



Proyecto de Ley N° 7177/2020-CN

YVAN QUISPE APAZA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Universalización de la salud"

Proyecto de Ley N° \_\_\_\_\_

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA  
LA SEXTA DISPOSICION  
COMPLEMENTARIA FINAL DEL  
DECRETO LEGISLATIVO N° 1267,  
LEY DE POLICIA NACIONAL DEL  
PERU.**

El congresista de la República **YVAN QUISPE APAZA**, en el ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú; y conforme a lo establecido en los artículos 22° inciso "c", 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, por intermedio del Grupo Parlamentario "Frente Amplio por Justicia Vida y Libertad", propone el siguiente:

**PROYECTO DE LEY**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Ha dado la Ley siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1267, LEY DE POLICIA NACIONAL DEL PERU.**

**Artículo Único. - Modificación de la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267.**

Modifíquese la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267, en los siguientes términos:

**"Sexta. - Servicios policiales extraordinarios:**

*La Policía Nacional del Perú, a través del personal policial que se encuentre de vacaciones, permiso o franco y de manera voluntaria, podrá prestar servicios policiales extraordinarios **solamente** en entidades del Sector Público, en situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana. **Aquellos convenios que han sido suscritos por la Policía Nacional del Perú con empresas privadas quedan resueltos, de manera automática, desde la vigencia de la presente Disposición Complementaria Final.***

*Las modalidades, requisitos, condiciones, costos y demás aspectos que impliquen la prestación de los servicios policiales extraordinarios deben contar*

*previamente con opinión favorable de la Oficina General de Planificación y Presupuesto del Ministerio del Interior, sujeto a la disponibilidad*



YVAN QUISPE APAZA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Universalización de la salud"

presupuestaria. Para el cumplimiento de lo dispuesto queda exceptuado de lo señalado en el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Final del presente Decreto Legislativo.

Para la prestación de los servicios policiales extraordinarios, la Policía Nacional del Perú propone al Ministerio del Interior la celebración de los respectivos convenios, los mismos que son aprobados por Resolución Ministerial y suscritos por el Director General de la Policía Nacional del Perú.

La celebración y cumplimiento de dichos convenios no deberá afectar la continuidad de la función policial durante las veinticuatro horas del día, todos los días del año así como el cumplimiento cabal de su finalidad. En ningún caso se podrá contratar en forma directa al personal policial de la Policía Nacional del Perú."

### DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

#### UNICA: NORMA DEROGATORIA

Deróguense las normas legales que contravengan la presente ley.



Firmado digitalmente por:  
MONTAYA GUIMN ABSALON  
FIR 09448228 hard  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 02/02/2021 18:52:36-0500



Firmado digitalmente por:  
QUISPE APAZA Yvan FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 03/01/2021 11:47:30-0500



Firmado digitalmente por:  
ANCALLE GUTIERREZ Jose  
Luis FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/02/2021 19:08:03-0500



Firmado digitalmente por:  
BAZAN VILLANUEVA Lenin  
Fernando FIR 41419208 hard  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 11/01/2021 11:43:27-0500



Firmado digitalmente por:  
ANCALLE GUTIERREZ Jose  
Luis FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 12/01/2021 17:59:42-0500



Firmado digitalmente por:  
SILVA SANTISTEBAN  
MANRIQUE Rocio Yolanda Angelica  
FIR 07822730 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 22/01/2021 15:15:28-0500



Firmado digitalmente por:  
FERNANDEZ CHACON Carlos  
Enrique FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 10/02/2021 19:17:19-0500



Firmado digitalmente por:  
SILVA SANTISTEBAN  
MANRIQUE Rocio Yolanda Angelica  
FIR 07822730 hard  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 22/01/2021 15:16:08-0500



Firmado digitalmente por:  
VASQUEZ CHUQUILIN Mirtha  
Esther FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 12/02/2021 04:32:42-0500



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. RELEVANCIA DE LA PROPOSICIÓN NORMATIVA

Lamentablemente nuestra normativa vigente permite a la Policía Nacional del Perú suscribir convenios con empresas privadas con la finalidad que los efectivos policiales brinden servicios como personal de seguridad en las áreas de proyectos extractivos a cambio de una contraprestación pecuniaria. Este vínculo comercial que se produce, a través de la firma del convenio, nos lleva a una "mercantilización de la función policial", lo que evidentemente desnaturaliza la función de la policía, recogida en nuestra Constitución.

La vigencia de la facultad de suscribir convenios con empresas privadas, como permite la Sexta Disposición Complementaria Final del D.L 1267, evidencia un favorecimiento a los intereses particulares, en detrimento de la garantía de derechos constitucionales así como la creación de un escenario hostil para los defensores del medio ambiente ante las actuales políticas extractivistas.

Podemos hacer mención a diversos casos de hostilidad ejercida por la Policía como el caso del grupo de campesinos que ejercían su desacuerdo con la ejecución del proyecto minero "Río Blanco". Dichos campesinos fueron detenidos y denunciaron posteriormente actos de violencia durante tres días de parte de agentes de seguridad privada "Forza".

### II. DIAGNÓSTICO DE LA REALIDAD CONSTITUCIONAL

Actualmente, existen 138 convenios vigentes suscritos entre la Policía Nacional del Perú y las empresas extractivas, véase el cuadro 1, suscritos entre los años 1995 y el 2018, dentro de los cuales se encuentran vigentes 29 convenios los cuales tienen una fecha de término entre los años 2019 y 2022; sin embargo, existen tres de los convenios suscritos que tienen vigencia indefinida, otros que tienen renovación automática y el resto que se tiene información precisa sobre el plazo de vigencia<sup>1</sup>.

De lo manifestado, causa extrañeza que la mayoría de las empresas extractivas, con las cuales se ha suscrito convenios de servicios policiales extraordinarios, poseen proyectos de extracción en Regiones donde se han realizado protestas sociales debido al cuestionamiento de los proyectos mineros a ejecutar.

La suscripción de convenios de servicios policiales extraordinarios con las empresas privadas, de acuerdo a la Sexta Disposición Complementaria Final

<sup>1</sup> Wayka, "Convenios entre Policía Nacional y empresas extractivistas ponen en peligro derechos de la población", <https://wayka.pe/convenios-entre-policia-nacional-y-empresas-extractivas-ponen-en-peligro-derechos-de-la-poblacion/> (Visitado por última vez el día 21 de octubre del 2020)



vigente de acuerdo al D.L 1267, ha tenido dos efectos adversos: primero, relativo a la desnaturalización de la función constitucional de la Policía Nacional del Perú. Además, en un escenario de conflicto social y teniendo la Policía Nacional un convenio privado de seguridad con alguna de las empresas que paga sus servicios, ha dejado en evidencia que la represión que sufren las comunidades, así como organizaciones sociales es desproporcionada.

Y, el segundo respecto a la criminalización del ejercicio del derecho a participar en la vida política, a reunirse pacíficamente, a la libertad de opinión; es decir, se criminaliza la protesta social. De esta manera, la Policía Nacional vulnera los principios de imparcialidad, independencia y confianza de la función policial.

**CONVENIOS VIGENTES**

EMPRESA CONTRATANTE	ACTIVIDAD ECONÓMICA	UBICACION	FECHA DE SUSCRIPCIÓN
1. Minera Antamina S.A.	Minería (química)	Ancash	17/02/2017
2. CBAC Perú S.A.	Hidrocarburos y gas natural	Piura	17/02/2017
3. Corporación Minera Horizonte S.A.	Minería (aurífero)	La Libertad	07/02/2017
4. Minera Yanacocha	Minería (aurífero)	Cajamarca	20/10/2017
5. Minera Yanacocha S.A.	Minería (cuprifera)	Apujanc	28/10/2017
6. Aurifera Sotomayor S.A.	Minería (aurífero)	La Libertad	28/10/2017
7. Dos Dos Perú S.P.A. - Gem Inyecciones	Minería (química)	Huancavelica	12/11/2017
8. Minera Chuñico Perú S.A.	Minería (cuprifera)	Cuzco	12/11/2017
9. Minera Barrick Maspallanca S.A.	Minería (aurífero)	La Libertad - Arequipa	23/11/2017
10. Minera Guachaca S.A.	Minería (cuprifera)	Cuzco	23/11/2017
11. Century Mining Perú S.A.C.	Minería (química)	Arequipa	23/11/2017
12. Minera Antapaccay S.A.	Minería (cuprifera)	Cuzco	2017*
13. Sava Perú S.A.	Hidrocarburos y gas natural	Piura	27/02/2017
14. Gold Fields La Ciénega S.A.	Minería (cuprifera)	Cajamarca	27/02/2017
15. Minera La Zanja S.R.L.	Minería (aurífero)	Cajamarca	28/02/2017
16. Minera Comodoro S.A.	Minería (aurífero)	Cajamarca	08/02/2017
17. Minera Cerro Verde S.A.A.	Minería (química)	Arequipa	12/02/2017
18. Anglo American Quellaveco S.A.	Minería (cuprifera)	Moravia	12/02/2017
19. Sapul Development Perú Inc.	Hidrocarburos	Piura	08/02/2017
20. Minera La Soledad S.A.C.	Minería	Arequipa	10/12/2016
21. San Pedro S.A.C.	Minería (aurífero)	Piura	18/12/2016
22. Petrolera del Perú - Petrosuco S.A.	Hidrocarburos	Loreto, Amazonas, Cajamarca, La Libertad y Piura	15/12/2016
23. Apurimayo S.A.C.	Minería	Apujanc	15/12/2016
24. Anabá (Urmas)	Minería (química)	Apujanc	20/12/2016
25. Arista (Urmas)	Minería (química)	Apujanc	20/12/2016
26. Aurifera S.A.C.	Minería (aurífero)	Moquegua y Piura	07/02/2016
27. PETROPERU S.A.	Hidrocarburos	Loreto, Amazonas y Piura	20/12/2016
28. Southern Peru Copper Corporation	Minería (cuprifera)	Arequipa	21/12/2016
29. Southern Peru Copper Corporation	Minería (cuprifera)	Arequipa	21/12/2016

\*El convenio entre la PNP y la Minera Antapaccay S.A. no tiene fecha de suscripción del contrato por lo que se indica en el año.

Cuadro de convenios vigentes entre la Policía Nacional del Perú y empresas extractivas<sup>2</sup>.

**III. IMPACTO NEGATIVO DE LA APLICACIÓN DE LA SEXTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1267 EN CUANTO A LAS PROTESTAS SOCIALES**

A través de la suscripción de los convenios de servicios policiales extraordinarios, los efectivos policiales brindan los citados servicios en el área

<sup>2</sup> Wayka, "Convenios entre Policía Nacional y empresas extractivistas ponen en peligro derechos de la población", <https://wayka.pe/convenios-entre-policia-nacional-y-empresas-extractivas-ponen-en-peligro-derechos-de-la-poblacion/> (Visitado por ultima vez el día 21 de octubre del 2020)



de la empresa privada que los contrata (empresas mineras) así como en la zona de extracción de los recursos naturales, por ello, es de difícil identificación en que momento el policía está brindando un servicio a la comunidad o un servicio privado.

Es evidente que estos convenios afectan la objetividad del ejercicio de la función policial, lo que conlleva a un conflicto de intereses, ya que el policía debe de defender los intereses de la entidad privada que lo está contratando, lo que vulnera lo establecido en la Ley N° 27815, Ley de Código de Ética de la Función Pública. Asimismo, también podemos afirmar que la ejecución de los convenios de servicios policiales extraordinarios desnaturaliza la función, recogida en nuestra Constitución, de la Policía Nacional del Perú ya que representa una comercialización de la actividad policial a cambio de una prestación económica en perjuicio del interés público.

Esta falta de objetividad se evidencia en la afectación a los derechos de la población que vive a los alrededores de los proyectos de extracción de recursos naturales y no se sienten satisfechos con su ejecución lo que conlleva a escenarios de conflictos socioambientales. La mayoría de reclamos están relacionados a afectaciones o posibles daños a diversas fuentes de recursos naturales o a diversas actividades, que no son prioridad del Estado, como la agricultura o la ganadería.

Durante los últimos gobiernos de turno, se ha priorizado políticas extractivas en nuestro país que ha llevado a la deslegitimación de la función policial, a través de los convenios de servicios privados, ya que se relaciona a la policía con la seguridad privada de las empresas extractivas, lo que genera la percepción en la población que no los cuidan, sino que priorizan el servicio privado.

Lamentablemente, nuestro Estado enfrenta estas protestas sociales de una manera desproporcionada<sup>3</sup>, a través de uso de la fuerza, sobre el ejercicio de convenios que sitúan a la Policía al servicio de las empresas privadas afectándose una vez más el derecho a la igualdad y a la seguridad personal que tenemos todos los ciudadanos, de acuerdo a nuestra Constitución. Y una de las normas vigentes que avala el uso desproporcionado de la fuerza es el Decreto Legislativo 1267, y su reglamento, el Decreto Supremo N° 003-2017-IN que apertura el escenario de contratación de efectivos policiales para empresas mineras a través de los convenios de servicios policiales extraordinarios. Este servicio remunerado, de parte de las empresas privadas, representan una vulneración al derecho de protección policial que tiene la población, a través de una prestación económica y a favor de la empresa, configurándose la figura de "privatización del servicio policial".

En las últimas décadas sufrimos el azote de la inseguridad ciudadana y de acuerdo como lo ha manifestado la Comisión Interamericana de Derechos

<sup>3</sup> SALDAÑA, Jorge, "La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú", [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0251-34202017000200013](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0251-34202017000200013) (visitado por última vez 04 de noviembre del 2020).



Humanos<sup>4</sup> se define a la seguridad como un derecho humano el cual debe de ser garantizado a todas las personas sin ninguna distinción y la fuerza policial debe de estar orientada a la protección del bien común por lo que el abuso de la autoridad policial debe de ser entendida como un riesgo para la seguridad individual, en concordancia con lo regulado en el artículo 3º de la Declaración Universal: "*Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona*".

El impacto negativo de esta modalidad privada de seguridad es la falta de legitimidad de la función policial y el incremento de la percepción de la población que la Policía Nacional no defiende el orden público sino los intereses particulares de empresas extractivas. En ese sentido, se debe de fortalecer el deber del Estado de brindar seguridad y el irrestricto ejercicio de los derechos humanos de la población sin la presencia de algún acto de violencia ejercida en el marco de los conflictos sociales y a través del presente proyecto de ley se busca restituir el principio de proporcionalidad y razonabilidad de la función policial.

A continuación detallamos algunos antecedentes<sup>5</sup> de la desnaturalización de la fuerza pública de la policía:

a) Majaz (Piura):

En el año 2005, durante una marcha de personas que estaban en contra del proyecto minero "Río Blanco", los manifestantes fueron agredidos por los policías (quienes brindaban servicios policiales extraordinarios). Varios dirigentes fueron detenidos y trasladados a la mina. En el año 2008, a través de un grupo de fotografía que fue brindado por una fuente anónima se pudo constatar que los policías torturaron a los manifestantes.

b) Operativo Diablo (Cajamarca):

En el año 2007, se realizó un operativo de la empresa de seguridad privada (FORZA y G&C) en contra de líderes ambientales y de la organización no gubernamental Grufides. Dichos actos consistían en seguimiento y amenazas, los cual fueron vinculados personal policial en actividad. Dicho caso fue conocido y tramitado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien otorgó medidas cautelares a los agraviados.

c) Espinar (Cuzco):

<sup>4</sup> CIDH. "Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos", 2009, fundamento 24, <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf> (visitado por última vez el 04 de noviembre del 2020)

<sup>5</sup> "Convenios entre la policía y las empresas extractivas en el Perú", <https://earthrights.org/wp-content/uploads/Informe-Convenios-entre-PNP-y-empresas-extractivas.pdf> (Visitado por última vez el 26 de octubre de 2020)



En el año 2012, se llevó a cabo diversas protestas contra la minera Xtrata Tintaya por lo que los campesinos, quienes protestaban contra las actividades de la citada minera, sufrieron ataques de parte de los efectivos policiales de la Dirección de Operaciones Especiales. Hasta la fecha no existe sanción contra los efectivos que realizaron dichos actos.

Desde el punto de vista constitucional, en nuestro país la Policía tiene las siguientes funciones:

- a) Prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad.
- b) Garantizar el cumplimiento de la ley y la seguridad del patrimonio público y privado.
- c) Prevenir, investigar y combatir la delincuencia.
- d) Vigilar y controlar las fronteras.

Pero si evaluamos lo que sucede en el ámbito formal y en la realidad, podemos concluir que los principios constitucionales quedan ausentes ante la mala interpretación de las funciones policiales como sucede en el caso de criminalización de la protesta. Los abusos policiales que suceden ante las protestas de la población, por más perfecta que pueda ser la normatividad, conllevan a un distanciamiento entre lo recogido en la Constitución y el ejercicio diario policial. Una de las causas de dicha desnaturalización es la figura de la seguridad privada, lo cual se realiza en días de descanso de los policías, dicha contratación viene acompañada de actos de abuso de autoridad lo cual transgrede el principio de razonabilidad de la función policial.

Dentro del Estado de Derecho que vivimos, podemos afirmar que la policía tiene una función garantista en el cual ejerce su función represiva en aras de la defensa social, en amparo de lo determinado por la Constitución, pero en la realidad se contradice ya que hemos podido identificar que la policía muchas veces defiende el interés particular sobre el interés de la ciudadanía, esto se concretiza a través de la eficacia de los convenios de servicios policiales extraordinarios.

#### IV. FINES CONSTITUCIONALES A GARANTIZAR.

##### 4.1. La Función constitucional de la Policía Nacional del Perú

De acuerdo al artículo 2, inciso 24 de la Constitución reconoce el derecho de toda persona a la seguridad personal; el artículo 44º, según el cual uno de los deberes primordiales del Estado es proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y también del artículo 166, que señala que la PNP tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno, así como prestar protección a las personas y a la comunidad, y prevenir, investigar y combatir la delincuencia. Es reconocido constitucionalmente el orden interno como



un bien jurídico que el Estado tiene la obligación de brindar protección a través de la institución policial.

La función de la Policía Nacional del Perú es evidentemente pública, a tiempo completo y de duración permanente por lo que no se puede dejar de ser miembro policial cuando se culmina el horario laboral, se encuentra de vacaciones o franco, por lo que la suscripción de convenios para servicios policiales extraordinarios de carácter privado desnaturaliza la función pública de la PNP, destinadas a proteger intereses netamente empresariales al contratar, mediante prestaciones económicas, el servicio de seguridad privada en contra de los intereses de la población.

Pero a la Policía no solo debe de ser asociada a su función de mantener el orden interno sino también no se puede dejar de hacer mención que la Policía Nacional del Perú está vinculada con el sistema penal peruano<sup>6</sup>, por ello su vinculación con la defensa de derechos humanos ya que el sistema penal se asocia al Poder Judicial como la entidad que administra justicia y a la Policía como el encargado de coadyuvar al control del orden público y al respeto de los derechos humanos de la población en cuanto a la restricción de los derechos de algunos para proteger los de la mayoría de la ciudadanía. Por ello, el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú la define como *"una institución del Estado creada para garantizar el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas. Es profesional y jerarquizada. Sus integrantes representan la ley, el orden y la seguridad en toda la República y tienen competencia para intervenir en todos los asuntos que se relacionan con el cumplimiento de su finalidad fundamental"*

Lamentablemente, desde hace varias décadas a través de normativas vigentes hemos visto la desnaturalización de la función pública de la policía, por ejemplo, a través del art. 49º inciso 5) del Decreto Legislativo N° 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú reconoce como fuente de ingreso económico a los que se generan a través de los convenios suscritos para servicios policiales extraordinarios, los cuales necesitan la aprobación de la Dirección General. Asimismo, el Decreto Supremo N° 003-2017-IN permite la contratación de la policía para servicios policiales extraordinarios para brindar seguridad a entidades privadas vinculadas a la extracción y transporte de recursos naturales.

Esto nos ha conllevado en los últimos años a la mercantilización de la función policial lo que ha generado diversas denuncias de parte de los defensores de derechos ambientales ante la criminalización de las protestas socioambientales a través de agresiones y amenazas de parte de personal policial.

<sup>6</sup> CANO, Gabriel, "El papel de la policía en la protección de los derechos humanos", Revista Thémis, 1990, pág. 31. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9407> (visitado por última vez el 28 de octubre de 2020)





## 4.2. Principio de imparcialidad, independencia y confianza

La función policial esta destinada a velar que la sociedad conviva de manera pacífica, lo que es conocido como orden público, en el libre ejercicio de los derechos fundamentales de acuerdo como lo determina el art. 166° de la Constitución Política del Perú. Este servicio público no es absoluto porque tiene como limite el respeto irrestricto de los derechos fundamentales del ciudadano. Pues bien, dicha función policial posee diversos principios en el cual destacan el principio de imparcialidad, independencia y confianza.

El principio de imparcialidad es aquel que establece que la función policial debe de ser ejercida con objetividad y razonabilidad sin establecer diferencias en el trato de las personas. Los efectivos policiales deben actuar sin ninguna clase de discriminación entre los ciudadanos, de acuerdo al marco jurídico y en defensa del interés público.

El principio de independencia está vinculado a que las acciones que ejercen los efectivos policiales tienen como fundamento lo que regula las normas legales de la materia, de forma transparencia y objetiva, sin interferencia de ninguna otra entidad lo que conlleva al respeto de la institucionalidad de la Policía.

El principio de confianza esta relacionado a la actuación de la autoridad policial la cual debe de ser congruente con las expectativas de la ciudadanía en cuanto a la protección a fin de que la sociedad tenga orden público y se salvaguarde el ejercicio de los derechos fundamentales.

La ejecución de los citados convenios de servicios policiales extraordinarios representa un detrimento en la función policial ya que permiten una contraprestación económica para brindar un servicio diferenciado a favor de una empresa privada dejando de lado los intereses de la sociedad. Este trato diferenciado afecta los principios de imparcialidad, independencia y confianza que posee la función policial, la cual esta reconocida en la Ley de la Policía Nacional del Perú.

Asimismo, se debe de hacer mención que estos convenios afectan la imparcialidad del policía, regulada en el articulo 8 inciso 1 de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 27815 que establece:

*"Artículo 8.- Prohibiciones Éticas de la Función Pública El servidor público está prohibido de:*

### *1. Mantener Intereses de Conflicto*

*Mantener relaciones o de aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo."*



Pues bien, en el caso de los convenios de servicios policiales extraordinarios el policía no puede actuar con neutralidad, frente a un conflicto social, al estar contratado por una empresa privada, afectando el principio de imparcialidad al defender, de manera objetiva, los intereses de la comunidad.

Los convenios de servicios policiales extraordinarios también vulneran el principio de confianza que tiene la policía ya que al estar contratados como seguridad privada de una empresa ejerce una función represiva en aras de la defensa social, por lo que la población los identifica como trabajadores de las empresas privadas extractivas.

La ejecución de los citados convenios de servicios policiales extraordinarios representa un detrimento en la función policial ya que permiten una contraprestación económica para brindar un servicio diferenciado a favor de una empresa privada dejando de lado los intereses de la sociedad. Este trato diferenciado afecta los principios de imparcialidad, independencia y confianza que posee la función policial, la cual está reconocida en la Ley de la Policía Nacional del Perú.

Uno de las razones que genera el conflicto en la zona de influencia de los proyectos extractivos es que los pobladores perciben que la policía no tiene objetividad al prestar los servicios policiales extraordinarios, en cuanto a la custodia las instalaciones de las empresas relacionadas con los conflictos socio ambientales, ya que a través de la citada contratación están supeditados a salvaguardar los intereses económicos privados, en perjuicio de la imparcialidad, independencia y confianza de la Policía, por lo que se puede acreditar el impacto negativo y la falta de diligencia, en las funciones y responsabilidades de la fuerza policial, que evidencia la celebración los convenios de servicios policiales extraordinarios con empresas privadas. Por ejemplo,

Por lo expuesto, está evidenciado que los servicios policiales extraordinarios generan indefensión en los pobladores que habitan en las zonas de influencia de los proyectos extractivos ya que los efectivos policiales ejercen un trato discriminatorio al defender, de manera prioritaria, los intereses de quien los han contratado, por lo que la ejecución de los citados convenios desnaturaliza el principio de imparcialidad, independencia y confianza de la función policial.

#### **4.3. La función policial y el Orden Público**

En un Estado de Derecho existe una relación entre derechos humanos y su cumplimiento al imperio de la ley, lo que conlleva a un control jurídico del respeto de los derechos y libertades fundamentales. En el nuestro, la función policial está vinculada con la seguridad. La seguridad está relacionada con el ser humano como eje de desarrollo en el cual se garantiza una vida digna y segura. Este bienestar de todo ser humano es el objetivo fundamental de la seguridad. Por ello, podemos indicar que la seguridad ciudadana debe de estar enfocada en la defensa y respeto de los derechos humanos ya que su finalidad está vinculada



a la protección de las personas en aras que ejerzan sus derechos de manera libre y sin ninguna coacción.

Asimismo, la seguridad ciudadana comprende la preservación de *"la paz, la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos, sin mediar el factor político y/o el trasfondo ideológico en su vulneración. Quien delinque contra la seguridad ciudadana, no se propone derrocar o amenazar al régimen político constitucionalmente establecido, a fin de imponer uno distinto o una distinta ideología"*<sup>7</sup>.

Queda claro que la finalidad principal de todo Estado de Derecho es el ejercicio pleno de los derechos humanos por lo que el mismo Estado tiene la responsabilidad que la función policial vele por el respeto y tutela de los derechos de la ciudadanía garantizando a su vez el orden público y la paz social. Para alcanzar el orden público, la actuación de la Policía tiene que regirse por el principio de legalidad es decir que todos sus actos deben de estar dirigidos a proteger la integridad de las personas, mantener la tranquilidad y el orden público de acuerdo a las funciones constitucionales recogidas en el art. 166° de la Constitución del Perú.

Por ello, la intervención policial debe de ejercerse de manera eficiente, respetando al principio de legalidad, destinada a alcanzar el orden público respetando los derechos fundamentales. Los procedimientos de uso racional de la fuerza se deben de realizar en el marco del manual de mantenimiento de orden, vigente en nuestro país desde el año 1963 así como también de la Ley Orgánica N° 27238, Ley de la Policía Nacional del Perú, del Decreto Supremo 008-200-IN, Reglamento de la Ley de la Policía Nacional del Perú y la Resolución Ministerial N° 1452-2006-IN, Manual de derechos humanos aplicados a la función policial.

Pero no podemos de dejar de hacer mención que simultáneamente ante el ejercicio de los derechos humanos existe la posibilidad de abusos o transgresiones a los citados derechos en este escenario los derechos humanos deben de ubicarse sobre la función policial<sup>8</sup>. Este uso de la fuerza policial siempre debe de estar destinada a la prevención de conductas ilegales que pongan en riesgo el orden público o la convivencia de la sociedad, asimismo debe de estar basada en el principio de proporcionalidad y necesidad. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el principio de proporcionalidad:<sup>9</sup>

<sup>7</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Expediente 005-2001-AI/TC, Defensoría del Pueblo contra Decreto Legislativo N° 895, fj. 1; <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2001/00005-2001-AI.html> (Visitado por última vez 08 de noviembre de 2020)

<sup>8</sup> BERNAL BALLESTEROS, María José. La función policía desde la perspectiva de los derechos humanos y la ética pública. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Pueblo. México. Vol. 13. N° 44. Julio – Diciembre 2019. pág. 259.

<sup>9</sup> BERNAL BALLESTEROS, María José. Op. cit. pág. 246.



*"Conforme a las pautas internacionales que se han elaborado referentes al uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad pública para cumplir su función, esa actividad debe ser necesaria y proporcional a las necesidades de la situación y al objetivo que se trata de alcanzar. Asimismo, la adecuación de los procedimientos de los agentes estatales de seguridad que debe ser ejercido con moderación y con proporción al objeto que el persiga."*

Asimismo, la Corte Interamericana ha sentado posición sobre la excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad en el uso de la fuerza en el caso Zambrano Vélez y otros contra Ecuador<sup>10</sup>:

*"El uso de la fuerza debe estar limitado por los principios de proporcionalidad, necesidad y humanidad. La fuerza excesiva o desproporcionada por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que da lugar a la pérdida de la vida puede por tanto equivaler a la privación arbitraria de la vida. El principio de necesidad justifica sólo las medidas de violencia militar no prohibidas por el derecho internacional, que son relevantes y proporcionadas para garantizar el pronto sometimiento del enemigo con el menor gasto posible de recursos humanos y económicos. El principio de humanidad complementa y limita intrínsecamente el principio de necesidad, al prohibir las medidas de violencia que no son necesarias (es decir, relevantes y proporcionadas) para el logro de una ventaja militar definitiva. En situaciones de paz, los agentes del Estado deben distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras."*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el respeto de los derechos humanos en el marco del uso proporcionado de la fuerza policial, tenemos el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>11</sup> que ha realizado, de manera enfática, los hechos de abuso policial que han sucedido el 08, 09 y 10 de setiembre de parte de agentes de la Policía Nacional ante el uso de armas de fuego en el marco de las manifestaciones realizadas en diversas ciudades de Colombia. De acuerdo a lo propalado por la prensa, el 08 de setiembre agentes de la Policía Metropolitana de Bogotá se apersonaron al conjunto residencial Santa Cecilia Anillo 17 donde detuvieron a Javier Ordoñez. Durante este procedimiento recibió golpes y descargas eléctricas, de parte de los agentes policiales, lo que conllevó a su posterior muerte. Al 11 de setiembre se registraron más de 200 personas heridas, 19 de ellas heridas por disparos de armas de fuego. Ante los citados hechos violentos la Corte ha manifestado que no se puede usar de manera desproporcionada la

<sup>10</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Zambrano Vélez y otros vs Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 04 de julio de 2007, párrafo 85, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_166\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf) (Visitada por última vez el 08 de noviembre de 2020).

<sup>11</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/219.asp> (Visitada por última vez el 07 de noviembre de 2020)



fuerza policial siendo siempre desarrollada en el marco internacional de derechos humanos y bajo el principio de proporcionalidad por lo que el Estado tiene la obligación de garantizar la vida y la integridad de los ciudadanos.

Asimismo, el Estado también tiene la obligación de permitir que las manifestaciones se desarrollen sin violencia y respetando los derechos humanos. Si aplicamos el principio de proporcionalidad a los convenios de servicio policial extraordinario podemos denotar que representan una vulneración al derecho de igualdad ya que las personas que expresan su disconformidad, ante la presencia de proyectos extractivos en zonas de influencia, reciben un trato diferente de parte de los policías quienes defienden los intereses empresariales, primando las condiciones socioeconómicas sobre los derechos humanos de la población.

Todo ello sucede en el marco de la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267 que coadyuva a la desnaturalización del orden público y la seguridad ciudadana a través de la celebración de los convenios de seguridad privada que representan protección de las empresas dedicadas a la extracción de recursos naturales. Este trato diferenciado constituye una discriminación y se aleja de la función constitucional de la Policía por lo que se debe de mejorar este tratamiento desigual que hay entre los pobladores y las empresas extractivas.

La vida, la salud, la integridad física y a su libre desarrollo y bienestar son bienes jurídicos irrenunciables que deben de ser protegidos en toda intervención policial por lo que no se puede limitar ningún derecho ni desatenderlo, en cuanto a ello el Tribunal Constitucional, a través del Exp. N° 2868-2004-AA/TC<sup>12</sup>, se ha pronunciado en el siguiente sentido:

*"Ciertamente, los niveles de protección que han revestido constitucionalmente los derechos fundamentales no se agotan con las "garantías normativas" [reserva de ley y legalidad]. Aunque la Constitución de 1993 no contenga una cláusula semejante a las existente en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 o en la Constitución española de 1978, en virtud de la cual se establezca que en la limitación de los derechos el legislador deberá respetar su contenido esencial, lo cierto es que en nuestro ordenamiento tal limitación de los derechos se deriva de la distinción de planos en los que actúa el Poder Constituyente y el legislador ordinario.*

*Como este Tribunal lo ha recordado en la STC 0014-2002-AI/TC, el respeto al contenido esencial de los derechos constituye un "límite implícito [del Poder Legislativo] derivado de la naturaleza constituida de la función legislativa, que, desde luego, en modo alguno, puede equipararse a la que supuso el reconocimiento del derecho, esto es, a la del Poder Constituyente". Y es que una*

<sup>12</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, (Expediente 2868-2004-AA/TC), José Antonio Álvarez Rojas contra Segunda Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Áncash, fj. 16; <https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/gaceta/gaceta/jurisprudencia/02868-2004-AA.html> (Visitado por última vez 08 de noviembre de 2020)



*cosa es limitar o restringir el ejercicio de un derecho constitucional, y otra, muy distinta, suprimirlo. La limitación de un derecho no comporta su supresión, sino solo el establecimiento de las condiciones dentro de las cuales deberá realizarse su ejercicio. "De ahí que el Tribunal Constitucional haya sido enfático en señalar que no se puede despojar de contenido a un derecho so pretexto de limitarlo o, acaso, suprimirlo, pues la validez de tales limitaciones depende de que ellas respeten el contenido esencial de los derechos sobre los cuales se practica la restricción" [Funds. jurs. 94 y 93, respectivamente]."*

Asimismo, la Convención Americana en su artículo 27° inciso 2 ha establecido una serie que no pueden limitarse ni suspenderse en ninguna situación los cuales son: artículo 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); artículo 4 (Derecho a la Vida); artículo 5 (Derecho a la Integridad Personal); artículo 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); artículo 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); artículo 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); artículo 17 (Protección a la Familia); artículo 18 (Derecho al Nombre); artículo 19 (Derechos del Niño); artículo 20 (Derecho a la Nacionalidad), y el artículo 23 (Derechos Políticos).

De acuerdo a la jurisprudencia que ha proporcionado el Sistema Interamericano<sup>13</sup> se ha evidenciado las consecuencias del uso de la fuerza por lo que se puede definir como el último recurso destinado a evitar un hecho de mayor gravedad que el que provoca dicho comportamiento policial. Dicha fuerza debe de ser justificada y ejercerse de acuerdo a los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad. El principio de legalidad indica que la fuerza debe de emplearse para alcanzar un objetivo específico y que se debe de actuar de acuerdo a la normativa vigente; el principio de absoluta necesidad está vinculado a que se debe de recurrir a las medidas de seguridad cuando se pone en riesgo el derecho a la vida o la integridad de cualquier ciudadano, evaluando siempre que no existan otros medios para defender la vida e integridad de todo ciudadano; y finalmente, el principio de proporcionalidad que está relacionado a la actuación de los efectivos policiales debe de realizarse con moderación procurando ocasionar daños y lesiones mínimas. Por ello, es obligación del Estado diseñar protocolos de actuación para la intervención y uso de la fuerza en el contexto de hechos de protesta social y manifestaciones públicas. Dichos protocolos deben de prevenir el uso abusivo de la fuerza, la prohibición de uso de armamentos que representen un riesgo a la integridad física de las personas

<sup>13</sup> Corte IDH: Caso Cruz Sánchez y Otros Vs Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No 292, párr. 265; Caso J. Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No 275, párr. 330; y Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No 251, párr. 85. Véase "Protesta y Derechos Humanos", Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, Relatoría Especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, pág. 57, fundamento 125.



así como la responsabilidad ante el uso indebido de alguna arma o dispositivo. Por ejemplo, no debe de usarse gases lacrimógenos frente a las personas que se encuentran en lugares cerrados o no tienen vía de evacuación.

Es evidente que el uso de la fuerza en las manifestaciones, en el caso de los conflictos socioambientales por la ejecución de los convenios de servicios policiales extraordinarios, debe de ejecutarse en el caso exista alguna amenaza que ponga en riesgo la vida e integridad de cualquier persona. Los efectivos policiales, en representación del Estado, tienen la obligación de proteger a los participantes de la manifestación contra la violencia de terceros. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que el Estado debe de garantizar que la normatividad del uso de la fuerza debe de tener en cuenta la prohibición de violaciones de derechos humanos así como la prohibición de detenciones ilegales. También se ha pronunciado sobre el uso de armas en el desarrollo de manifestaciones sociales en las cuales no se encuentra justificado el principio de proporcionalidad por lo que se debe de implementar otros medios efectivos que reemplacen el uso de la fuerza.

Lamentablemente, esta obligación se desnaturaliza con la celebración de los convenios de servicios policiales extraordinarios, ya que la policía defiende los intereses de la empresa privada que los ha contratado.

Como lo hemos expuesto en los párrafos anteriores, la función policial siempre debe de estar ejercida en el marco de la protección y tutela de los derechos humanos, entonces cualquier acto contrario a ello. En ese sentido, se debe de modificar la Sexta Disposición Complementaria Final para garantizar el orden público y la seguridad ciudadana con respeto de los derechos humanos de la población.

La función policial tiene una gran responsabilidad ya que representan al Estado, en momentos de crisis, donde hay riesgo de violación de derechos humanos, debe de ser prioritario que interioricen la normatividad frente a los derechos para que sean garantes del respeto a los mismos<sup>14</sup>.

## V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La aprobación del presente proyecto de ley que modifica la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267 tiene como efecto derogar la normatividad vigente sobre la facultad de suscribir convenios de servicios policiales extraordinarios con el sector privado ya que su vigencia desnaturaliza el principio de imparcialidad de la función policial. La población debe de vivir libre de amenaza generada ante la falta de objetividad que ejerce la policía cuando es contratada para un servicio de seguridad privada frente a la defensa de los derechos humanos de las personas ejercen una protesta social. El Estado, desde el punto de vista constitucional, tiene la obligación de garantizar que las personas vivan libres de algún acto de violencia practicado por autoridades policiales.

<sup>14</sup> PINO FRANCO, Ferney, Principios básicos de la enseñanza de los derechos humano en la función policial, Institución Universitaria Salazar y Herrera, Colombia, 2013, pág. 33.



## VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

### 6.1. Contexto de la iniciativa

El objetivo de este proyecto de ley es contribuir a la legitimación de la función policial, ya que la percepción de la población es que la autoridad no actúa a favor del bien común y del cumplimiento de la ley sino mas bien como servidores de seguridad de empresas privadas.

### 6.2. El contenido de los cambios

El ordenamiento jurídico peruano tendría un cambio sustantivo, ya que la presente proposición de ley busca hacer efectivo la aplicación del principio de igualdad, de no discriminación de trato ante la ley, así como garantizar el respeto y vigencia irrestricta de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en diversos Tratados Internacionales suscritos por el Perú.

Cabe recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el principio de igualdad y no discriminación:

«pertenece al jus cogens, puesto que sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy en día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten trato discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacional, edad, situación económica patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición»<sup>15</sup>.

Por otra parte, se busca fortalecer la imagen institucional de la Policía Nacional del Perú, la cual en las últimas décadas han ejercido una evidente defensa en el desarrollo de proyectos extractivos de las empresas privadas en detrimento de los derechos humanos de la población.

### 6.3. Identificación de los actores.

<sup>15</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, «Opinión Consultiva OC 18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Inmigrantes Indocumentados», párr. 101, [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea18_esp.pdf) (Visitada por última vez el 23 de setiembre de 2020).





Con la aprobación de la presente proposición de ley, tanto el Estado como la ciudadanía en general, se verían involucrados en la consolidación del Estado de Derecho, a su vez, ello permitirá fortalecer la función de la policía en beneficio de la población.

#### 6.4. Impacto de la proposición de ley.

La aprobación del presente proyecto de resolución legislativa tendrá un impacto positivo en mejorar el adecuado ejercicio al interior de la Policía Nacional del Perú. Asimismo, contribuye con la defensa de los derechos humanos recogidos en nuestra Constitución. A su vez, también mejorará el sistema social y en el bienestar de nuestra sociedad. Esta iniciativa no genera gasto público, debido a que únicamente realiza cambios de carácter normativo.

### VII. LA RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL, CUANDO SEA EL CASO.

La presente propuesta de resolución legislativa se encuentra alineada al Acuerdo Nacional en su Objetivo VII<sup>16</sup> "Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana", específicamente a lo precisado en ítem *"consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada"*.

Asimismo, también se encuentra relacionada al Plan Bicentenario<sup>17</sup>, en su Eje 3: "Estado y gobernabilidad", específicamente a lo expresado en su ítem 3.2 "Gobernabilidad". En un sentido similar, se encuentra alineada al Eje Estratégico 1: "Derechos fundamentales y dignidad de las personas".

<sup>16</sup> ACUERDO NACIONAL, <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/7-erradicacion-de-la-violencia-y-fortalecimiento-del-civismo-y-de-la-seguridad-ciudadana/> (Visitado por última vez el 20 de noviembre del 2020)

<sup>17</sup> PLAN BICENTENARIO, [https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc\\_mins/doc\\_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf) (Visitado por última vez el 20 de noviembre del 2020), pág. 122.



YVAN QUISPE APAZA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Universalización de la salud"

Lima, 16 de febrero del 2021

**OFICIO 145-2020/2020-YQA/CR**

Señora:  
**MIRTHA VÁSQUEZ CHUQUILIN**  
Presidenta del Congreso de la República

**ASUNTO: solicito numeración respectiva al Proyecto de Ley PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA SEXTA DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1267, LEY DE POLICIA NACIONAL DEL PERU**

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en mi condición de Congresista de la República, para saludarlo cordialmente y por medio de la presente solicitarle la numeración respectiva al Proyecto de Ley que modifica la sexta disposición complementaria final del decreto legislativo n° 1267, ley de policía nacional del Perú.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi consideración. Atentamente,



Firmado digitalmente por:  
QUISPE APAZA Yvan FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 18/02/2021 13:16:03-0500

**YVAN QUISPE APAZA**  
Congresista de la República

Congreso de la República  
Edificio Hospicio Ruiz Dávila, Of. 138  
Jr. Ancash N° 569 - Cercado de Lima  
Teléfono: (51) 311-777 Anexo 7304