal policial que participa en operaciones de mantenimiento y restablecimiento de orden público*. Este documento contiene pautas específicas orientadas a los procedimientos policiales de control del orden público en caso de situaciones de violencia derivadas de conflictos sociales. La Directiva prioriza la conservación de la vida e integridad física de las personas por el personal de la PNP. Además, se reafirma el empleo diferenciado y proporcional de la fuerza para el mantenimiento o restablecimiento del orden público. Asimismo, se enfoca en el entrenamiento del personal policial en técnicas y tácticas vinculadas al control de multitudes y no se permite el uso de armas de fuego salvo cuando exista amenaza inminente de muerte o de lesión grave contra otros efectivos o ciudadanos y cuando resulten ineficaces otros medios menos peligrosos y solo en la medida necesaria.

Se puede concluir que el marco legal interno relacionado con el empleo de la fuerza por los efectivos policiales evidencia la ausencia de una norma con rango de ley que establezca disposiciones específicas regulando el uso de la fuerza en distintos escenarios de alteraciones del orden público. Si bien la PNP cuenta con instrumentos tan valiosos como el Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial, es necesario que se materialice una ley, cuyas disposiciones permitan una regulación adecuada del uso legítimo de la fuerza pública y señalen los medios y métodos que la PNP puede utilizar para el empleo de la fuerza en sus labores de mantenimiento y restablecimiento del orden interno. En efecto, las directivas internas

de la PNP no son suficientes y pueden resultar, en algunos casos, contradictorias a la hora de regular la intervención policial ante situaciones de violencia generadas por conflictos sociales en el Perú.

○ Regulación del uso de la fuerza por las Fuerzas Armadas (FF.AA.)

Conforme al **artículo 137 de la Constitución Política del Perú**, es posible que las FF.AA estén llamadas a intervenir en el mantenimiento y/o restablecimiento del orden interno en casos de Estado de Emergencia cuando, a criterio del Gobierno, exista un caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación.

Existe una **Ley publicada el 18 de Mayo de 2004, Ley N°28222** que establece que la autoridad política o la autoridad policial podrá solicitar la intervención de las FF.AA por un plazo no mayor de 30 días cuando se produzcan actos de terrorismo o de violencia consistentes en atentados, ataques armados a entidades públicas o privadas o servicios públicos en los que se utilice armamento de guerra o artefactos explosivos o cuando se descubran elementos suficientes de peligro real o inminente de su perpetración que exceda la capacidad operativa de la PNP. El Reglamento de la Ley N°28222 aprobado por Decreto Supremo N°024-2005-DE-SG publicado el 28 de Octubre de 2005, establece que la autoridad policial o política deberá solicitar dicha intervención al Ministerio del Interior quien, previa evaluación, la formalizará ante el Presidente del Consejo de Ministros. El Presidente de la República autorizará la intervención de las FF.AA mediante Resolución Suprema refrendada por los ministros del Interior y de Defensa. Se prevé que el accionar de las instituciones castrenses es de apoyo a la labor de la PNP para contribuir y garantizar el funcionamiento de entidades, servicios públicos esenciales, el resguardo de puntos críticos vitales para el normal desarrollo de las actividades de los ciudadanos afectados.

El empleo de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas se encuentra regulado por el **Decreto Legislativo N°1095** publicado el 1er de septiembre de 2010 que establece que la intervención de las FF.AA. en labores de control y/o restablecimiento del orden interno es posible en tres supuestos:

- Operaciones militares en zonas declaradas en Estado de Emergencia frente a grupos hostiles;
- Acciones militares en zonas declaradas en Estado de Emergencia ante otras situación de violencia;
- Apoyo a la PNP en zonas no declaradas en Estado de Emergencia en casos como a) tráfico ilícito de drogas, b) terrorismo, c) protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país (servicios públicos esenciales) y d) otros casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la PNP sea sobrepasada.

Cada supuesto establece la posibilidad de utilizar la fuerza por las FF.AA. en escenarios de conflictividad social violenta.

- *Operaciones militares en zonas declaradas en Estado de Emergencia frente a grupos hostiles*

En el primer supuesto, las FF.AA. están habilitadas para realizar operaciones militares, esto es, “*actividades que realizan para enfrentar la capacidad armada de grupos hostiles en el marco del Derecho Internacional Humanitario*” tal como lo define el Decreto. Este primer supuesto

corresponde a escenarios calificados como Conflictos Armados No Internacionales (CANI) que se desarrollan dentro de un mismo país, en territorios declarados en Estado de Emergencia. En este marco, las FF.AA. están llamadas a intervenir en situaciones donde se enfrentan grupos armados no gubernamentales que luchan entre sí o contra las fuerzas gubernamentales con un grado de intensidad que excede el nivel propio de los actos de violencia aislados y esporádicos y cuyos grupos armados presentan un importante nivel de organización colectiva de modo que pueden llevar a cabo operaciones armadas sostenidas en el tiempo y concertadas. Por lo tanto, se trata de un escenario en el cual el Estado enfrenta al nivel máximo de agresión violenta interna.

Sin embargo, el aspecto más controversial en este caso está relacionado con la definición de “grupo hostil” que aparece en el artículo 3 del D.L. N°1095. En efecto, en el Decreto, el grupo hostil es considerado como “*la pluralidad de individuos en el territorio nacional que se caracterizan por: estar mínimamente organizados; tener capacidad y decisión de enfrentar al Estado, en forma prolongada por medio de armas de fuego, punzocortantes o contundentes en cantidad; participar en las hostilidades o colaborar en su realización*”. La ambigüedad de los términos usados en el Decreto para referirse a una situación de CANI puede generar confusión a la hora de interpretar el Decreto y por lo tanto, definir cuándo se está haciendo frente a un “grupo hostil”.

De acuerdo al Derecho Internacional Humanitario, no se le puede considerar a una situación de violencia ocasionada por un conflicto social, caracterizada por manifestaciones públicas de los ciudadanos, como parte de este primer supuesto de uso de la fuerza por parte de las FF.AA. ya que no constituye un caso de CANI. Por el contrario, los grupos sociales que participan en un conflicto social violento representan un escenario de tensión o de disturbio interno que no se rige por el DIH, sino por el DIDH puesto que no constituyen grupos organizados y armados cuya meta es enfrentar al Estado tal como se define en el Decreto. Por consiguiente, es necesario que se complemente el Decreto Legislativo proporcionando orientación y reglas que permitan la correcta interpretación del concepto de “grupo hostil” en el marco del DIH y del DIDH.

- *Acciones militares en zonas declaradas en Estado de Emergencia ante otras situación de violencia*

En este segundo supuesto, las FF.AA. llevan “acciones militares” en los territorios formalmente declarados en estado de emergencia en los cuales no existe un “grupo hostil”. En este contexto, la PNP está encargada del control del orden interno mientras que las FF.AA. cumplen una función de apoyo a los efectivos policiales. El Decreto prevé que se aplican las reglas del DIDH en este caso. A diferencia del supuesto anterior, el presente rige escenarios de disturbios internos y otras situaciones de violencia interna, que no alcanzan la dimensión y la intensidad de un CANI pero que requieren la declaración de un estado de emergencia debido a su intensidad y magnitud que afectarían de forma grave bienes jurídicos prioritarios para el Estado y la sociedad. Conforme lo recalca la Defensoría del Pueblo, se trata de casos de “*perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación*”¹⁴ tal como lo regula la Constitución Política del Perú en el artículo 137. De todas maneras, este supuesto no corresponde al ámbito de aplicación del DIH por lo cual se regula por las reglas del DIDH.

- *Apoyo a la PNP en zonas no declaradas en Estado de Emergencia en casos como a) tráfico ilícito de drogas, b) terrorismo, c) protección de*

14 Defensoría del Pueblo, *Violencia en los conflictos sociales*, Informe Defensorial N°156, 26 de Marzo de 2012.

instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país (servicios públicos esenciales) y d) otros casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la PNP sea sobrepasada

En este supuesto, no se hace referencia a un Estado de Emergencia a diferencia de los dos casos anteriores. Por lo tanto, se pueden excluir escenarios de violencia protagonizando a “grupos hostiles” y situaciones de disturbio interno u otra forma de violencia interior. Conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo N°1095, las FF.AA. están facultadas para brindar apoyo a la PNP en zonas no declaradas en estado de emergencia en los siguientes supuestos:

- Tráfico ilícito de drogas
- Terrorismo
- Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país (servicios públicos esenciales)
- Otros casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la PNP sea sobrepasada

Cabe señalar que se ha desatado controversia acerca del último supuesto referido a la intervención de las FF.AA. en “*otros casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la PNP sea sobrepasada*”. En efecto, una **sentencia del Tribunal Constitucional N°002-2008-PI/TC de fecha 9 de septiembre del 2009**, recaída en el proceso de inconstitucionalidad emprendido en contra de la Ley N°29166 que aprueba las reglas de empleo de la fuerza por parte de las FF.AA, sustentó los tres primeros supuestos vinculados al tráfico de drogas, al terrorismo y a la protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país cuando se sobrepasa la capacidad operativa de la PNP. No obstante, el último supuesto no está previsto en la sentencia jurisprudencial ya que el Tribunal Constitucional consideró que la intervención de las FF.AA. debe ser excepcional por lo cual es preciso que se limiten los casos en los cuales puedan intervenir. De igual modo, se exhortó al Congreso de la República a que esclarezca las circunstancias en las que las FF.AA. pueden actuar para mantener el orden interno en zonas no declaradas en estado de emergencia, especialmente los criterios que permitan determinar cuando la PNP se encuentra excedida en su capacidad operativa, los plazos mínimo y máximo durante los cuales las FF.AA están habilitadas para apoyar a la PNP y los mecanismos para garantizar la observancia y el respeto a los derechos fundamentales.

Por ende, es evidente que el Decreto Legislativo N°1095 no tomó en cuenta lo establecido en el pronunciamiento del Tribunal Constitucional del 2009. Mientras que la intención del Tribunal Constitucional parece ser la de limitar los supuestos en los que pueden intervenir las FF.AA., el Decreto deja abierta la posibilidad de que actúen las FF.AA en casos que no han sido contemplados por la sentencia jurisprudencial al establecer el empleo de la fuerza por las FF.AA en otros supuestos distintos a los considerados por el Tribunal y al no detallar los elementos e indicadores que permitan determinar si la PNP se ve sobrepasada en sus atribuciones, el plazo de intervención de las FF.AA, los mecanismos de control político y jurisdiccional aplicables a estas situaciones así como los mecanismos necesarios para garantizar la observancia de los derechos humanos, tal como ha sido requerido por el Tribunal Constitucional. La limitación del uso de las fuerzas armadas en situaciones de control y/o de restablecimiento del orden interno se justifica por el hecho de que las FF.AA. reciben un entrenamiento específico que obedece a una lógica de combate muy diferente a los métodos de protección y control de los civiles propios de los agentes policiales.

Por último, según lo señalado por la Defensoría del Pueblo¹⁵, sería apropiado que el Decreto N°1095 especifique lo referido por las “*instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país*”, haciendo referencia a un listado taxativo de dichos puntos estratégicos de modo que se limite la intervención de las FF.AA a la protección de determinado tipo de instalaciones.

Las FF.AA cuentan con una **Nueva Ley del Comando Conjunto de las FF.AA**, establecida mediante el Decreto Legislativo N°1136 publicado el 10 de diciembre de 2012, que reconoce que las FF.AA están facultadas para “*participar en el mantenimiento y control del orden interno durante los estados de excepción y en los casos que los disponga el Presidente de la República conforme a la Constitución Política del Perú y la ley de la materia*” y pueden estar llevados a “*asumir el Comando Único de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional cuando el Presidente de la República declare el estado de emergencia con el control del orden interno a cargo de las Fuerzas Armadas*”. Además se dispone que el Jefe de Comando Conjunto de las FF.AA, está encargado de “*disponer las acciones correspondientes para la participación de las FF.AA en el control del orden interno, en el ámbito de su competencia, de acuerdo a la normatividad vigente*”.

Cabe señalar que las FF.AA cuentan con un **Manual para las Fuerzas Armadas**, elaborado por el Ministerio de Defensa a través del Centro del Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas de la Dirección General de Educación y Doctrina. Aprobado por la Resolución Viceministerial N° 048-2010/DE/VPD el 21 de Mayo de 2010, el Manual busca “*promover el estudio, investigación e integración del DIH y del DIDH a fin de garantizar su irrestricto respeto por parte del personal de las instituciones armadas*”.

- **Marco legal que regula el empleo de la fuerza en el ámbito de la seguridad privada**
 - Sobre el uso de la fuerza por los proveedores de seguridad privada

Tal como lo señala el Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los Derechos Humanos¹⁶, se han producido cambios en la estructura institucional relacionada con la seguridad privada en el país en diciembre de 2012.

En efecto, el 10 de diciembre del 2012, fue publicada la **Ley N°1135, Ley de Organización y Funciones del MININTER** en virtud de la cual la supervisión del cumplimiento de las políticas en materia de los servicios de seguridad privada, armas, municiones, explosivos y productos pirotécnicos de uso civil recae en el MININTER.

De la misma manera, el 7 de diciembre del 2012, se publicó el **Decreto Legislativo N°1127** que reestructuró la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (DISCAMEC) convirtiéndola en la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), la cual es la entidad competente a nivel nacional para supervisar, controlar, regular y sanciones las actividades en el sector de los servicios de seguridad privada. Adicionalmente la SUCAMEC tiene competencia para regular los aspectos relacionados con la

15 Defensoría del Pueblo, *Violencia en los conflictos sociales*, Informe Defensorial N°156, 26 de Marzo de 2012.

16 *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los Derechos Humanos. Referencia particular al sector extractivo en el Perú*, Embajada de Suiza, Socios Perú: Centro de Colaboración Cívica e Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Noviembre 2013.

fabricación y el comercio de armas, municiones, explosivos y productos pirotécnicos de uso civil.

La legislación actualmente vigente con respecto a la regulación del servicio de seguridad privada incluye la **Ley N°28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada** publicada el 18 de Agosto de 2006 y su Reglamento, Decreto Supremo N°003-2011-IN publicado el 31 de Marzo de 2011 que define el concepto de “seguridad privada” como “*aquel servicio prestado por empresas especializadas destinadas a cautelar y proteger la vida e integridad física de las personas, a las instalaciones públicas o privadas y a la seguridad para el normal desarrollo de eventos*”. Existen varias modalidades y distintos servicios de seguridad privada circunscritos a la persona o al perímetro de la instalación que se busca proteger.

La referida Ley dispone que el personal desempeñándose en las empresas especializadas en vigilancia privada debe ser seleccionado y contratado de acuerdo a la capacitación que han recibido en un centro especializado autorizado, evidenciada por un certificado de capacitación. Sin embargo, tal como lo señala el Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los Derechos Humanos¹⁷, “*la DISCAMEC nunca terminó de constituir un centro de formación o capacitación de los agentes de seguridad privada*”. Asimismo, las empresas están obligadas a “*controlar y supervisar el desarrollo de las actividades del personal, poseer licencias empresariales de propiedad de las armas y municiones que no son de guerra, identificando los tipos de armas y municiones que emplean en función de las modalidades de servicios que prestaban y poseer infraestructura adecuada para el resguardo y la custodia de las armas y municiones que no son de guerra*”.

En la mencionada norma, se les prohíbe a las empresas de seguridad privada que desempeñen funciones que competen a la PNP o a las FF.AA., que establezcan redes de información constituidos con la finalidad de descubrir faltas o delitos, ni que realicen acciones de espionaje industrial o comercial. No obstante, conforme lo menciona el Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los Derechos Humanos, dicha norma establece que “*las empresas de seguridad privada están obligadas a colaborar, a requerimiento del Poder Ejecutivo, con sus efectivos cuando se decretaba el régimen de excepción constitucional para prestar apoyo y colaboración a la PNP*”. De igual modo, el Reglamento de la Ley dispone que “*en los casos que sea requerido por la PNP para el ejercicio de sus funciones, el personal operativo que presta servicios de seguridad privada tiene la obligación de brindar la colaboración, el auxilio y el apoyo necesarios, de conformidad a las disposiciones legales vigentes*”. Por lo tanto, la norma deja claro que el personal operativo que presta servicios de seguridad privada no tiene el carácter de autoridad pública de ninguna manera y bajo ninguna circunstancia. De esa manera, se delimita con claridad el ámbito y alcance del servicio de seguridad privada y el marco legal que se le puede aplicar.

En lo referido al uso de la fuerza por las empresas de seguridad privada, es posible aseverar que no se encuentra regulado por ninguna norma interna o internacional. Tampoco existen protocolos que constituyan un marco de actuación encaminado a orientar al personal operativo de dichas empresas en distintos contextos de intervención. Lo anterior puede resultar paradójico en la medida en que se les permite a las empresas de seguridad privada que adquieran armas de fuego pero no se regula su empleo por el personal operativo. Tal situación lleva a afirmar que

17 *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los Derechos Humanos. Referencia particular al sector extractivo en el Perú*, Embajada de Suiza, Socios Perú: Centro de Colaboración Cívica e Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Noviembre 2013.

“mientras la PNP y las FF.AA. (instituciones que tienen por función principal tutelar la vida y seguridad personal de la población) deben seguir estrictas normas acerca del uso de la fuerza (siendo incluso para la PNP un recurso de último ratio), las empresas de seguridad privada (cuya función principal es velar por la propiedad de la empresa que las contrata) no encontrarían límite (al menos en la legislación nacional) a la posibilidad de utilizar armas de fuego”¹⁸.

Asimismo, la regulación del uso de la fuerza por los instrumentos internacionales, especialmente el Código de Conducta y los Principios Básicos, no se aplicaría al personal operativo de las empresas de seguridad privada ya que no es considerado como funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley. Por lo tanto, es posible afirmar que las empresas de seguridad privadas no se encuentran vinculadas por los principios y reglas internacionales referidas al uso adecuado de la fuerza tanto más cuanto que dichos principios no podrían aplicarse en forma integral a los agentes de seguridad privada por no ser FEHCL y, en consecuencia, por no tener los mismos objetivos que los FEHCL.

Es cierto que se ha formulado un **Anteproyecto de Ley N°0283-2014-IN, Ley de Servicios de Seguridad Privada** elaborado por la SUCAMEC de fecha 28 de febrero de 2014 con la finalidad de atender la tendencia al incremento comercial de los servicios de seguridad privada en los últimos años y la diversificación de las modalidades propias de este ámbito, lo cual *“general una mayor necesidad de fiscalización y control por parte del Estado, a través de la SUCAMEC”*. Uno de los objetivos principales de dicha propuesta legislativa reside en la necesario reformulación y actualización de las disposiciones contenidas en la Ley N°28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada (2006). Sin embargo, la propuesta de reforma y actualización de la normatividad vigente en materia de servicios de seguridad privada no parece contemplar el establecimiento de una regulación del uso de la fuerza, especialmente en lo que atañe al empleo de armas de fuego, por los agentes operativos de seguridad privada. Por lo tanto, es recomendable que se priorice, dentro de la SUCAMEC, la elaboración de tal norma que abarque disposiciones específicas relativas al uso adecuado de las armas de fuego por el personal operativo.

- Sobre el uso de las armas de fuego

El monopolio del uso y tenencia de las armas de guerra lo tienen la PNP y las FF.AA. conforme lo establece el **artículo 175 de la Constitución Política del Perú**.

De acuerdo con la **Ley N°28879**, el personal operativo de las empresas que brindan servicios de seguridad privada solo puede utilizar armas y municiones que no son de guerra (artículo 36). Por ende, el personal operativo de las empresas que brindan servicios de seguridad privada pueden hacer uso de las armas y municiones de uso particular reguladas por la **Ley N°25054, Ley que norma la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de armas y municiones que no son de guerra** y por su Reglamento, Decreto Supremo N°007-98-IN, los cuales definen las armas de fuego de uso particular como *“aquellas que por sus características, diseño, procedencia y empleo, son autorizadas por la ley para defensa personal, seguridad, vigilancia armada, caza, deporte y colección”*.

18 *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los Derechos Humanos. Referencia particular al sector extractivo en el Perú*, op. cit.

La Ley N°25054, en su artículo 10, establece que son armas de uso particular autorizadas para seguridad y vigilancia armada las “*armas de fuego cortas cuya munición desarrolle una energía en boca de cañón no mayor de 80 kilogrametros; escopetas diseñadas para fines de seguridad; armas de caza, fuera del radio urbano*”. A este listado, le Reglamento de la Ley le suma la “*escopeta de tiro por tiro; la carabina, fusiles o rifles semiautomáticos hasta punto cuarenta y cuatro pulgadas para uso fuera del radio urbano en la modalidad de tiro por tiro; la combinación carabina-escopeta que no exceda las especificaciones indicadas para ambos casos*”¹⁹.

De la misma manera, el artículo 12 establece que las municiones autorizadas para uso de seguridad y vigilancia son la “*munición de plomo para armas de fuego cortas la que puede estar parcial o totalmente recubierta en latón, cuya energía en boca de canon típico no sea superior a 80 kilogrametros; cartuchos para escopetas, cargados con munición de plomo que no exceda del diámetro de 9.1 mm o 0.36 pulgadas; cartuchos cargados con munición de jebe; munición no expansiva para las armas de caza autorizadas*”²⁰.

El **Reglamento de la Ley N°25054** dispone que las municiones para armas de vigilancia armada son los “*cartuchos permitidos para armas de defensa personal; cartuchos cargados con munición de jebe; cartuchos permitidos para caza, excepto las del tipo expansivo*”.

Cabe indicar que las armas utilizadas por los agentes de seguridad privada están supeditadas al tipo y al lugar del servicio prestado. Además, es importante indicar que las armas usadas por los agentes operativos son de propiedad de la empresa. Tal como lo señala el Diagnóstico Nacional²¹, “*la legislación sobre seguridad privada y la que regula el uso y fabricación de armas de uso civil no regula el uso de armas no letales en la actividad del servicio de seguridad privada*”, lo cual se considera que constituye un vacío importante en el marco legal aplicable a la seguridad privada.

La legislación vigente con respecto al uso de armas de fuego por el personal operativo que presta servicios de seguridad privada está relacionada con el Reglamento de la Ley N°28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada del 2006, la cual hace referencia a la Ley que normal la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de las armas y municiones que no son de guerra, Ley N°25054, su Reglamento y normas afines. Sin embargo, ninguna de estas normas alude expresamente al empleo de armas de fuego por el personal operativo de seguridad privada con lo cual está permitido sostener que el empleo de armas de fuego en el marco del servicio de seguridad privada no se encuentra regulado por ninguna norma o protocolo de actuación en forma clara y precisa.

IV. Un balance de los avances y retrocesos en la normatividad interna y las políticas públicas relacionadas con uso de la fuerza

Este capítulo apunta a presentar los logros más destacados con miras a ajustar el marco legal interno a los requisitos establecidos en los instrumentos internacionales que regulan el uso de la fuerza. Si bien es cierto que se han dado desarrollos positivos y mejoras esenciales en ese

19 Ley N° 25054.- Norma la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de armas y municiones que no son de guerra, con fecha de 19 de Junio de 1989.

20 Ley N° 25054.- Norma la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de armas y municiones que no son de guerra, op.cit.

21 *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los Derechos Humanos. Referencia particular al sector extractivo en el Perú*, op. cit

sentido, siguen planteándose mayores retos que dificultan el proceso de adecuación de la legislación peruana relativa al empleo de la fuerza por los efectivos que ejercen funciones de policía a las reglas y estándares internacionales establecidos en la materia.

- **Principales resultados orientados hacia el respeto de los estándares internacionales sobre el uso adecuado de la fuerza**

- Mayor apertura a la temática de la protección de los derechos humanos

Los principales logros alcanzados en la esfera del respeto a los derechos humanos aplicados a la función policial están relacionados con una serie de ventanas de oportunidad que han venido propiciando el fomento de las libertades individuales en el ámbito de la aplicación de la ley.

Cabe señalar que el Perú está gozando de una mayor exposición al tema de los derechos fundamentales, lo que lleva a afirmar que el enfoque de derechos humanos se encuentra en proceso de construcción. Muestra de ello es la referencia expresa a la necesidad de garantizar la plena observancia y respeto de los derechos humanos a través de la Constitución Política del Perú²². Asimismo, al señalar de forma expresa la obligación del personal policial de respetar los principios del Código de Conducta en el cumplimiento de sus funciones, la antigua Ley de la PNP, Ley N°27238, refleja la apertura progresiva a la necesaria protección de las libertades fundamentales de todas las personas. De igual modo, la Ley N°28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional establece la misma obligación para el personal policial con lo cual es posible afirmar que los instrumentos internacionales relativos al uso de la fuerza han sido incorporados de manera expresa en el ordenamiento jurídico interno.

En ese sentido, el establecimiento de un **Manual de Derechos Humanos aplicados a la Función Policial** evidencia la creciente preocupación por la observancia de estos derechos, la cual demuestra asimismo la búsqueda de una mayor legitimidad por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. De igual modo, se puede hacer referencia a la Directiva estableciendo procedimientos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas (civiles y policías) en la dirección, organización y ejecución de las operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público y la Cartilla para el Personal Policial que participa en operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público adoptada por Resolución Vice-Ministerial N°033-2009-IN/0103.1 con fecha del 17 de Julio de 2009. De ahí se puede inferir que se han tomado en cuenta los estándares internacionales en la elaboración de materiales orientados a difundir pautas y procedimientos respetuosos de los derechos humanos que deben ser usadas en las labores de reposición del orden interno.

Este panorama se complementa por la reciente aprobación del **Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016** por Decreto Supremo 005-2014-JUS con fecha del 5 de julio de 2014. Este instrumento jurídico determina las políticas de Estado en materia de derechos humanos y establece las responsabilidades de los diversos órganos de gobierno nacional por lo cual se

22 Constitución Política del Perú, Título II, Del Estado y la Nación, Capítulo I: Del Estado, la Nación y el Territorio, Artículo 44: “Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior”.

afirma la necesidad de contar con un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. El Plan Nacional consta de cuatro lineamientos estratégicos:

- *Lineamiento Estratégico N°1*: Promoción de una cultura de derechos humanos en el Perú
- *Lineamiento Estratégico N°2*: Diseño y fortalecimiento de la política pública de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales
- *Lineamiento Estratégico N°3*: Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección
- *Lineamiento Estratégico N°4*: Fortalecimiento del ordenamientos jurídico interno, a través de la implementación de instrumentos internacionales, para la promoción y protección de los derechos humanos

Asimismo, el Plan Nacional reconoce el requerimiento de priorizar los derechos humanos de los grupos de especial protección y vulnerabilidad, tales como las personas adultas mayores; la población afroperuana y minorías étnico-raciales; las personas con discapacidad; las personas migrantes, desplazadas, víctimas de trata y sus familiares; las mujeres; los niños, niñas y adolescentes; las personas privadas de libertad; los pueblos indígenas; las personas víctimas de la violencia ocurrida en el Perú entre 1980 y 2000; las personas afectadas por el VIH-SIDA y las personas afectadas por la tuberculosis.

De la misma manera, a partir de las entrevistas sostenidas a efectos del presente informe²³, la PNP tiene en consideración los siguientes planes nacionales en materia de derechos humanos, incluyendo el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2016 aprobado por Decreto Supremo N°012-2013-IN el 28 de julio de 2013; el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018 publicado el 23 de diciembre de 2008; el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 aprobado mediante Decreto Supremo N°001-2012-MIMP o el Plan Nacional contra la Violencia Hacia la Mujer 2009-2015 aprobado mediante Decreto Supremo N°003-2009-MIMDES.

○ Interiorización del enfoque de derechos humanos en la institucionalidad policial

Por lo demás, la Dirección de Derechos Humanos del Estado Mayor General de la PNP formuló un Plan de trabajo a nivel nacional para el año 2014, el cual ha sido aprobado por el director general de la PNP. Este Plan establece pautas y estrategias cuya finalidad consiste en poner en práctica los programas para lograr los objetivos en materia de derechos humanos. En este marco, se han realizado las actividades siguientes:

- Cursos de capacitación en derechos humanos aplicados a la función policial. Se clausuró el séptimo curso dirigido a 25 efectivos policiales el 31 de julio de 2014²⁴.

23 Entrevista realizada a **Victor Fernández**, Coronel de la PNP – Dirección de Investigación y Desarrollo del Estado Mayor General de la PNP, el jueves 21 de Agosto de 2014.

Entrevista realizada al Coronel de la PNP **César Richter**, Jefe de la división territorial de Lima Norte 1 de la PNP, el lunes 25 de Agosto de 2014.

24 “VII Curso de capacitación en Derechos Humanos aplicados a la función policial”, Dirección de Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad y Dirección de Derechos Humanos del Estado Mayor General de la PNP <http://dgsd.mininter.gob.pe/ddfg/pdf/CAPACITACION/PDF/CONVOCATORIA%20USO%20FUERZA%202014.pdf>

- Seminario de actualización para instructores en derechos humanos aplicados a la función policial
- Taller itinerante sobre el empleo de la fuerza de conformidad con el Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial
- Taller de uso de la fuerza en el marco de los derechos humanos aplicados a la función policial²⁵. Estos talleres se vienen ejecutando a nivel nacional. Están dirigidos a cadetes y alumnos de las escuelas de formación, en la escuela de oficiales y a nivel de las escuelas técnicas de policía así como al personal policial en actividad de las regionales policiales.
- Visitas a las comisarías de la región Lima y provincias con el propósito de controlar y supervisar el cumplimiento de las disposiciones del Comando institucional en términos de derechos humanos en lo referido al tratamiento de los detenidos y la aplicación del Código de Conducta.
- Distribución de material a nivel nacional, especialmente del Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial
- Participación de 24 efectivos policiales (oficiales y suboficiales) participaron en el Congreso Internacional del Derecho Internacional Humanitario y la Corte Penal Internacional desarrollado en la facultad de Derecho de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega
- Coordinación con el Director del Centro de Entrenamiento y Capacitación para Operaciones de Paz con la finalidad de que se lleve a cabo un curso de observadores de policías para las misiones de paz.

Adicionalmente, se ha implementado un proyecto de cooperación bilateral con la Gendarmería francesa durante el año 2013 consistente en la capacitación a más de 50 efectivos policiales en el ámbito del uso de la fuerza por agentes policiales²⁶. Con ese motivo, viajaron al Perú dos instructores policiales de nacionalidad francesa especializados en derechos humanos. Según fuentes internas a la PNP²⁷, se vendrían realizando las gestiones necesarias para que viajen a Francia 12 instructores policiales peruanos junto con un oficial superior de la PNP con la finalidad de completar una pasantía de capacitación orientada al intercambio de experiencias policiales, información y buenas prácticas en el sector del mantenimiento o restablecimiento del orden interno. Dicha actividad se desarrolló en el marco de la carta de intención firmada entre los Ministerios del Interior de Francia y del Perú mediante la cual se ha propuesto un programa de capacitación en el uso adecuado de la fuerza acorde con el derecho internacional de los derechos humanos asumido por el Centro Internacional de Entrenamiento de las Fuerzas de Gendarmería Francesa.

La dinámica de capacitación a unidades policiales dedicadas al control del orden interno se ha visto fortalecida por los cursos formativos organizados por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el cual lleva a cabo acciones orientadas a ayudar a las fuerzas de seguridad a adaptar sus procedimientos a las normas jurídicas internacionales y contribuye al

25 MININTER, *Ministro del Interior clausuró taller sobre uso de fuerza policial en el marco de los derechos humanos*, 27 de febrero de 2014, <https://www.mininter.gob.pe/content/ministro-del-interior-clausur%C3%B3-taller-sobre-uso-de-fuerza-policial-en-el-marco-de-los>

26 Perú 21, *Francia entrena a policías peruanos para evitar más muertes en protestas*, 16 de noviembre de 2012, <http://peru21.pe/actualidad/francia-entrena-policias-peruanos-evitar-mas-muertes-protestas-2103793>

27 Entrevista realizada a **Víctor Fernández**, Coronel de la PNP – Dirección de Investigación y Desarrollo del Estado Mayor General de la PNP, el jueves 21 de Agosto de 2014.

fortalecimiento de las capacidades institucionales de la PNP²⁸. Muestra de ello está relacionada con la promoción de un Grupo de Trabajo Ministerial para evaluar y formular un proyecto legal relativo al uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional, aprobado por resolución Ministerial N°1226-2011-IN/0105 con fecha del 28 de noviembre de 2011. Dicha iniciativa se desarrolló en el marco de un convenio de cooperación interinstitucional, cuya finalidad es “*coordinar acciones y esfuerzos para la capacitación e integración transversal de los estándares internacionales sobre uso de la fuerza y protección y promoción de los derechos humanos en el ejercicio de las funciones de la PNP*”. Si bien es cierto que el Grupo de Trabajo integrado por personal policial y civil no se ha concretado en la forma prevista por un Proyecto de ley correspondiente, puede sentar las bases para un desarrollo posterior que retomaría la meta principal de la propuesta.

Asimismo, tal como se ha señalado anteriormente, el CICR ha efectuado capacitaciones a través del país entre 1998 y 2006. Según el Responsable de Programa ante las Fuerzas Policiales de la Delegación Regional del CICR para Bolivia, Ecuador y Perú²⁹, un promedio de 400 instructores habrían sido capacitados y formados en temas relacionados con el mantenimiento del orden público en un marco respetuoso del derecho internacional. Dichos cursos podrían ser reiterados a finales del año 2014 con especial énfasis en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM).

- Aspectos formativos relacionados con los derechos humanos aplicados a la función policial

Tal y como lo señala una Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0002-2004-AI/TC³⁰ en consonancia con la Corte Interamericana de Derechos humanos, “*el Estado debe adoptar todas las providencias necesarias para ello y, en particular, las tendientes a formar y capacitar a todos los miembros de sus cuerpos armados, de policía y de sus organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos, aún bajo los estados de excepción. En particular, el Estado debe incluir, dentro de los cursos de formación de los miembros de sus fuerzas armadas de la policía y de sus organismos de seguridad, capacitación en materia de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario*”.

- *Capacitación del personal de la PNP en derechos humanos*

La dimensión práctica en la que se han enfocado las recientes iniciativas institucionales de capacitación del personal policial desarrolladas en el sector del control y del restablecimiento del orden interno se sustenta en un programa de formación teórica dictado principalmente en las escuelas policiales. Conforme lo señala la Defensoría del Pueblo³¹, “*una adecuada política educativa se basa en el propósito de mejorar el funcionamiento de la institución policial que debe orientarse a la construcción de un sistema educativo dirigido a formar profesionales de policía con dos características centrales, como son: un alto nivel profesional, es decir, con los conocimientos técnicos y éticos necesarios y una orientación de servicio a la sociedad, lo cual*

28 Entrevista realizada a **Pedro Villanueva**, Responsable de Programa ante las Fuerzas Policiales de la Delegación Regional para Bolivia, Ecuador y Perú del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el miércoles 20 de Agosto de 2014.

29 Ibidem.

30 Sentencia del Tribunal Constitucional, 27 de septiembre de 2004, <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00001-2004-AI%2000002-2004-AI.html>

31 Defensoría del Pueblo, *Violencia en los conflictos sociales*, Informe Defensorial N°156, 26 de Marzo de 2012.

implica respetar los derechos de las personas, haciendo un uso legal, necesario y proporcional de la fuerza que el Estado le otorga para que haga cumplir la ley”.

El régimen educativo de las escuelas de formación de la PNP se encuentra especialmente regulado por la **Ley del Régimen Educativo de la PNP, Decreto Legislativo N°1151** publicado el 11 de diciembre de 2012. Dicha norma tiene como finalidad determinar la formación, capacitación, especialización y perfeccionamiento profesional del personal de la PNP. Sin embargo, cabe señalar que todavía no ha sido reglamentada hasta la fecha por lo cual las escuelas de formación se refieren al **Manual de Régimen de Educación de las Escuelas de Formación**, el cual fue aprobado por Resolución Directoral N°621-2010-DIRGEN/DIREDD con fecha del 10 de julio de 2010, que regula los aspectos académicos, disciplinarios y administrativos de las escuelas policiales.

Dada la importancia del aspecto formativo en el cumplimiento de sus funciones, es fundamental que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pertenecientes a la PNP cuenten con un personal adecuadamente formado, capacitado y entrenado en el empleo de la fuerza y de las armas de fuego para que se realice una intervención oportuna en operaciones de restablecimiento del orden interno. En ese sentido, la **Ley de la Policía Nacional** señala que el ejercicio de la función policial requiere de conocimientos especializados que deben ser adquiridos a través de la formación profesional, la misma que exige una preparación académica integral. Ello le asegurará un correcto desempeño profesional y respetuoso de los derechos fundamentales, así como *“disciplina, responsabilidad, liderazgo, ética y servicio público”* (artículo 4).

Además, tal como lo señala el mencionado informe de la Defensoría del Pueblo³², *“la función policial se cumple en condiciones muy difíciles. Ello exige que el Estado actúe en varios ámbitos para fortalecer el servicio policial, como el afianzamiento de los valores éticos, de la vocación de servicio y del liderazgo del policía en la sociedad, así como de la formación, la especialización, la capacitación permanente y la mejora de la remuneración del personal”*. Por lo tanto, es imprescindible que se le brinde a todo policía una capacitación permanente para que puedan hacer frente a las nuevas modalidades de la criminalidad y para atender las evoluciones de la inseguridad ciudadana. Sin embargo, la profesionalización del personal policial requiere que se le ponga especial énfasis en el componente educativo basado en un enfoque de derechos humanos y libertades fundamentales. La necesidad de mantener permanentemente dicho enfoque debe aplicarse en forma transversal a todos los aspectos del Sistema educativo policial. La enseñanza y aprendizaje de dicho enfoque deben permitir que el personal policial se enfrente con mayor eficiencia a las situaciones de control del orden interno. Por lo tanto, es importante que el contenido del Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial se incorpore en todas las etapas del proceso de formación policial como una herramienta de trabajo dirigida al personal policial.

La **Dirección de Educación y Doctrina de la PNP** constituye el ente encargado de implementar y evaluar las políticas educativas de la policía, teniendo bajo su responsabilidad las instituciones educativas incluyendo las escuelas de oficiales y de suboficiales, el Instituto de Altos Estudios Policiales, la Escuela Superior de Policía y la Escuela de Capacitación y Especialización Policial. De acuerdo a un informe de la Defensoría del Pueblo de 2014³³, la

32 Defensoría del Pueblo, *op.cit.*

33 Defensoría del Pueblo, *Aportes para el fortalecimiento de las escuelas de formación de la Policía Nacional del Perú*, Junio de 2014.

PNP cuenta con 29 escuelas para la formación de los futuros policías, distribuidas en 23 regiones del país, salvo en Madre de Dios, donde no se cuenta con una escuela de formación. De estas escuelas, una está dedicada a la formación de oficiales (Escuela de Oficiales de la PNP - EO PNP que se ubica en Lima) mientras que las 28 restantes están orientadas a la formación de suboficiales (Escuelas Técnico Superiores de la PNP - ETS PNP). Según los entrevistados, se imparten cursos relacionados con los derechos humanos dentro de la malla curricular de las Escuelas de Oficiales y Suboficiales³⁴.

Cabe indicar que el proceso de institucionalización del enfoque de derechos humanos se ve reflejado a través de la presencia de varios entes especializados en este tema, tales como la Dirección de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad del Ministerio del Interior y la Dirección de Asesoramiento en Derechos Humanos del Estado Mayor General de la PNP. En ese sentido, la Dirección de Derechos Humanos del Estado Mayor General “*es el órgano técnico normativo encargado de asesorar al Comando Institucional en lo relacionado a la normatividad nacional e internacional en Derechos Humanos aplicados a la función policial para una adecuada toma de decisiones que permita afianzar y asegurar el respeto irrestricto de los Derechos Humanos en el ejercicio de la función policial, velar por su debido aplicación por parte de todas las dependencias policiales a nivel nacional así como impartir instrucción sobre la temático y realizar el monitoreo in situ de los avances a través de su Departamento de Instrucción hasta su debido consolidación, conforme a una cultura de paz*”³⁵.

En lo referido a la Dirección de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad del Ministerio del Interior, este ente organiza talleres y seminarios de formación dirigidos a fortalecer las capacidades del personal de las Unidades de Servicios Especiales (USE) y de la División de Operaciones Especiales de la PNP (DINOES). Es necesario recalcar que en este contexto, existen convenios de cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja y con la Comisión de Derechos Humanos. Tal como lo señala el Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los DDHH³⁶, estos talleres están dirigidos entre 150 y 200 policías y cuentan con una semana de clases teóricas y dos semanas de entrenamiento práctico de modo que se repliquen los cursos en las respectivas unidades policiales.

No se debe olvidar que la PNP constituye la cara más próxima y visible del Estado peruano en su relación diaria con la población por lo cual es imprescindible que su accionar sea considerado como legítimo y eficiente por la población a la cual debe atender conforme lo establece su mandato constitucional. De ahí se infiere que el respeto de los DDHH en la actuación policial puede contribuir a incrementar notablemente la legitimidad de la institución policial.

- *Capacitación del personal de la Fuerzas Armadas en derechos humanos*

34 Entrevista realizada a **Victor Fernández**, Coronel de la PNP – Dirección de Investigación y Desarrollo del Estado Mayor General de la PNP, el jueves 21 de Agosto de 2014.

Entrevista realizada al Coronel de la PNP **César Richter**, Jefe de la división territorial de Lima Norte 1 de la PNP, el lunes 25 de Agosto de 2014.

35 Dirección de Derechos Humanos <https://www.pnp.gob.pe/emg/derechos.html>

36 *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los Derechos Humanos. Referencia particular al sector extractivo en el Perú*, Embajada de Suiza, Socios Perú: Centro de Colaboración Cívica e Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Noviembre 2013.

De igual manera, conviene destacar que las Fuerzas Armadas reciben capacitación en materia de Derecho Internacional Humanitario en el transcurso de su proceso de formación. Adicionalmente, existe un Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos del Ministerio de Defensa que brinda cursos a sus miembros. Dicho Centro es “*el órgano académico del sector defensa encargado de instruir al personal de las FF.AA. en los temas referidos al DIH y DDHH a fin de garantizar el respeto irrestricto de las institucionales armadas a ambas especialidades del derecho*”³⁷. Asesora al Ministerio de Defensa a través de la dirección General de Educación y Doctrina. Entre los objetivos del Centro, se encuentran los siguientes: contribuir y aplicar una sólida conciencia de respeto a los derechos humanos y el DIH por parte de los miembros de las FF.AA. y proporcionar al Ministerio de Defensa los elementos necesarios para ejercer una función preventiva en la protección y aplicación de los derechos humanos y DIH. Además, el Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos tiene las siguientes funciones:

- a. Promover el estudio, investigación e integración del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en la estructura curricular de todos los niveles de instrucción y entrenamiento de las instituciones armadas.
- b. Supervisar que la instrucción y formación en Derecho Internacional Humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, se imparta en todos los niveles de instrucción de las instituciones armadas.
- c. Proporcionar asesoramiento especializado a los diferentes organismos y dependencias del Sector en actividades relacionadas con el Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- d. Promover la permanente aplicación del Derecho Internacional Humanitario en el Planeamiento Estratégico Operativo y en los Planes Tácticos de la Fuerza Operativa.
- e. Fomentar el intercambio académico con entidades relacionadas al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En concordancia con las referidas finalidades, se dictan cursos anualmente a través del país: en Lima se concentran ocho cursos de capacitación mientras que se realizan doce en el interior del país. Conforme lo destaca el Diagnóstico Nacional³⁸, la capacitación del personal de las FF.AA. se puede complementar con las escuelas de especialización, las escuelas de guerra así como el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) que ofrece la Maestría en DDHH, DIH y resolución de conflictos.

Adicionalmente, se elaboró un Manual de DIH y DDHH para las FF.AA. que puede considerarse una réplica del Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policía. Aprobado por Resolución Vice-Ministerial 048-2010/DE/VPD el 21 de Mayo de 2010, dicho Manual apunta a “*incrementar el profesionalismo de las FF.AA. al incorporar los contenidos básicos para su desenvolvimiento en el marco de las leyes del DIH y de los DDHH*”. Además, se busca lograr que el personal de las FF.AA. genere una conciencia de irrestricto respeto a las reglas y normas internacionales. Si bien es cierto que se desarrollaron iniciativas similares, tales

37 Centro de DIH y DDHH de las FF.AA. <http://www.cdih.gob.pe/principal.php>

38 *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los Derechos Humanos. Referencia particular al sector extractivo en el Perú, op.cit.*

como el Manual de Derechos Humanos³⁹ MFA 11-01 en 2011 y el Manual de DIH para las FF.AA.⁴⁰ en 2004, resultó necesario proceder a la actualización de estos materiales acorde con las nuevas tendencias y doctrina internacional de modo que se garantice una interpretación y aplicación propia de sus normas, procedimientos y reglas. En este contexto, el capítulo 9 del Nuevo Manual se dedica especialmente al uso de la fuerza.

- **Retrocesos normativos e institucionales en materia de seguridad y DDHH**

Si bien es cierto que se han producido avances con respecto a la incorporación del enfoque de derechos humanos al ordenamiento jurídico nacional referido al uso de la fuerza por los FEHCL, todavía se plantean un conjunto de elementos que constituyen riesgos para la plena adecuación del marco legal nacional a la reglas y estándares internacionales sobre el empleo de la fuerza. Otro de los mayores desafíos que enfrentan los FEHCL, especialmente en lo que se refiere a la PNP, está relacionado con problemas estructurales que afectan la institución policial, entre los cuales destacan una logística deficitaria y la pérdida de la especialización policial.

- Sobre la necesidad de revisar el marco normativo emergente referido a la regulación del uso de la fuerza

Conforme se demostró con anterioridad, en el Perú no existe una norma con jerarquía de Ley que regule de forma específica el uso de la fuerza por los funcionarios que ejercen funciones de policía. Aunque se hayan aprobado una serie de normas de menor rango, incluidas las directivas internas de la PNP, éstas no resultan suficientes para normar adecuadamente este ámbito. De igual manera, si bien se ha incorporado de manera expresa el contenido del Código de Conducta en la normativa interna a través de normas de rango legal, el Código constituye un marco de referencia, cuyas pautas están caracterizadas por su generalidad, a diferencia de los Principios Básicos que contienen reglas específicas con relación al uso de la fuerza y el empleo de armas de fuego.

La necesidad de establecer este marco legal se ve reflejada a través de la reciente formulación de un conjunto de iniciativas legislativas orientadas a establecer reglas claras y específicas sobre cómo emplear la fuerza en forma adecuada y respetuosa de los DDHH. Sin embargo, resulta que las mencionadas propuestas comprenden aspectos discutibles, cuyo alcance podría amenazar el proceso de interiorización del enfoque de derechos humanos a la función policial. A continuación, se analizarán dichas normas y sus posibles impactos.

- *Proyecto de Ley N°81/2011-CR mediante el cual se pretende regular el uso de la fuerza por parte de la PNP*

Con fecha del 22 de Agosto del 2011, se presentó el Proyecto de Ley N°81/2011-CR, Ley que regula el empleo de la fuerza por parte del personal de la PNP a iniciativa del Congresista Octavia Salazar Miranda. Elaborado con la finalidad de “*cubrir el vacío legal existente debido a la falta de un marco normativo sobre la materia, que incorpore los estándares internacionales exigidos por el DIDH y permita otorgar seguridad jurídica a la actuación del personal policial*”

39 El Manual de Derechos Humanos MFA 11-01 fue aprobado mediante Resolución Ministerial N°318 DE/CCFFAA-DDHH de 27 de febrero de 2001.

40 El Manual de Derecho Internacional Humanitario para las Fuerzas Armadas fue aprobado por Resolución Ministerial N°1394-2004 DE/CCFFAA/CDIH-FFAA del 1^{er} de diciembre de 2004.

en el cumplimiento de sus funciones”⁴¹, la propuesta normativa aprobada por el Pleno del Congreso de la República en su sesión del 3 de mayo de 2012 comprende aspectos controvertibles y omisiones relacionadas con aspectos que se consideran esenciales para que dicha ley sea compatible con los estándares internacionales. Por ese motivo, la entonces Autógrafa de Ley que regula el empleo de la fuerza por parte del personal de la PNP fue objeto de observación por el Poder Ejecutivo el 29 de mayo de 2012, conforme lo establece la Constitución Política. En el Oficio N° 123-2012-PR con fecha del 29 de mayo del 2012, el Poder Ejecutivo advirtió sobre los riesgos entrañados por la redacción de la Autógrafa, tal como se verá a continuación. Pese a los comentarios del Poder Ejecutivo, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso aprobó por mayoría un dictamen de insistencia de la autógrafa de la ley.

Tal como lo señala la Comisión de Derechos Humanos⁴², si bien “*resulta valioso que se adopte una ley que regule el empleo de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional (...) sin embargo, la norma aprobada en el Congreso de la República contiene aspectos muy peligrosos que ponen en riesgo los derechos humanos de los/as ciudadanos/as y sobre los que la Comisión de Defensa está persistiendo*”. De ahí que el Poder Ejecutivo emitiera sus observaciones “*para garantizar una adecuada implementación de los estándares internacionales de derechos humanos relacionados a la materia*⁴³”.

Las falencias que presenta el proyecto legislativo están relacionadas con varios aspectos, entre los cuales destacan:

- **La inexistencia en la propuesta de ley de hacer una referencia expresa a los principales instrumentos internacionales que regulan específicamente este campo**, especialmente el Código de Conducta y los Principios Básicos: la Comisión de Defensa utiliza la formulación “*y demás instrumentos internacionales sobre derechos humanos de los cuales el Perú es parte*”, la cual presenta un importante grado de imprecisión. Por ese motivo, las observaciones del Poder Ejecutivo resaltaron la importancia de establecer una norma clara y rigurosa que haga expresa mención a los referidos estándares internacionales conforme lo establecen los Principios Básicos en virtud de los cuales los Estados deben tomar en cuenta, respetar e incorporar dichos principios en su ordenamiento jurídico interno a través de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales. Sin embargo, en el Dictamen de Insistencia aprobado por mayoría, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas ha considerado que la fórmula es genérica, con lo cual no considera necesario nombrarlos para que sean tomados como válidos puesto que están incluidos tanto el Código de Conducta como los Principios Básicos además de cualquier otro documento en materia de derechos humanos y DIH.
- **La omisión de incluir el principio fundamental de proporcionalidad en relación con el uso de la fuerza**: el proyecto de ley no hace mención expresa al principio de “proporcionalidad” que representa un aspecto esencial de los estándares internacionales

41 Observaciones del Poder Ejecutivo, Oficio N° 123-2012-PR del 29 de mayo del 2012, suscrito por el Presidente de la República, Ollanta Humala, y el Presidente del Consejo de Ministros, Oscar Valdés.

42 Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH), *Preocupante situación de riesgo para los ciudadanos: peligrosa iniciativa legislativa sobre uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional*, G. Miguel Huerta Barrón, 2 de julio de 2012, Lima.

43 Observaciones del Poder Ejecutivo, op.cit.

mencionados con anterioridad. En efecto, los Principios Básicos establecen que los FEHCL hagan un uso *moderado y proporcionado* de la fuerza en función de la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga. No obstante, la Comisión de Defensa rechaza la inclusión de dicho principio – recomendada por el Poder Ejecutivo en su oficio de observaciones – optando en su lugar por el concepto de “racionalidad” tal como está empleado en el Código Penal a pesar de que se definan de manera distinta.

- **El uso de la fuerza letal en contextos no permitidos por el derecho internacional:** la propuesta de ley autoriza el empleo de armas de fuego “u otro medio” en su artículo 7, lo cual hace posible el ejercicio de una amplia discrecionalidad para el uso de cualquier tipo de arma letal, tal como lo señala la COMISEDH⁴⁴. De esa manera, se permitiría el uso de armas de fuego *u otras formas* de fuerza letal contra quien ejerza una agresión con la finalidad de “*neutralizar una agresión que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal*” del policía o de terceros, esto es, en circunstancias no contempladas por el estándar internacional sobre la materia dado que el derecho internacional autoriza el empleo intencional de armas de fuego solo cuando exista un riesgo inminente de muerte o lesiones graves y cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida (Disposición N°3 del Código de Conducta y Principio Básico N°9). Por esa razón, en el oficio de observaciones del Poder Ejecutivo se recomienda que se elimine la referencia a la “libertad personal” aunque no se advierte sobre el uso problemático de “otro medio” de fuerza letal para alcanzar la misma finalidad, el cual debería ser eliminado para que sea acorde con los estándares internacionales. En efecto, la Disposición Específica N°11 de los Principios Básicos prohíbe “*el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado*”. En vista de ello, se motivó preocupación entre las organizaciones de protección de los derechos humanos, en la medida en que “*el extender el uso de la fuerza letal a situaciones que ponen en riesgo la libertad personal violenta las normas internacionales y genera situaciones de grave riesgo para los/as ciudadanos/as, pues si en una marcha se bloquea una vía de comunicación, obligándose a los conductores a no transitar por la misma, se estaría afectando su libertad y la policía estaría habilitada para usar sus armas de fuego, según el tenor de la ley que se pretende aprobar.*”⁴⁵ A pesar de ello y desconociéndose las recomendaciones del Poder Ejecutivo, la Comisión de Defensa mantuvo este supuesto en el Dictamen de Insistencia.
- **La presunción de impunidad a favor de los policías que empleen la fuerza letal:** el proyecto de ley dispone que “*no es punible penalmente la acción del policía que hizo uso de la fuerza letal conforme a esta ley*”⁴⁶. Lo anterior podría significar que existe la posibilidad de exención de responsabilidad penal lo que obviamente contraviene los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza. Por ese motivo, en las observaciones del Poder Ejecutivo, se plantea eliminar la referida disposición en la medida en que “*una ley de uso de la fuerza, para adecuarse plenamente a los estándares internacionales, debe contener previsiones relacionadas con la*

44 Comisión de Derechos Humanos, *Preocupante situación de riesgo para los ciudadanos: peligrosa iniciativa legislativa sobre uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional*, G. Miguel Huerta Barrón, 2 de julio de 2012.

45 *Ibidem*.

46 Artículo 7 del texto del proyecto de ley aprobado en el Dictamen de Insistencia.

*responsabilidad de los efectivos policiales*⁴⁷. Asimismo se debe exigir que se efectúe una investigación adecuada para determinar si el uso de la fuerza resultó legítimo. Pese a ello, la Comisión de Defensa del Congreso de la República mantuvo este supuesto en el Dictamen de Insistencia.

- **El carácter contradictorio del proyecto de ley con las normas internacionales acerca de la “advertencia”:** la autógrafa de la ley aprobada en la Comisión de Defensa no contempla el procedimiento de la advertencia antes de usar el arma de fuego al disponer “un mandato de uso de la fuerza letal” que contraviene el principio de excepcionalidad del uso de la fuerza letal por los efectivos policiales. En efecto, el artículo 9 del proyecto de ley refiere lo siguiente: *“el empleo de la fuerza letal contra las personas es excepcional y sigue el procedimiento que se establece en la presente Ley y en su reglamento. Si el procedimiento pone en riesgo la vida de las personas o cuando con la advertencia se pusiera indebidamente en peligro la vida de los efectivos policiales encargados de hacer cumplir la Ley, se creara un riesgo de muerte o danos graves a otras personas o resultare evidentemente inadecuado o inútil dadas las circunstancias del caso, se procederá a hacer uso de la fuerza letal”*. Lo anterior violenta la Disposición Especial N°10 de los Principios Básicos señala que *“los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”*. Por ese motivo, el Poder Ejecutivo recomendó se modificara la Autógrafa de Ley especificando que el Principio Básico N°10 *“solo prevé la posibilidad de que el efectivo policial obvie el procedimiento de advertencia, mas no dispone un mandato imperativo de uso de la fuerza letal*⁴⁸”, esto es, los estándares internacionales no prevén que se proceda al empleo de la fuerza letal en situación de extrema gravedad. No obstante, el Dictamen de Insistencia mantuvo la redacción.

En vista de las importantes falencias del proyecto legislativo, resulta necesario que se reforme el proyecto de ley y se afine su redacción a fin de que no se genere confusión debido a la ambigüedad del texto.

- *Ley N°30151 que modifica el inciso 11 del artículo 20 del Código Penal, referido al uso de armas y otro medio de defensa por personal de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional del Perú*

El 14 de septiembre de 2011, la bancada fujimorista Fuerza Popular presentó el proyecto de ley 196/2011-CR consistente en la modificación del artículo 20, inciso 11 del Código Penal con el propósito de que el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que *“en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas u otro medio de defensa, cause lesiones o muertes”* esté exento de responsabilidad penal. Mediante este proyecto de ley, se pretendió *“proteger a las fuerzas armadas y policía nacional a fin de que no sientan temor de cumplir el mandato constitucional de mantener el orden interno*⁴⁹” siempre y cuando se opere en el marco

47 Observaciones del Poder Ejecutivo, Oficio N° 123-2012-PR del 29 de mayo del 2012, suscrito por el Presidente de la República, Ollanta Humala, y el Presidente del Consejo de Ministros, Oscar Valdés.

48 Observaciones del Poder Ejecutivo, Oficio N° 123-2012-PR del 29 de mayo del 2012, suscrito por el Presidente de la República, Ollanta Humala, y el Presidente del Consejo de Ministros, Oscar Valdés.

49 Proyecto de ley 196/2011-CR. Exposición de motivos.

de los derechos humanos. Aprobada dicha propuesta el 12 de junio de 2013 por el Congreso de la República reunido en Pleno, el Poder Ejecutivo la promulgó el 13 de enero de 2014 por lo cual entró en vigor el 14 de enero del presente año.

La reciente promulgación de la Ley 30151 que modifica el numeral 11 del artículo 20 del Código Penal peruano y exime de responsabilidad a los policías y militares que causen la muerte o lesiones en el cumplimiento de su deber se fundamenta en el Decreto Legislativo 982⁵⁰ que incorporó el inciso en cuestión, desatando de esa manera una fuerte polémica acerca de su inconstitucionalidad⁵¹. La fórmula original del inciso, tal como se estableció en el Decreto Legislativo 982 convalidado por el Tribunal Constitucional en 2008, es la siguiente:

“Artículo 20.- Inimputabilidad

Está exento de responsabilidad penal: (...)

*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”.*

La promulgación de la Ley 30151 modificó este inciso de la forma siguiente:

“Artículo 20.- Inimputabilidad

Está exento de responsabilidad penal: (...)

*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.”*

Por lo tanto, la nueva modificación no sólo elimina la condición de que el uso de las armas se realice “*en forma reglamentaria*” sino también amplía a cualquier “*otro medio de defensa*” la acción letal por parte de militares y policías. De esa manera, se flexibilizan los supuestos de inimputabilidad al personal policial y de las fuerzas armadas que ocasionen muertes o lesiones en el ejercicio de su deber.

En ese marco, la Ley 30151 ha sido ampliamente cuestionada por distintas organizaciones de la sociedad civil, incluyendo la Defensoría del Pueblo del Perú, la Asociación Pro Derechos Humanos, el Instituto de Defensa Legal, Amnistía Internacional, la Red Muqui, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz, entre otros, así como organizaciones tales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas o la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). A modo de ejemplo, el Instituto de Defensa Legal hace referencia a una “*licencia para matar*”⁵² mientras que la Asociación Pro Derechos Humanos se refiere a un “*aval de impunidad para el uso indiscriminado de la fuerza letal*”⁵³.

50 El Decreto Legislativo N°982, Decreto legislativo que modifica el Código Penal, fue aprobado por Decreto Legislativo N°635 y publicado el 22 de julio de 2007. Su aprobación se dio en el marco de una delegación de facultades del año 2007, mediante la Ley 29009 en virtud de la cual el Congreso delegó al Ejecutivo la posibilidad de legislar en determinados ámbitos.

51 El Decreto 982 fue convalidado por el Tribunal Constitucional en una sentencia del 2008. El Tribunal Constitucional declaró la obligación que tienen los fiscales de investigar y la de los jueces de juzgar y sancionar los abusos de los agentes del orden.

52 Instituto de Defensa Legal Área de Seguridad Ciudadana, *Con licencia para matar. Análisis de la autógrafo 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*, Junio de 2013.

53 Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), Ley N° 30151 puede generar más muertes en conflictos, el 16 Enero 2014, http://derechoshumanos.pe/2014/01/aprodeh-ley-n%C2%BA-30151-puede-generar-mas-muertes-en-conflictos/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+CoordinadoraNacionalDerechosHumanos+%28Coordinadora+Nacional+de+Derechos+Humanos%29

Se teme que los policías y militares actúen sin ponderación alguna ni responsabilidad, desconociendo los principios de legalidad, necesidad, oportunidad y proporcionalidad, en futuras intervenciones de control, mantenimiento o restablecimiento del orden interno. Además, otro de los mayores problemas planteados por la referida ley está vinculado a la exención de responsabilidad derivada de las distintas interpretaciones del texto legislativo, lo cual imposibilitaría los procesos e investigaciones fiscales y judiciales de carácter penal por muertes o lesiones así como la determinación de sanciones y reparaciones correspondientes a las víctimas. En este marco, se puede afirmar que la Ley N°30151 debilita la vigencia de los derechos humanos y libertades fundamentales a la par que dejaría abierta la posibilidad de impunidad en graves violaciones de derechos humanos. Lo anterior se ve reflejado a través del primer caso de exoneración de responsabilidad ocurrido en junio 2011 como consecuencia del empleo de armas de fuego por la policía en un contexto de protestas contra la creación de la Universidad Nacional Autónoma de Tayacaja en Huancavelica que dejaron tres muertos y múltiples heridos⁵⁴.

Por lo tanto, es evidente que dicha Ley contraviene los estándares internacionales de derechos humanos. Por esa razón, se ha recomendado que se establezca “una estricta reglamentación en materia de uso de armas de fuego para garantizar y proteger las actuaciones de las fuerzas del orden pero principalmente para garantizar y proteger el goce de los derechos de las personas⁵⁵”.

Tal como lo subraya la CIDH⁵⁶, la nueva legislación adoptada podría implicar un grave retroceso en materia de derechos humanos al significar un riesgo para la protección del derecho a la vida y a la integridad personal de la ciudadanía⁵⁷. En este contexto, en marzo de 2014, varias organizaciones de derechos humanos, incluyendo el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Argentina y el Instituto de Defensa Legal (IDL) de Perú, realizaron un pronunciamiento ante la ONU acerca de la impunidad policial en América Latina, especialmente en el Perú a través de la referida Ley 30151⁵⁸. Simultáneamente, se ha calificado dicha Ley de “innecesaria e inconveniente” por algunas personalidades de la clase política peruana⁵⁹.

- *Aspectos problemáticos del Decreto Legislativo N°1095*

Conviene destacar que el Decreto Legislativo 1095 que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas en el territorio nacional entraña riesgos con respecto a la

54 La Republica, *Juzgado absuelve a 4 policías aplicando cuestionada ley N°30151*, el 20 de febrero de 2014, <http://www.larepublica.pe/20-02-2014/juzgado-absuelve-a-4-policias-aplicando-cuestionada-ley-n-30151>. El Juzgado Penal de Huancavelica exoneró de responsabilidad a efectivos procesados por homicidio culposo y omisión de funciones tras participar en dichas protestas.

55 Perú: ACNUDH manifiesta preocupación sobre ley que regula uso de armas por parte de fuerzas armadas y de seguridad, 16 de enero 2014, <http://acnudh.org/2014/01/peru-acnudh-manifiesta-preocupacion-sobre-ley-que-regula-uso-de-armas-por-parte-de-fuerzas-armadas-y-de-seguridad/>

56 Organización de los Estados Americanos (OEA), CIDH expresa su preocupación por la entrada en vigor de la ley N° 30151 en Perú, 23 de enero de 2014, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2014/004.asp>

57 Defensoría del Pueblo, *Pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo en relación con la Ley N°30151*, el 14 Enero 2014, <http://derechoshumanos.pe/2014/01/defensoria-del-pueblo-senala-que-ley-30151-debilta-la-proteccion-del-derecho-a-la-vida-y-a-la-integridad-personal-de-la-ciudadania/>

58 Organizaciones de derechos humanos realizaron un pronunciamiento ante la ONU sobre impunidad policial en América Latina, 18 de Marzo de 2014, <http://www.idl.org.pe/noticias/organizaciones-de-derechos-humanos-realizaron-un-pronunciamiento-ante-la-onu-sobre>

59 El Comercio, *Walter Albán: "Modificación del Código Penal no era necesaria"*, 14 de enero de 2014, <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/walter-alban-modificacion-codigo-penal-no-era-necesaria-noticia-1702662>

protección de los derechos humanos. En efecto, el Decreto permite que los tribunales militares juzguen casos en que se acuse de abusos contra civiles a miembros de las fuerzas armadas que intervinieron en casos de seguridad pública vinculados al mantenimiento o restablecimiento del orden interno.

Debido a la preocupación generada por dicha situación caracterizada por la intervención de tribunales militares en casos de violaciones a los derechos humanos, distintas organizaciones y defensores de derechos humanos manifestaron su rechazo hacia determinadas disposiciones del referido Decreto. Asimismo, una acción de inconstitucionalidad fue presentada el 10 de septiembre de 2012 y plantea los temas siguientes:

- Se considera como delito de función toda actuación ilícita cometidos por miembros de las FF.AA.: se prevé que son de jurisdicción y competencia del fuero militar policial aquellas conductas ilícitas del personal militar en el ejercicio de su función de mantenimiento o restablecimiento del orden interno en los supuestos determinados en el mencionado Decreto. Se supone que la aplicación del fuero militar no se puede aplicar en estos casos.
- Tal como se señaló anteriormente, se autoriza el ingreso de las FF.AA. en supuestos no regulados por la Constitución ya que se permite el ingreso de las FF.AA. en escenarios no declarados en Estado de Emergencia relacionados con problemas de narcotráfico, terrorismo y protección de instalaciones estratégicas así como en situación donde la capacidad operativa de la PNP resulte sobrepasada.
- Paralelamente, el Decreto autoriza la aplicación del DIH a situaciones de disturbios y tensiones internas en tanto se constate la existencia de un grupo hostil.

Hasta la fecha, el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de esta norma. Los tres aspectos que se han venido desarrollando demuestran que la necesidad de establecer un marco legal que regule el uso de la fuerza por los FEHCL constituye una tarea compleja. Muchas de las iniciativas recién elaboradas no parecen tomar en cuenta los estándares y normas internacionales acerca de la oportuna y apropiada actuación policial. En este contexto, si bien es cierto que el Perú ha venido incorporando el enfoque de derechos humanos aplicado a la función policial en su normativa interna, también es posible afirmar que se han producido retrocesos normativos en los últimos años.

- Sobre la necesidad de remediar las deficiencias de la institución policial

El tema de la “reforma policial” se ha venido consolidando en los últimos años. Se ha enfocado en la necesidad de profesionalizar y fortalecer las capacidades institucionales de la PNP. La aparición de esta temática en la agenda pública esta derivada de la existencia de disfuncionamientos, omisiones, incumplimientos y prácticas inapropiadas que limitan la capacidad y operatividad policial para ejercer sus intervenciones de reposición del orden público y protección de los derechos fundamentales en escenarios de violencia en forma profesional y eficiente. Por ende, es oportuno mencionar los problemas que enfrentan la función e institución policial, los cuales guardan un estrecho nexo con aspectos organizacionales, formativos y operacionales. Cabe señalar que los desafíos relacionados con los operativos de mantenimiento o restablecimiento del orden público no solo tienen que ver con la organización e institucionalidad policial sino también con el mismo Estado y su aparato burocrático.

- *Problemáticas organizacionales*

La estructura organizacional de la PNP es jerarquizada tal como lo señala la Ley de la PNP. Si bien la organización de la PNP resulta compleja⁶⁰, cabe mencionar los siguientes órganos de ejecución de la PNP:

- **Las Direcciones Territoriales Policiales:** son órganos encargados de cumplir las funciones y ejercer las atribuciones, facultades y competencias de la PNP en un determinado espacio geográfico del territorio. Cada Dirección Territorial cuenta con una División de Servicios Especiales, la cual comprende las denominadas Unidades de Servicios Especiales (USE) especializadas en las labores de reposición del orden interno.
- **La Dirección Ejecutiva de Operaciones Policiales Especiales (DIROEP)** incluye la Dirección de Operaciones Espaciales (DIROES) que constituye una Dirección Especializada. La Diros es un órgano normativo, técnico y ejecutivo encargado de brindar apoyo a las Direcciones Territoriales Policiales y a las Direcciones Especializadas en el mantenimiento y restablecimiento del orden interno y la seguridad ciudadana cuando éstas se vean excedidas en su capacidad operativa. Es oportuno señalar que la Diros tiene competencia en los ámbitos de prevención y combate al terrorismo, seguridad permanente de los servicios públicos esenciales, telecomunicaciones, plantas generadoras y líneas de transmisión, desminado humanitario, catástrofes y desastres naturales y situaciones de crisis caracterizadas por intervenciones de alto riesgo (rescate de rehenes, motines, recuperaciones de locales, secuestros, etc). A su vez, la Diros incluye la División de Operaciones Especiales (DINOES), unidad de élite de la PNP, cuya función principal estriba en acciones de restablecimiento del orden público y lucha contra el terrorismo. Con este fin, la Dinos está integrada por “comandos policiales” caracterizados por un modelo militarizado en términos de armamento, equipos y vestimenta y por una preparación enfocada en técnicas militares de emboscada, demoliciones, etc.

En este marco, es posible advertir diversos problemas en el campo organizativo de la PNP relacionados con la relación problemática entre las USE y la Dinos. En efecto, dado el reducido número de efectivos policiales, en muchas oportunidades se ha solicitado el traslado de destacamentos policiales de otras direcciones territoriales para mantener o restablecer el orden interno. Sin embargo, también es posible que se solicite la participación de la Dinos con base a su rol de apoyo a las USE para la reposición del orden.

Si bien es cierto que las USE son los órganos especializados en las tareas de restablecimiento del orden interno, también es verdad que algunos problemas dificultan el cumplimiento de esta responsabilidad. En efecto, al insuficiente número de personal se suman un déficit de implementos y de equipos adecuados detectados por la Defensoría del Pueblo. Por ese motivo, en algunos casos, es posible que se recurra a efectivos de otras unidades a fin de complementar la finalidad de las USE, entre las cuales destaca la Dinos que, como se ha señalado, esta supedita a la Diros y cuenta con una lógica antisubversiva de combate por lo cual su intervención en tareas de reposición del orden interno no resulta apropiada.

La Defensoría del Pueblo⁶¹ advierte que “*si bien Dinos (...) tiene un nivel de participación complementaria en el restablecimiento del orden interno cuando las USE se ven rebasadas, se*

60 Organigrama institucional de la PNP disponible en <https://www.pnp.gob.pe/organigrama.html>

hace necesario capacitar y equipar apropiadamente a esta división (...) en el cumplimiento de esta función.” Además señala que la “apariencia” del personal policial debe considerarse puesto que “influye en la forma en que son percibidos por los manifestantes: escudos, cacos, tanquetas, etc puede interpretarse como una acción hostil, aunque su objetivo principal sea proteger a los policías⁶²”.

- *Problemáticas relacionadas con la formación policial*

Como se indicó anteriormente, la Dirección de Educación y Doctrina de la PNP es la encargada de implementar y evaluar las políticas educativas de la policía de modo que el modelo de educación sea de calidad. Sin embargo, los mayores riesgos que dificultan el cumplimiento de estas metas están vinculados a los factores siguientes:

- **La falta de oferta educativa y la eliminación de la especialización policial:** no solo se requiere que la PNP actualice sus enfoques de enseñanza en función de las coyunturas y cambios de la sociedad contemporánea al adecuar los contenidos de la malla curricular de las escuelas de formación, sino también se necesita la recuperación de la especialización policial para contrarrestar los efectos de la formación común instaurada como consecuencia de la unificación de los antiguos cuerpos policiales a mediados de la década 1980. En este marco, se ha puesto de manifiesto el déficit existente en la parte formativa en lo referido al uso de la fuerza. Lo mismo sucede en materia de violencia en los conflictos sociales ya que se ha observado que la malla curricular de la formación de oficiales y sub-oficiales de la PNP no comprende cursos relacionados con la conflictividad social optando más bien por una “*aproximación tangencial*”, transversal y practica a ciertos aspectos relacionados con esta temática siendo la única manera de profundizar en algún tema la realización de una especialización posterior a la etapa formativa. Por ende, la Defensoría del Pueblo⁶³ recomienda se proceda a una reestructuración de la malla curricular de las escuelas de oficiales y sub-oficiales acorde con una especialización orientada a impartir una formación teórica y práctica específica a los nuevos efectivos policiales en el sentido de una racionalización de la carga académica.
- **La reducción del periodo formativo:** un informe de la Defensoría del Pueblo⁶⁴ evidencia que “*según la Ley del Régimen Educativo de la PNP, el tiempo de formación de los/las cadetes de la Escuela de Oficiales de la PNP, ingresantes en la modalidad regular, es de diez semestres o cinco años, mientras que el tiempo de formación de los/las alumnos/as ingresantes en la misma modalidad a las Escuelas Técnicas Superiores de la PNP dura seis semestres o tres años*”. No obstante, según la información recabada por la Defensoría del Pueblo, resulta que “*el periodo de formación de las Escuelas Técnicas Superiores de la PNP se ha reducido en la práctica a un año y medio luego del cual el/la alumno/a egresa de la escuela para prestar servicio policial como suboficial. Para completar las asignaturas pendientes (de los tres últimos semestres) se deberán llevar clases los días sábados (en la ETS PNP de la jurisdicción donde trabaja). Las horas restantes se harán en forma virtual*”.

61 Defensoría del Pueblo, *Violencia en los conflictos sociales*, Informe Defensorial N°156, 26 de Marzo de 2012.

62 Manual de DD.HH. aplicados a la función policial, 2006.

63 Defensoría del Pueblo, op.cit.

64 *Ibidem*.

- **La falta de equipos en la etapa de formación policial:** uno de los puntos más alarmantes referidos a las problemáticas formativas tiene que ver con la falta de municiones para realizar prácticas, lo cual acarrea graves consecuencias con respecto al desempeño policial. En efecto, si bien es cierto que las escuelas de formación incluyen talleres prácticos relativos al uso y manejo de armas de fuego (oficiales) así como cursos de armamento y tiro (suboficiales)⁶⁵, existe un problema de logística en las escuelas de formación que obstaculiza el proceso de entrenamiento previo y familiarización con el uso de armas: la falta de municiones provoca que los alumnos deben adquirir por su cuenta sus municiones para realizar sus prácticas. Lo anterior se debería, de acuerdo a la Defensoría del Pueblo⁶⁶, a la insuficiencia de las inversiones que la Dirección de Educación y Doctrina de la PNP realiza en compras de municiones, las cuales suelen ser “*mínimas e inconstantes*”. Por ende, resulta imprescindible suministrar a las escuelas de formación los equipos necesarios para que los cursos y talleres orientados a manejar las armas de fuego se puedan realizar sin perjudicar a los mismos policías. Asimismo, se evitaría que los efectivos policiales aprendan a hacer uso real de armas de fuego ante escenarios de violencia en el ejercicio de su función, lo cual generaría un mayor riesgo con relación a los derechos humanos de terceros y de los mismos policías.

Si bien es cierto que ha habido iniciativas institucionales de capacitación del personal policial con el apoyo de organismos internacionales como el CICR, resulta que dichas capacitaciones se concentran mayormente en la capital. Cabe indicar que la falta de especialización en la etapa formativa ocasiona que el personal policial que conforma las USE no cuenta con una formación teórica y práctica adecuada por lo cual es necesario que se realicen esfuerzos que apunten a capacitar y entrenar a los efectivos de esta unidad.

- *Problemáticas operacionales*

Las principales deficiencias características de la institución y de la función policial están ligadas a varios factores, entre los cuales destacan condiciones materiales limitadas. De hecho, se ha demostrado que el equipamiento es limitado, los equipos de comunicación hacen falta y los pertrechos se encuentran en algunos casos deteriorados. Además, los problemas de abastecimiento de armas incapacitantes no letales y de equipos dificultan la logística necesaria para realizar intervenciones en contextos violentos. Lo anterior influye de sobremanera en las percepciones de los efectivos policiales que pueden considerarse en situación de inferioridad en tanto su equipamiento llegue a falta por lo cual se hará una interpretación de la situación propensa a favorecer el uso de armas letales. Adicionalmente a estos factores materiales, se presentan dificultades relacionadas con el desconocimiento de elementos interculturales tales como los códigos de comunicación de algunas comunidades específicas o la forma de combatividad de los mismos.

La falta de equipamiento adecuado para los operativos policiales en escenarios de violencia social puede llegar a vulnerar los derechos humanos en escenarios de violencia pero también pone en riesgo la vida e integridad física de los mismos efectivos policiales, cuyas condiciones

65 Según el informe de la Defensoría del Pueblo, “*en la escuela de oficiales se imparten ocho talleres de uso y manejo de armas de fuego, mientras que los suboficiales estudian tres cursos de armamento y tiro. Estas materias son de carácter obligatorio y constituyen un espacio fundamental de aprendizaje para los efectivos policiales puesto que facilitan que los estudiantes se familiaricen tempranamente con el uso de las armas*”.

66 *Ibidem*.

laborales se caracterizan por una gran precariedad. Muestra de ello es que la PNP no cuenta con los recursos suficientes para mantener al personal policial en condiciones apropiadas cuando personal proveniente de otras regiones policiales se desplaza para brindar apoyo a las USE locales en un determinado operativo.

Otro de los riesgos relacionados con la presente temática tiene que ver con que la falta de equipos, incluyendo la falta de equipamiento básico antidisturbios, puede llevar a los policías a que hagan uso de sus armas de fuego ante la *percepción* subjetiva de un riesgo para proteger sus vidas. Lo anterior se encuentra confirmado por la escasa asignación de armamento incapacitante no letal que tiende a faltar. Sin embargo, si bien las armas de fuego no letales están orientadas a reducir los riesgos de vulneración del derecho a la vida e integridad física, se requiere además que el personal policial encargado de los operativos de restablecimiento del orden interno esté debidamente formado y entrenado para hacer un empleo correcto de dichas armas.

La Defensoría del Pueblo⁶⁷ subraya que la problemática del equipamiento insuficiente se agudiza en el caso de las USE y la Dinos que no solo cuentan con un déficit de equipamiento sino también con equipos desgastados y, en determinados casos, “hasta inservibles”. Además se señala que las unidades mencionadas carecen de equipos básicos, tales como megáfonos o equipos de radiocomunicación.

Lo anterior ha contribuido a erosionar la confianza de la población peruana para con su Policía, agravados por fenómenos extendidos de corrupción. Por ende, uno de los temas que debería priorizarse como parte de una posible reforma policial tiene que ver con la mejora de la logística, recursos humanos, condiciones materiales, formación, capacitaciones y entrenamiento del personal policial en escenarios de violencia social con enfoque de especialización, profesionalización y empoderamiento de la PNP. También las reformas requeridas deben enfocarse en la protección irrestricta de los derechos fundamentales de las personas y la reducción de las prácticas de corrupción.

V. Conclusiones y recomendaciones

La presente investigación ofreció un análisis de la cuestión del uso de la fuerza en el Perú. Lo demostrado puso en evidencia que los estándares internacionales en este ámbito, tales como el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de fuego por dichos funcionarios, han venido siendo incorporados en la normativa peruana. Por ende, el enfoque de derechos humanos aplicado a la función policial se ha ido afirmando en los últimos años, aunque este proceso se mantiene en construcción.

Un primer paso fue dado con la elaboración de un Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial (2006) que enuncia una serie de principios de trascendental importancia con respecto al empleo adecuado de la fuerza que han sentado las bases para próximas medidas en este campo. Sin embargo, en la actualidad subsisten numerosos vacíos normativos y falencias propias de la institución policial que hacen especialmente trascendente la necesidad de llevar a cabo una “reforma policial” integral que abarque desde las causas estructurales de las deficiencias así como sus manifestaciones coyunturales.

67 *Ibidem*.

Esta reforma debe estar dirigida al fortalecimiento de la PNP y al empoderamiento de sus efectivos, especialmente aquellos que trabajan en áreas caracterizadas por elevados niveles de conflictividad social de manera que se remedie la situación de crisis moral y de liderazgo que se visibiliza de diversas formas.

A continuación, se formulan un conjunto de recomendaciones, entre las más destacadas.

- **Sobre la necesidad de establecer un marco legal que regule específicamente el uso de la fuerza acorde con los estándares internacionales**

De acuerdo con lo señalado por el Comité Internacional de la Cruz Roja⁶⁸, complementado por la opinión de la Defensoría del Pueblo⁶⁹, la necesidad de contar con una norma con rango de ley que desarrolle de forma clara y precisa los medios y métodos relacionados con el empleo de la fuerza permitiría lo siguiente:

- ***Imperatividad en su cumplimiento***: la creación de una norma de rango legal de comprometería al Estado peruano con la consecución de sus fines y objetivos. Se limitaría además cualquier eventual modificación dependiendo de las coyunturas por ser una norma de alcance general y permanente.
- ***Certeza en la labor policial***: una ley sobre el uso de la fuerza podría restablecer la confianza necesaria a los funcionarios de la PNP. En efecto, en muchos casos, ya sea se hace un uso excesivo de la fuerza o los policías se abstienen de su empleo por temor a las repercusiones disciplinarias o penales que pueda acarrear. Lo anterior refleja el desconocimiento por parte de los agentes policiales acerca de la manera en que se puede hacer un uso legítimo de la fuerza en contextos de violencia.
- ***Conocimiento de todas las partes***: una norma legal que regule el uso de la fuerza permitiría a todas las partes, incluyendo tanto a los policías como a la ciudadanía, las comunidades, los gremios, la prensa, los jueces y fiscales, que conozcan sus respectivas atribuciones y limitaciones. En caso de haber muertos o lesionados, el debate se centraría en averiguar si el uso de la fuerza se realizó en forma legítima, esto es, cumpliendo con los principios de legalidad, necesidad, precaución y proporcionalidad.
- ***Regulación de las condiciones, los procedimientos y las consecuencias del uso de la fuerza y de armas de fuego***: dicha ley debería especificar el accionar de los funcionarios policiales antes, durante y después de su intervención. Por lo tanto, esta norma debería incluir los requisitos, tanto institucionales como materiales, necesarios para hacer un uso adecuado de la fuerza, el modo de proceder de los policías en el ejercicio de sus funciones y las acciones que deben ser tomadas como consecuencia del uso de la fuerza.
- ***Contribución al ejercicio del poder punitivo del Estado***: tal norma constituiría una herramienta jurídica de suma importancia dirigida a jueces y fiscales. En efecto, por contener criterios y parámetros técnicos acerca del empleo de la fuerza, las actuaciones

68 Entrevista realizada a **Pedro Villanueva**, Responsable de Programa ante las Fuerzas Policiales de la Delegación Regional para Bolivia, Ecuador y Perú del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el miércoles 20 de Agosto de 2014.

69 Defensoría del Pueblo, *Violencia en los conflictos sociales*, Informe Defensorial N°156, 26 de Marzo de 2012.

policiales con repercusiones penales se analizarían en términos de legitimidad del uso de la fuerza de modo que no se limiten a un examen de legítima defensa normada por el Código Penal⁷⁰.

- **Posterior desarrollo normativo institucional:** una adecuada ley sobre el uso de la fuerza sentaría las bases para desarrollar normas posteriores ajustadas al marco del DIDH.

En lo referido al contenido de una ley de empleo de la fuerza, es necesario que se consideren los principios fundamentales para el empleo adecuado de la fuerza y el uso de armas de fuego por los FEHCL, como son los principios de legalidad, necesidad, precaución y proporcionalidad. Asimismo, debe tenerse en cuenta las condiciones previas al uso de la fuerza, incluyendo, de acuerdo con el principio de precaución:

- **Un adecuado equipamiento:** el Estado tiene la obligación de proveer a sus fuerzas policiales un abanico de opciones abarcando distintos tipos de armamento y municiones, tanto letales como incapacitantes no letales, así como equipos de protección del personal policial de modo que se pueda realizar un empleo diferenciado y progresivo de la fuerza de acuerdo al nivel de la amenaza (principio de proporcionalidad). Estas condiciones han sido reconocidas en las Disposiciones Generales de los Principios Básicos.
- **Formación:** los miembros de la policía deben contar con un perfil ético, psicológico y físico idóneo para la ejecución de sus funciones. Es obligación del Estado de realizar procesos de selección apropiados.
- **Capacitación y entrenamiento:** deben ser permanentes con énfasis en los aspectos relacionados con la ética policial, los derechos humanos, entre otros.

Por último, una norma con rango legal que regule el uso de la fuerza por parte de los miembros de la PNP debe detallar disposiciones relativas a las consecuencias del empleo de la fuerza por lo cual se debe considerar la asistencia inmediata y el acceso a los servicios médicos a los heridos⁷¹, la notificación de los sucesos a los familiares o amigos íntimos de las víctimas⁷², la elaboración de un informe detallado cuando se produzcan lesiones o muertes para facilitar las gestiones correspondientes⁷³, el establecimiento de un sistema de asunción de responsabilidades⁷⁴ así como la necesidad de brindar un apoyo psicológico a los FEHCL⁷⁵.

Es de esperar que una ley de uso de la fuerza coadyuve a remediar el desconocimiento existente en la actualidad acerca de cómo hacer un empleo adecuado de la fuerza en caso de contextos

70 Observaciones del Poder Ejecutivo, *Oficio N° 123-2012-PR del 29 de mayo del 2012*, suscrito por el Presidente de la República, Ollanta Humala, y el Presidente del Consejo de Ministros, Oscar Valdés. “La aprobación de una Ley sobre la materia permitiría a la ciudadanía conocer en forma clara las atribuciones y facultades del personal policial en sus actuaciones, así como otorgará a los operadores del sistema de justicia los criterios técnicos necesarios para analizar el adecuado empleo de la fuerza en las intervenciones policiales, evitándose así que el razonamiento judicial reduzca todo empleo de la fuerza en un mero análisis de la existencia o no de la legítima defensa”.

71 Numeral 5.c de los Principios Básicos.

72 Numeral 5.d de los Principios Básicos.

73 Numeral 22 de los Principios Básicos.

74 Artículo 5 del Código de Conducta y numerales 24, 25 y 26 de los Principios Básicos.

75 Numeral 21 de los Principios Básicos.

violentos. La desinformación generalizada no sólo justifica que se proceda a un uso excesivo o abusivo de la fuerza en muchas oportunidades sino también explica que los policías se abstengan de su empleo por temor a las repercusiones disciplinarias y penales que pueda acarrear el empleo de la fuerza letal.

- **Sobre la actualización del Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial**

Aprobado en el año 2006, este Manual constituye un documento oficial de referencia que, de manera muy práctica, orienta la conducta policial al establecer pautas de operatividad ante escenarios específicos de quebrantamiento del orden interno y afectación a la seguridad ciudadana. Siendo uno de los principales componentes de la normatividad interna en la actualidad, es fundamental que se actualicen los enfoques en función de las lecciones aprendidas de los últimos sucesos que generaron un empleo excesivo o abusivo de la fuerza letal en contra de civiles o de policías.

- **Sobre la preponderancia de la formación y capacitación policial**

Tal como se ha señalado durante el desarrollo de esta investigación, la calidad de la formación policial determina gran parte de la conducta policial en contextos de violencia social. Para ser efectiva, la capacitación y el entrenamiento deben ser constantes. El proceso de formación y capacitación debe permitir la comprensión y el manejo de los principios del uso de la fuerza y de su aplicabilidad en distintos escenarios de forma que se respete el enfoque de derechos humanos impulsado por el marco del DIDH.

Adicionalmente, el fortalecimiento de la PNP pasa por la recuperación de la especialización policial en tareas de restablecimiento del orden interno.

- **Sobre la necesidad de incrementar los recursos y las condiciones materiales necesarias para un desempeño policial adecuado**

La dignificación de la condición policial no solo pasa por una mejora de sus condiciones laborales y el incremento de los sueldos. También se trata de realizar inversiones orientadas a adquirir el armamento y las municiones suficientes que permitan realizar prácticas de armas y tiro en las escuelas de formación de la policía. Además, el incremento de recursos debe permitir reponer el equipamiento de protección deteriorado de las USE y mejorar la dotación y equipamiento básico antidisturbios no letal para las tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden interno.

- **Sobre la generación de mecanismos de control interno o penales adecuados**

Es necesario que las violaciones de derechos humanos sean debidamente investigadas y sancionadas de modo que no queden impunes aquellos que vulneren las libertades personales de las personas. Ello debe estar acompañado de eficientes mecanismos de rendición de cuentas sustentados por el escrutinio público.

- **Sobre la necesidad de revisar el Decreto Legislativo N° 1095**

Se requiere una adecuación de las disposiciones del referido Decreto al marco del DIDH y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al especificar los puntos planteados durante el desarrollo de este informe, especialmente:

- Precisión de la formulación “instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país” y “servicios públicos esenciales” de modo que se disminuya el margen de discrecionalidad de los agentes del Estado encargados de interpretar los supuestos de intervención de las FF.AA. en contextos de reposición del orden interno.
- Delimitación del concepto de “capacidad sobrepasada de la PNP” en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo o protección de instalaciones estratégicas
- Identificación del contenido de los “otros casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno”

Cabe recordar el carácter extraordinario de la intervención de las FF.AA en escenarios de mantenimiento o restablecimiento del orden interno, los cuales deben mantenerse bajo el control de la autoridad policial. En efecto, debido a su preparación, equipamiento y finalidad, el personal de las FF.AA. no son los apropiados para intervenir en estos casos, pudiendo más bien generar escenarios de riesgos de vulneración de los derechos humanos y libertades fundamentales.

- **Sobre la necesidad de clarificar la regulación del uso de la fuerza en el ámbito de la seguridad privada**

Es necesario que se establezcan normas vinculantes que regulen el empleo de las armas en el ámbito de la seguridad privada. En efecto, si bien es cierto que el servicio de seguridad privada se encuentra regulado por la Ley N°28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada, publicada el 18 de Agosto de 2006, y su reglamento, Decreto Supremo N°003-2011-IN publicado el 31 de marzo de 2011 y si es cierto que la Ley N°25054, Ley que norma la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de armas y municiones que no son de guerra, publicada el 20 de junio de 1989 y su reglamento, Decreto Supremo N°007-98-IN publicado el 1er de octubre de 1998, no existe ninguna norma interna que regule el uso de la fuerza por parte de las empresas de seguridad privada. Tampoco cuentan con protocolos de actuación.

Por ende, es necesario que se desarrolle un protocolo de actuación en el marco de la SUCAMEC dirigido a los agentes de las empresas privadas. Asimismo, se debe considerar que las empresas privadas elaboren sus propios protocolos de contratación y actuación en relación con las empresas que prestan servicios de seguridad privada.

- **Sobre la necesidad de capacitar a los agentes de seguridad privada en el uso de armas de fuego**

La Ley N°28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada y su Reglamento establecen que las empresas que brindar servicios de seguridad privada están obligadas a seleccionar y contratar personal capacitado en un centro especializado de formación y capacitación en seguridad privada. Sin embargo, no se ha constituido un centro de formación y capacitación en la materia hasta la fecha. Si bien algunas empresas privadas ofrecen talleres de capacitación y formación de los agentes, las capacitaciones se realizan principalmente por iniciativa de las compañías que contratan estos servicios. No obstante, en ningún caso, las empresas contratantes no están obligadas a impartir capacitación por lo cual depende de la buena voluntad de ellas.

- **Sobre la necesidad de transparentar la política de convenios que permite a efectivos policiales prestar servicios de vigilancia privada a empresas contratantes**

Si bien es cierto que las empresas contratantes pueden recurrir a empresas privadas de seguridad, una segunda forma consiste en contratar al cuerpo policial para que realice servicios de seguridad tendientes a defender intereses privados pero legítimos. Esta posibilidad se materializa a través de acuerdos institucionales entre la empresa contratante y las Direcciones Territoriales de la PNP, tal como lo prevé el Decreto Supremo N°004-2009-IN publicado el 15 de julio de 2009 que regula la prestación de Servicios Extraordinarios Complementarios a la Función Policial en el ámbito de “la custodia y seguridad de entidades públicas, privadas, asociadas y empresas estatales de derecho privado”. Cabe mencionar que la modalidad de convenios no obedece a un patrón único y no es ilegal. No obstante, genera confusión en la población lo cual agudiza los problemas de desconfianza y deslegitimación generalizadas para con la PNP ya que tiende a identificar a la policía con la seguridad privada de la empresa.

Por esa razón, en los últimos años, el MININTER expresó su voluntad de proceder a la centralización de los convenios suscritos entre empresas y direcciones territoriales de la PNP. En esa misma dinámica, se crean tres cuerpos policiales adicionales, incluyendo las comisarias, los tambos y los frentes policiales. Esta decisión se enmarca en la finalidad de acercar a la PNP a la población y evitar que se consolide la sensación de privatización de las fuerzas de seguridad pública. Por muy bien intencionado que resulte este proceso de reforma, esta nueva configuración sigue siendo embrionaria.

En tanto esta nueva situación no tenga efectos, es necesario mejorar la transparencia de la información sobre la política de los convenios existentes con la PNP y el acceso a éstos a la población.

- **Sobre la importancia de los aspectos sociales, interculturales y subjetivos en las labores de reposición del orden interno por los FEHCL**

A lo largo del proceso de investigación previo a la elaboración del presente ensayo, se ha evidenciado una serie de factores subjetivos que merecen ser destacados. Estos aspectos están principalmente ligados a parámetros socio-culturales que tienen una incidencia en las actuaciones policiales de mantenimiento o restablecimiento del orden interno. Es importante advertir que dichos elementos subjetivos, que tienen que ver con las percepciones y la emotividad de los efectivos policiales durante una situación de enfrentamiento con la población civil, no son debidamente abordados en la normatividad interna⁷⁶ a pesar de constituir criterios de relevancia en la temática del empleo de la fuerza. En efecto, tal como lo señala la Defensoría del Pueblo, “*estas dimensiones humanas tienden a quedar fuera de la conceptualización del uso de la fuerza porque son subjetivas, mientras que la normativa nacional e internacional respecto al uso de la fuerza es objetiva*”⁷⁷. Entre los referidos factores, cabe destacar:

- **La heterogeneidad de las percepciones de los distintos actores sociales ante un escenario de conflictividad y el control de emociones:** estos elementos subjetivos implican que se les preste especial atención a las diferentes percepciones de los actores sociales en torno a un problema ya que dichas percepciones inciden en la carga emocional de los actores involucrados en un escenario de violencia. Estas emociones, a su vez, condicionan el grado de violencia empleada por los actores sociales, pudiendo

76 Cabe señalar que la Directiva N°1-2009-IN/0103.1, Directiva PNP para operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público en el marco de los DD.HH contempla algunos de estos aspectos. Sin embargo, es necesario que dichos factores se desarrollen con mayor detalle para mejorar la operatividad policial ante escenarios de violencia social.

77 Defensoría del Pueblo, *Violencia en los conflictos sociales*, Informe Defensorial N°156, 26 de Marzo de 2012.

contribuir al escalamiento de la violencia en un conflicto social. Por ende, es imprescindible limitar la generación de percepciones negativas que pueden derivarse de muchos factores, incluida la apariencia física de las fuerzas del orden.

- **Le evaluación de los grupos de especial protección al momento de decidir los medios de fuerza a utilizar:** es de tomar en cuenta que los actores que participan en las protestas agrupan un conjunto heterogéneo de personas, tanto a presuntos delincuentes como a mujeres, personas mayores o menores de edad, caracterizadas por una organización débil y una escasa cohesión. Por esa razón, no se puede considerar a este conjunto de personas como una masa humana que debe tratarse como un “todo”. En cambio, es necesario que el tratamiento policial en las acciones de reposición del orden interno sea diferenciado con respecto al grado de vulnerabilidad de determinados participantes involucrados en manifestaciones violentas.
- **La existencia de creencias y prácticas racistas y etnocéntricas:** esta problemática socava el concepto de interculturalidad que constituye una de las principales características de un país como el Perú. Los contextos de violencia pueden dar lugar al surgimiento de reflejos y prejuicios socioculturales tendientes a agudizar el conflicto entre las distintas partes de un conflicto. Conforme lo recalca la Asociación Servicios Educativos Rurales⁷⁸, las prácticas y la verbalización discriminatorias participan de la construcción de una relación de poder que les permite a los destacamentos policiales provenientes de Lima o de otras direcciones territoriales afianzar una sensación de superioridad para con los manifestantes locales. Estos discursos discriminatorios constituyen una forma de violencia simbólica, exacerbada por los medios de comunicación. Prueba de ello es el enfrentamiento de la policía con los manifestantes que intentaban tomar las instalaciones del aeropuerto de Juliaca, el cual ocasiono que la PNP agrediera verbalmente a los manifestantes, pronunciando discursos caracterizados por una importante carga racista. Por ese motivo, la Defensoría del Pueblo recomienda se incorpore un enfoque intercultural en la operatividad policial ante situaciones de violencia que sea compatible con una de las mayores características del Perú, esto es, la diversidad cultural⁷⁹.

Asimismo, es necesario que los FEHCL analicen cada caso de perturbación del orden interno de forma específica de forma que se tomen en cuenta sus particularidades y complejidad a la hora de intervenir en operaciones de reposición del orden público. En efecto, una mejor comprensión del contexto de intervención, tanto en lo concerniente al problema que origina un conflicto como a los actores involucrados en el mismo, propicia la oportunidad e idoneidad de las operaciones policiales y facilita la identificación de posibles riesgos. Además, el análisis de los contextos históricos y sociales de las comunidades involucradas en fenómenos de violencia social debe ser incluido en los planes de operaciones de modo que el personal operativo entienda mejor sus reclamos. Adicionalmente es importante recordar que la gran mayoría de las manifestaciones públicas están derivadas del ejercicio de los derechos constitucionales de reunión, asociación y libre expresión por lo cual el empleo de la fuerza debe limitarse a los casos en que estas manifestaciones se tornen violentas.

78 Entrevista realizada a **Javier Torres Seoane**, Vocal del Consejo Directivo de la Asociación Servicios Educativos Rurales (SER), el jueves 21 de Agosto de 2014.

79 Defensoría del Pueblo, op.cit.

VI. Bibliografía

- **Informes**

Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N°156, **Violencia en los conflictos sociales**, Marzo de 2012

Defensoría del Pueblo, *Aportes para el fortalecimiento de las escuelas de formación de la Policía Nacional del Perú*, Junio de 2014

Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N°142, *Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente*, Noviembre de 2010

Comité Internacional de la Cruz Roja, *Violencia y Uso de la Fuerza*, Marzo de 2012, <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/p0943.pdf>

Human Rights Watch, *Informe Mundial 2014, Perú*, <http://www.hrw.org/es/world-report/2014/country-chapters/122041>

Reporte primer semestre 2014, *Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú, Número 14*, CooperAcción: Acción solidaria para el Desarrollo

Embajada de Suiza, Socios Perú: Centro de Colaboración Cívica e Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los Derechos Humanos. Referencia particular al sector extractivo en el Perú*, Noviembre 2013.

- **Documentos de trabajo**

Gino Costa y Rachel Neild, *La reforma policial en Perú*, Agosto de 2007

Comisión de Derechos Humanos, *Preocupante situación de riesgo para los ciudadanos: peligrosa iniciativa legislativa sobre uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional*, G. Miguel Huerta Barrón, 2 de julio de 2012

Instituto de Defensa Legal Área de Seguridad Ciudadana, *Con licencia para matar. Análisis de la autógrafa 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*, Junio de 2013

- **Normatividad**

- *Internacional*

Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, 9 de diciembre de 1948, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/genocidio.htm>

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948, <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Convención Internacional sobre la Eliminación de Toda forma de Discriminación Racial, 21 de diciembre de 1965, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr-one.htm>

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Noviembre de 1969, http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 17 de diciembre de 1979, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/codigo.htm>

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, 10 de diciembre de 1984, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm>

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, 12 de septiembre de 1985, <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-51.html>

Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, 29 de noviembre de 1985, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/delitos.htm>

Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

Principios Básicos sobre Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Septiembre de 1990, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/fuerza.htm>

Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, 14 de diciembre de 1990, http://www2.ohchr.org/spanish/law/tratamiento_reclusos.htm

Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos, Diciembre de 2000, http://voluntaryprinciples.org/files/principios_voluntarios_espanol.pdf

Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”, 16 de junio de 2011, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

- *Nacional*

Ley N°25054, Ley que norma la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de armas y municiones que no son de guerra, 5 de junio de 1989, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1740A14F2E2FD266052579C6005BA7FF/\\$FILE/25054.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1740A14F2E2FD266052579C6005BA7FF/$FILE/25054.pdf)

Constitución Política del Perú de 1993, Tribunal Constitucional, <http://www.tc.gob.pe/constitucion.pdf>

Manual de Derechos Humanos aplicados a la Función Policial, Policía Nacional del Perú, Mayo de 2006, https://www.pnp.gob.pe/normas_legales/manual_ddhh.pdf

Ley N°28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada, 18 de Agosto de 2006, [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/RelatAgenda/proapro.nsf/ProyectosAprobadosPortal/7F8C5E73D7DC36E0052571B60067918A/\\$FILE/9370.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/RelatAgenda/proapro.nsf/ProyectosAprobadosPortal/7F8C5E73D7DC36E0052571B60067918A/$FILE/9370.pdf)

Decreto Legislativo N°982, 21 de julio de 2007, https://www.mininter.gob.pe/admin/archivos/legales/13122009194313_decretos_ley_n_29009.pdf

Directiva N°01-2009-IN/0103.1 "Estableciendo procedimientos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas (civiles y policías) en la dirección, organización y ejecución de las operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público, aprobada por Resolución Vice Ministerial N°033-2009-IN/0103.1 del 17 de julio de 2009

Cartilla para el personal policial que participa en operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público, adoptada por Resolución Vice-Ministerial N°033-2009-IN/0103.1 con fecha del 17 de Julio de 2009.

Sentencia del Tribunal Constitucional N°002-2008-PI/TC, 9 de septiembre del 2009, <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00002-2008-AI.html>

Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas, 21 de mayo de 2010, http://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/manual_ddhh_ffaa_2010.pdf

Decreto Legislativo N°1095, 1 de septiembre de 2010, <https://docs.google.com/file/d/0B56fzc8xofebNHA5OWtGOXZEamc/edit?pli=1>

Antigua Ley Orgánica de la PNP, Ley N°27238, <http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/Ley27238%20LEY%20DE%20LA%20POLICIA%20NACIONAL%5B1%5D.pdf>

Decreto Supremo N°003-2011-IN que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28879 - Ley de Servicios de Seguridad Privada, 31 de marzo de 2011, https://www.mininter.gob.pe/admin/archivos/legales/31032011070242_DS%20seguridad.pdf

Proyecto de Ley N°81/2011-CR que regula el empleo de la fuerza por parte del personal de la PNP, aprobado por el Dictamen de Insistencia por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la Republica, 18 de junio de 2012, [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/30C1C2A378E1091705257A25006B024E/\\$FILE/DEF.NAC.ORD.INT.81-2011-CR.Insist..pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/30C1C2A378E1091705257A25006B024E/$FILE/DEF.NAC.ORD.INT.81-2011-CR.Insist..pdf)

Oficio N°123-2012-PR de observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la "Ley que regula el empleo de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú", 29 de mayo de 2012

Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, Dictamen de insistencia, 18 de junio de 2012.

Decreto Legislativo N°1148, 10 de diciembre de 2012, <https://www.mininter.gob.pe/userfiles/DL.1148-PNP-MARTES-11.12.12.pdf>

Ley 30151, Ley que modifica el inciso 11 del artículo 20 del Código Penal, referido al uso de armas y otro medio de defensa por personal de las fuerzas armadas y de la policía nacional del Perú, 17 de diciembre de 2013, <http://derechoshumanos.pe/wp-content/uploads/2014/01/ley3015ep1.jpg>

Anteproyecto de Ley N°0283-2014-IN, Ley de Servicios de Seguridad Privada, 28 de febrero de 2014, <https://www.mininter.gob.pe/userfiles/0283-2014-IN.pdf>

- **Artículos**

- *Sobre Ley N-30151*

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Perú: ACNUDH manifiesta preocupación sobre ley que regula uso de armas por parte de fuerzas armadas y de seguridad*, 16 de enero de 2014, <http://acnudh.org/2014/01/peru-acnudh-manifiesta-preocupacion-sobre-ley-que-regula-uso-de-armas-por-parte-de-fuerzas-armadas-y-de-seguridad/>

Organización de los Estados Americanos (OEA), *CIDH expresa su preocupación por la entrada en vigor de la ley N° 30151 en Perú*, 23 de enero de 2014, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2014/004.asp>

Amnistía Internacional, *Ley 30151 envía una señal peligrosa y podría dar lugar a impunidad en casos de violaciones de derechos humanos*, 17 de enero de 2014, <http://www.amnistia.org.pe/ley-30151-envia-una-senal-peligrosa-podria-dar-lugar-impunidad-en-casos-de-violaciones-de-derechos-humanos/>

APRODEH, *Ley N° 30151 puede generar más muertes en conflictos*, 16 de enero de 2014, <http://www.aprodeh.org.pe/index.php/noticias/casos/192-ley-n-30151-amplia-impunidad-a-policias-y-militares>

Instituto de Defensa Legal, *Organizaciones de derechos humanos realizaron un pronunciamiento ante la ONU sobre impunidad policial en América Latina*, 18 de Marzo de 2014, <http://www.idl.org.pe/noticias/organizaciones-de-derechos-humanos-realizaron-un-pronunciamiento-ante-la-onu-sobre>

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, *Defensoría del Pueblo, Pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo en relación con la Ley N°30151*, 14 de Enero de 2014, <http://derechoshumanos.pe/2014/01/defensoria-del-pueblo-senala-que-ley-30151-debilita-la-proteccion-del-derecho-a-la-vida-y-a-la-integridad-personal-de-la-ciudadania/>

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, *Ley 30151 sobre uso de fuerza letal por policías y soldados genera grave preocupación en materia de derechos humanos*, 14 de Enero de 2014, <http://derechoshumanos.pe/2014/01/ley-30151-sobre-uso-de-fuerza-letal-por-policias-y-soldados-genera-grave-preocupacion-en-materia-de-derechos-humanos/>

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, *Defensoría del Pueblo señala que Ley 30151 debilita la protección del derecho a la vida y a la integridad personal de la ciudadanía*, 14 de

Enero de 2014, <http://derechoshumanos.pe/2014/01/defensoria-del-pueblo-senala-que-ley-30151-debilita-la-proteccion-del-derecho-a-la-vida-y-a-la-integridad-personal-de-la-ciudadania/>

Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz (FEDEPAZ), *Ley 30151 debilita vigencia de los derechos fundamentales y establece posibilidad de impunidad*, 21 de enero de 2014, <http://derechoshumanos.pe/2014/01/fedepaz-ley-30151-debilita-vigencia-de-los-derechos-fundamentales-y-establece-psobilidad-de-impunidad/>

Red Muqui, *Red Muqui rechaza aprobación de la Ley 30151*, 17 de Enero de 2014, http://www.cooperacion.org.pe/Descargas-Documentos/14-01-17_Pronun_Muqui_Ley30151

La República, *Juzgado absuelve a 4 policías aplicando cuestionada ley N°30151*, el 20 de febrero de 2014, <http://www.larepublica.pe/20-02-2014/juzgado-absuelve-a-4-policias-aplicando-cuestionada-ley-n-30151>

El Comercio, *Walter Albán: "Modificación del Código Penal no era necesaria"*, 14 de enero de 2014, <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/walter-alban-modificacion-codigo-penal-no-era-necesaria-noticia-1702662>

- *Sobre Proyecto de Ley N°81/2011-CR*

Amnistía Internacional, *Declaración Pública*, El Congreso Peruano debe adecuar la legislación del uso de la fuerza a las normas internacionales, 11 de Julio de 2012, <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR46/004/2012/es/19248f00-83c5-4612-92e0-5ca13a55ee34/amr460042012es.html>

Human Rights Watch, Perú: *Carta al Presidente Ollanta Humala*, 20 de septiembre de 2012, <http://www.hrw.org/news/2012/09/20/carta-al-presidente-ollanta-humala>

RPP, *Human Rights Watch critica la muerte de manifestantes en Perú*, 20 de septiembre de 2012, http://www.rpp.com.pe/2012-09-20-human-rights-watch-critica-la-muerte-de-manifestantes-en-peru-noticia_523777.html

- *Sobre la "reforma policial"*

El Comercio, *La reforma policial, por Arturo Woodman P.*, 1 de mayo de 2014, http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/reforma-policial-arturo-woodman-p-noticia-1726397?ref=nota_opinion&ft=mod_interesa&e=titulo

El Peruano, *Reforma policial continúa firme*, 26 de junio de 2014, <http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia-reforma-policial-continua-firme-19686.aspx#.U - IVMV5OES>

El Comercio, *El Gobierno alista reforma policial que implica una renovación de 4 mil agentes*, 20 de noviembre de 2013, http://elcomercio.pe/politica/gobierno/gobierno-alista-reforma-policial-que-implica-renovacion-mil-agentes_1-noticia-1661647

La República, *Ministro Pedraza: Reforma policial y nuevas direcciones no implicarán gastos adicionales*, 3 de enero de 2013, <http://www.larepublica.pe/03-01-2013/ministro-pedraza-reforma-policial-y-nuevas-direcciones-no-implicaran-gastos-adicionales>

RPP, *César Villanueva anuncia reforma policial durante su mandato*, 20 de noviembre de 2013, http://www.rpp.com.pe/2013-11-20-cesar-villanueva-anuncia-reforma-policial-durante-su-mandato-noticia_649060.html

Perú 21, *Francia entrena a policías peruanos para evitar más muertes en protestas*, 16 de noviembre de 2012, <http://peru21.pe/actualidad/francia-entrena-policias-peruanos-evitar-mas-muertes-protestas-2103793>

- *Sobre capacitaciones de la PNP*

MININTER, *Ministro del Interior clausuró taller sobre uso de fuerza policial en el marco de los derechos humanos*, 27 de febrero de 2014, <https://www.mininter.gob.pe/content/ministro-del-interior-clausur%C3%B3-taller-sobre-uso-de-fuerza-policial-en-el-marco-de-los>

Dirección de Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad, *Alto Mando de la Policía Nacional del Perú participó en taller sobre el uso de la fuerza*, 26 de febrero de 2014, <http://dgsd.mininter.gob.pe/ddfg/noticias/2014/noticia26feb.html>

CICR, *Perú: policía antimotines recibe capacitación sobre uso de la fuerza*, 4 de febrero de 2013, <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/2013/02-04-peru-police.htm>

- **Páginas oficiales**

Policía Nacional del Perú <https://www.pnp.gob.pe/>

Ministerio del Interior <https://www.mininter.gob.pe/>

Congreso de la República <http://www.congreso.gob.pe/>

- **Entrevistas**

Entrevista realizada a **Francisco Ricardo Soberón Garrido** – Director de la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), el martes 12 de Agosto de 2014.

Entrevista realizada a **Miguel Huerta Barrón**, Director General de la Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH), el martes 19 de Agosto de 2014.

Entrevista realizada a **Pedro Villanueva**, Responsable de Programa ante las Fuerzas Policiales de la Delegación Regional para Bolivia, Ecuador y Perú del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el miércoles 20 de Agosto de 2014.

Entrevista realizada a **Victor Fernández**, Coronel de la PNP – Dirección de Investigación y Desarrollo del Estado Mayor General de la PNP, el jueves 21 de Agosto de 2014.

Entrevista realizada a **Javier Torres Seoane**, Vocal del Consejo Directivo de la Asociación Servicios Educativos Rurales (SER), el jueves 21 de Agosto de 2014.

Entrevista realizada al Coronel de la PNP **César Richter**, Jefe de la división territorial de Lima Norte 1 de la PNP, el lunes 25 de Agosto de 2014.

Entrevista realizada a **César Bazán Seminario**, Abogado del Instituto de Defensa Legal (IDL), el jueves 28 de Agosto de 2014.

