

— MONITOR
FUERZA —
— LETAL

Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina y El Caribe

Perú | 2024



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



FACULTAD DE
GOBIERNO
UNIVERSIDAD DE CHILE

CENTRO DE ESTUDIOS
EN SEGURIDAD
CIUDADANA



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

sspas | Servicio
Social
Pasionista

Programa de
Política de Drogas
PPD

TAP | UWI



MONITOR
DEL USO DE LA
FUERZA LETAL
EN VENEZUELA



Monitor del uso de la fuerza letal
en América Latina y El Caribe

Perú

TAP



TALLER DE ASUNTOS PÚBLICOS

Enrique Castro Vargas

Thaiz Carlin Mendivil

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe consiste en la recopilación y análisis de información sobre el uso de la fuerza letal en el Perú durante los años 2020, 2021 y 2022. El primer año de estudio se desarrolla alrededor de una pandemia, en donde las tendencias de diversos indicadores se ven afectados, principalmente por la medida de inmovilidad social, no obstante, las protestas sociales del último trimestre sumaron la mayor parte del uso de violencia. En el año 2021, durante el paulatino regreso a la normalidad, se desencadenaron gran cantidad de conflictos sociales, sin que esto se transforme en un incremento de la violencia con armas de fuego, y, por último, el año 2022 sí marca un incremento significativo de violencia, visto en las protestas sociales, así como la lucha entre y contra el narcotráfico u otras economías ilegales.

Actualmente, el país se encuentra inmerso en un debilitamiento democrático importante, iniciado en el 2016 y agudizado desde el último quinquenio. Un total de 6 presidentes y 3 parlamentos han juramentado en el transcurso de 7 años, tiempo el cual la crisis política y económica han soslayado fuertemente al Estado y su democracia; todo ello ha derivado en cambios de categoría de distintos reportes internacionales, como el Índice de Democracia de The Economist, donde Perú cambia de una democracia imperfecta hacia un régimen híbrido los años 2022 y 2023, así como el reporte de Freedom House donde el país deja de ser clasificado como libre y es considerado parcialmente libre desde el año 2022¹. El contexto creciente de violencia en el país se ha desarrollado alrededor de estas crisis y se ha manifestado sobre todo en situaciones de lucha contra las economías ilegales y contención de las protestas sociales. Este contexto tiene ciertas características que influyen en la percepción de

¹ El Índice de Democracia de The Economist considera al Perú como un régimen híbrido, el cual se caracteriza para el caso peruano como un régimen no completamente democrático debido a los fuertes problemas en la cultura política, protagonizada por la participación ciudadana y su capacidad de organización. El Índice de Freedom House mide las libertades civiles y los derechos políticos de los ciudadanos. Hubo fuertes restricciones durante la pandemia, luego se regularizaron en el 2021, y nuevamente los años 2022 y 2023 han sido restrictivas para la libertad, esta vez bajo otras razones.

inseguridad y en la fuerte desconfianza hacia la democracia como régimen político ideal². El informe brinda un complejo panorama sobre el número de casos de violencia letal alrededor de la protesta social, los cuales son una manifestación del uso inadecuado de la fuerza legítima que tiene atribuido nuestro Estado Moderno³. Esto ha merecido gran atención internacional, manifestada en informes sobre la vulneración de los derechos humanos en nuestro país.

El Estado Peruano es definido constitucionalmente como una República democrática, social, independiente y soberana. Único e Indivisible. Es descrito como un estado unitario, representativo y descentralizado⁴. En la actualidad, el territorio se administra mediante 25 subniveles regionales de gobierno; y, 2,076 subniveles locales de gobierno. Estos se encuentran divididos en 196 provincias y 1,874 distritos. Los datos oficiales actualizados hasta junio del 2023 indican que se tiene una población de 33,725,844 peruanos y peruanas⁵

El Estado Peruano posee los 3 poderes clásicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, asimismo, también reconoce la existencia de organismos constitucionalmente autónomos como son el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Junta Nacional de Justicia, el Jurado Nacional de Elecciones, entre otras.

Desde la vigente constitución de 1993, el sistema de gobierno peruano se basó en un semipresidencialismo, con mecanismos de equilibrio de poder

² La inseguridad o percepción de inseguridad es de 83% en el promedio de los últimos 7 años (INEI, 2023), mientras que la “desconfianza” en la democracia llega a un 81% según el Latinobarómetro 2023, siendo el país con el mayor porcentaje en todo Latino América.

³ El estado moderno asume el monopolio del uso de la fuerza, una atribución exclusiva para asegurar la paz, el orden público y el cumplimiento de la ley con la finalidad de garantizar el ejercicio, implementación y desarrollo de derechos y libertades (Villanueva, 2017; 25)

⁴ Artículo 43 de la Constitución Política del Perú de 1993: “*La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes*”

⁵ Sistema de información para la toma de decisiones a partir del censo 2017: <https://systems.inei.gob.pe/SIRTOD/app/consulta>; e información entregada mediante solicitud de información. El INEI observa también el fenómeno de seguridad siendo rectora del Consejo Estadístico de Información en Criminalidad, mediante Decreto Supremo Nro.013-2013-MINJUS, que tiene como propósito generar un sistema integrado de estadísticas de la criminalidad y proporcionar información estadística para las políticas de control y prevención de la criminalidad.

desde el Ejecutivo y el Legislativo. Ambos mecanismos han sido utilizados en los últimos años, en el 2019 con el cierre constitucional del congreso, y la vacancia por incapacidad moral los años 2020 y 2022 hacia los presidentes Martín Vizcarra y Pedro Castillo, respectivamente. La crisis política se ha ido agudizando desde entonces, donde se han desvirtuado en gran medida las funciones de los poderes del Estado y se ha perdido el equilibrio institucional.

Después del fallido intento de autogolpe y consiguiente vacancia del expresidente Pedro Castillo, en diciembre del 2022, la entonces vicepresidenta Dina Boluarte es juramentada como la primera mujer presidenta de la república peruana. Desde entonces el país vive en una incertidumbre política, donde el Parlamento ha tomado un mayor protagonismo al aprobar una cuantiosa cantidad de leyes de manera exprés, muchas de estas por insistencia, y ha logrado modificar puntos importantes de la constitución, así como ha decidido aprobar contrarreformas en puntos clave, como la educación, el transporte y medio ambiente. Desde el plano del sistema político, también ha modificado las bases para la elección de miembros de organismos autónomos, así como el cierre de estos según criterios subjetivos, y, por último, ha logrado una inmunidad especial para sus propias curules, enmarcado en la más grande investigación de corrupción reciente entre la Fiscal de la Nación y un tercio de los congresistas de la república⁶.

Todo el contexto político se refleja en porcentajes de aprobación históricamente bajos para el Parlamento y el Ejecutivo, lo cual debilita la confianza que se le tiene a las instituciones estatales. El estallido social ocasionado por la poca legitimidad que tuvo la juramentación de Boluarte, ocasionó una masacre de más de media centena de muertos y cientos de

⁶ "La junta nacional de Justicia es una institución clave para la imparcialidad e independencia de jueces, fiscales y autoridades electorales. Remover a sus miembros por medio de un proceso motivado por intereses políticos amenazaría los pilares del sistema democrático peruano y la protección de los derechos humanos. El congreso debería votar en contra de remover a los miembros de la Junta", señala Juanita Goebertus, la directora de la División de las Américas de Human Rights Watch en: Perú: El congreso debe respetar la independencia Judicial, en: [Perú: El Congreso debe respetar la independencia judicial | Human Rights Watch \(hrw.org\)](https://www.hrw.org/es/peru/2022/12/14/congreso-debe-respetar-la-independencia-judicial)

La investigación realizada durante casi siete meses por el Equipo Especial de Fiscales contra la Corrupción en el Poder del Ministerio Público y la División de Investigaciones de Alta Complejidad de la Policía reveló las negociaciones que realizaba Jaime Villanueva Barreto, Miguel Giraó Isidro y Abel Hurtado Espinoza con diversos congresistas para lograr mantener en el puesto a Patricia Benavides a cambio del archivo de sus investigaciones, (<https://ojo-publico.com/politica/los-hechos-que-vinculan-benavides-presunta-organizacion-criminal>)

heridos en 8 regiones del país. La Policía Nacional del Perú (PNP) y las Fuerzas Armadas (FFAA) son los indicados como presuntos autores inmediatos de la mayoría de los casos, y a pesar de tener información sobre el uso ilegal de ciertos proyectiles, así como el uso indiscriminado de la fuerza, no ha habido responsables directos que cumplan con los pedidos de justicia de la ciudadanía.

Cuando hablamos de fuerza, hacemos referencia a la capacidad coercitiva que tiene el Estado de compeler a las personas que están bajo su jurisdicción a cumplir con la ley e incluso, compeler físicamente; todo ello con la finalidad de garantizar la paz, el orden y la convivencia pacífica. La fuerza, teniendo niveles, se recurre al máximo nivel posible generando incluso la muerte, es así cuando hablamos de fuerza letal.⁷

La fuerza letal medida en el presente informe se sustenta en el uso de proyectiles de arma de fuego, así como armas de energía cinética. En relación con el desempeño policial respecto del uso de su arma de fuego se revisa su utilización en situaciones vinculadas con (i) la persecución del delito en el ámbito del denominado “orden interno”; y, (ii) el conflicto social en el ámbito del orden público. Desde el otro plano, la investigación también toma como evaluación al uso de la violencia desde civiles hacia los efectivos policiales o militares, quienes son también contabilizados como víctimas por armas de fuego.

A lo largo del presente informe encontraremos una asociación de indicadores que nos permita conocer las condiciones alrededor del registro y el desempeño de la fuerza pública letal.

⁷ Entrevista a Pedro Villanueva Bogani (CICR): https://www.youtube.com/watch?v=Mgl_DSmgLm1Q&t=241s

2. MARCO NORMATIVO PARA EL USO DE LA FUERZA

El marco constitucional, vigente desde 1993, desarrolla en el capítulo de Seguridad y Defensa Nacional (Capítulo XII) las funciones de las Fuerzas Armadas, así como de la Policía Nacional del Perú, desde donde se sustenta su finalidad: *“Garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Asimismo, debe prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras”* (Constitución Política del Perú, 1993, pág. Art. 166).⁸

El orden interno es la función principal de la PNP, sin embargo, dicha acepción, genera una situación de compleja definición jurídica, en la medida que, este concepto constitucional, suele referirse al equilibrio de poderes, de instituciones e incluso, de los poderes fácticos, por lo que es difícil considerarlo -desde un enfoque realista y constitucional- la responsabilidad principal de la policía. El nivel de responsabilidad en el “orden interno” se encuentra en un debate constitucional postergado, ya que también recae en la investidura presidencial y se expresa en una de las funciones presidenciales: *“velar por el orden interno y la seguridad exterior de la república”* (Constitución Política del Perú, 1993, pág. Art. 118).⁹

De otra parte, las Fuerzas Armadas, excepcionalmente, pueden estar a cargo del “orden interno” en territorios declarados en emergencia y cuando es señalado expresamente en el documento de emisión firmada por el presidente (Constitución Política del Perú, 1993, pág. Art. 137.1).

⁸ *“La continua referencia a las FFAA y PNP, deja la impresión que la Defensa Nacional descansa en ambas instituciones y no es así, descansa en todas las personas y demás instancias”* (Quispe Correa, 1992)

⁹ Orden interno como una suma de estructuras (legales, sociales, económicas, religiosas y administrativas) que en tiempos de paz no puede estar en manos de una institución sino de una pluralidad de instituciones, como son los ministerios (Quispe Correa, 1992). El orden interno, tiene relación conjunto condiciones que son necesarias para que la vida social transcurra de manera normal y positivamente para las personas y el conjunto del país. Sería preciso establecer que el orden interno sea responsabilidad del gobierno y los subniveles de gobierno en la medida que les correspondan competencias” (Rubio Correa, 1992).

El Gobierno de la fuerza pública decanta en un grupo de normas encabezado por la Constitución Política de 1993, pero que podría continuar con las siguientes:

- Ley 24949, se fusionan las fuerzas y especialidades de la Guardia Civil, la Policía de Investigaciones y la Guardia Republicana en una única fuerza denominada Policía Nacional del Perú
- Decreto Legislativo 1267, establece la estructura, organización, competencias, funciones y atribuciones de la Policía Nacional del Perú, funcionando bajo dos órganos de línea que realizan funciones técnicas, normativas y operativas. La Dirección Nacional de Investigación Criminal y la Dirección Nacional de Orden y Seguridad; y, su reglamento aprobado por Decreto Supremo 026-2017-IN, del 13 de octubre del 2017.
- El Decreto legislativo 982, del 2007, modifica causas que eximen de responsabilidad penal a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú.
- Decreto Legislativo 1095, que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en estados de emergencia y/o en apoyo a la Policía Nacional del Perú; y, su reglamento aprobado por Decreto Supremo 003-2020-DE, que precisa las características de las operaciones y acciones militares, así como la condición jurídica y marco legal aplicable en la participación de las FFAA. En los Estados de emergencia, el comando conjunto de las FFAA designan comando operacional para el control del orden interno, con la participación de la Policía Nacional, la que previa coordinación, cumple las disposiciones que dicta el Comando Operacional.
- Decreto Legislativo 1186, de agosto del 2015, que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, estableciendo niveles preventivos y reactivos frente a situaciones de resistencia

del intervenido.¹⁰ Y, su reglamento aprobado por Decreto Supremo Nro. 012-2016-IN.

- Resolución Directoral 179-2016/DIRGEN/EMG-PNP del 22 de marzo del 2016, que aprueba los “*Lineamientos administrativos y operativos aplicables a las operaciones policiales de control y restablecimiento del orden público*”, describiendo la excepcionalidad en el uso de la fuerza, el análisis del peligro y la individualización.
- Ley 30644, de agosto del 2017, que amplía supuestos que legitiman el uso de la fuerza de la policía.
- Resolución Directoral Nro. 179-2016-DIRGEN/EMG-PNP, del 22 de marzo del 2016 que aprueba el “*Manual de Operaciones de Mantenimiento y Restablecimiento de Orden Público*”, que establece normas y procedimientos que permite al personal policial que participa del mantenimiento y restablecimiento del orden público ejecutar acciones dentro del marco legal existente.
- Ley 30299, Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados al uso civil y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 010-2017-IN, específicamente, artículo 61 sobre uso de armas de fuego particular por miembros de las fuerzas policiales y militares en situación de actividad.
- Ley 30714, norma que busca establecer mecanismos destinados a prevenir, regular y sancionar infracciones cometidas por personal de la Policía Nacional del Perú.
- Resolución Ministerial Nro. 952-2018-IN, del 13 de agosto del 2018, que aprueba el “*Manual de Derechos humanos aplicados a la función*

¹⁰ Artículo 7, Decreto Legislativo 1186, señala los niveles de uso de la fuerza describiendo primero, los niveles de cooperación, resistencia o agresividad: a) RESISTENCIA PASIVA: 1) Riesgo latente; 2) Cooperador; 3) No cooperador; b) RESISTENCIA ACTIVA: 1) Resistencia física; 2) Agresión no letal; 3) Agresión letal. Y, en segundo lugar, describiendo los niveles de uso de la fuerza por el personal de la PNP que son los siguientes: A) NIVEL PREVENTIVO: 1) Presencia policial; 2) Verbalización; 3) Control de contacto; y, B) NIVELES REACTIVOS: 1) Control físico; 2) tácticas defensivas no letales; y, 3) Fuerza Letal

policial” que subraya la excepcionalidad, el peligro letal y la individualización criterios claves en el uso de la fuerza¹¹.

- Ley 31012, del 28 de marzo del 2020, denominada “*Ley de protección policial*” que tiene como única disposición derogar el principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza de parte de la policía nacional del Perú.
- Resolución Ministerial Nro. 0104-2021-IN, que aprueba las “*Bases para el fortalecimiento y modernización de la Policía Nacional del Perú*”
- Resolución Ministerial 0590-2021-IN, que aprueba “*El perfil del policía peruano*”
- Resolución de la Comandancia General de la PNP Nro. 418-2022-CG PNP/EMG, del 13 de octubre del 2022, mediante la cual se aprueba la Directiva que establece “*Lineamientos administrativos y operativos aplicables a las operaciones policiales de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público*”.
- Resolución Ministerial 066-2022-DE, que aprueba el “*Manual de derechos humanos y derecho internacional Humanitario de las Fuerzas Armadas del Perú*”, de febrero del 2022, que tiene como objetivo instituir los lineamientos y procedimientos aplicables al empleo y uso de la fuerza durante las operaciones y acciones militares tomando en consideración los aspectos doctrinarios y presentando alguna casuística de respaldo.
- *Manual conjunto de reglas de conducta operativa de las fuerzas armadas*, elaborado en base al decreto supremo 1095 y su reglamento, y constituye un medio para asegurar el

¹¹ El Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial tiene como finalidad contribuir pedagógicamente en el desempeño policial, específicamente en el uso de la fuerza, mediante el uso de técnicas de intervención policial, mantenimiento del orden público y el manejo de crisis.

comportamiento dentro del margen legal vigente nacional e internacional.

- *Manual de Derecho Operacional de las Fuerzas Armadas del Perú*, que comprende los lineamientos relevantes y las fuentes jurídicas que impactan el planeamiento, conducción y evaluación de las acciones y operaciones militares conjuntas.

2.1. ¿Qué instituciones componen la Fuerza Pública?

La Policía Nacional del Perú, mediante Decreto Legislativo 1267 del año 2016, establece su estructura, organización, competencias, funciones y atribuciones; y para el cumplimiento de los objetivos encomendados, trabajan bajo dos órganos de línea que realizan funciones técnicas, normativas y también operativas: la **Dirección Nacional de Investigación Criminal** y la **Dirección Nacional de Orden y Seguridad**.¹²

Dicho Decreto describe en su **Artículo V** que: “**la Fuerza Pública**” es una atribución del Estado, ejercida por la Policía Nacional del Perú (PNP) mediante la cual la faculta en el uso de la fuerza de manera legítima para cumplir con su finalidad, para la conservación del orden interno y para garantizar el funcionamiento de los poderes del Estado dentro del orden constitucional, bajo el pleno respeto de los derechos fundamentales y el marco normativo.¹³

En doctrina policial y en la propia interpretación de la norma un policía tiene condición de retiro, de vacaciones, de licencia, pero siempre se encuentra en servicio bajo la interpretación policial frente a situaciones en que hayan tenido que enfrentar con armas de fuego una situación de riesgo y peligro. A respecto si se encuentra en retiro ya no se puede

¹² Tanto la norma que describe organizacional y funcionalmente a la PNP, como la Escuela de Posgrado de la Policía Nacional del Perú (ESCPOGRA-PNP) que desarrolla competencias funcionales y se establecen dos maestrías, necesarias para formación y ascenso, que tienen relación con las dos direcciones de línea policial: (i) Maestría en Investigación Criminal y (ii) Maestría en Orden y Seguridad

¹³ Decreto supremo N°. 026-2017-IN, del 13 de octubre del 2017, que aprueba el Reglamento del decreto Legislativo Nro. 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.

encontrar en servicio, si se encuentra con licencia (por enfermedad) tampoco se puede entender de servicio.

Es importante para el presente informe contextualizar el peculiar régimen laboral de la Policía Nacional del Perú. Después de la fusión y constitución de la PNP, se implementa un régimen laboral de 24 horas x 24 horas, es decir, un día de trabajo por otro día de franco destinado a la contratación privada.¹⁴ Situación que se busca modificar con el régimen de “servicio de dedicación exclusiva”, que divide las funciones en horarios especiales y se describe en Resolución Directoral N° 012-2016-DIRGEN/EMG-PNP, de enero del 2016 pero que en la práctica sigue manteniendo una importante dotación policial en situación de franco, bajo la práctica del 24 x 24 y realizando actividades privadas. El DL 1267, establece en su sexta disposición complementaria final que:

“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 en entidades del Sector Público y/o del Sector Privado, en situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana [...]” (Decreto Legislativo 1267, 2016)

Existe un significativo número de casos de policías, de vacaciones, de franco o de permiso haciendo uso de este régimen, donde en muchas ocasiones se desarrollan con un desenlace letal para ellos mismos, así como para civiles. Es el Ministerio del Interior con quién debe realizarse la coordinación y la firma de convenios, siendo también quien vigila que no exista conflicto de intereses cuando se cambia de un trabajo a otro, el uso adecuado de las armas de reglamento y la dotación que son puestas al servicio.

¹⁴ La policía peruana, mediante Ley 24949 de 1988, es decir, desde hace 35 años implementa un obligado proceso de fusión entre tres especialidades policiales específicas y distintas: La Guardia Civil (GC), encargada del Orden Público; la Policía de Investigaciones del Perú (PIP), dedicada a la investigación criminal; y, la denominada Guardia Republicana (GR), que era una policía especializada en el cuidado de fronteras, establecimientos penitenciarios, embajadas y recintos estratégicos que, a finales de los años ochenta, formarían junto a las otras dos una sola fuerza: la Policía Nacional del Perú (PNP)

Existe también otro factor de gran relevancia para comprender el desempeño policial, como es la existencia de contratos para “servicios policiales extraordinarios” (SPE) que permite, mediante la firma de convenios, la participación de fuerzas policiales en la custodia y protección de privados y de empresas vinculadas luego con conflictos sociales.¹⁵ Estas 2 características manifiestan una clara desnaturalización de la labor policial en relación con los intereses corporativos¹⁶.

Como ya se ha mencionado, la fuerza pública también incluye a las Fuerzas Armadas (FFAA), pero sólo en contextos excepcionales, los que tienen un marco legal que les ha permitido desarrollarse en el ámbito del restablecimiento y mantenimiento del orden interno y en apoyo a la Policía Nacional.

En el año 2010, a partir del conflicto social llamado “Baguazo”, en la denominada “Curva del Diablo”, se aprueba el Decreto Legislativo 1095, que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las FFAA en estado de emergencia y/o en apoyo a la policía nacional¹⁷. Según el artículo 12 de este DL, durante la vigencia del estado de emergencia, el comando conjunto de las FFAA designa al “Comando operacional” para el control del orden interno, con la participación de la Policía Nacional, la que previa coordinación, cumple las disposiciones que dicta el Comando Operacional.

Diez años después del DL 1095, y en contexto de pandemia, que exigía contar con personal militar que haga cumplir la inamovilidad en calle, es que entra en vigor el reglamento¹⁸. El personal militar, cuando participe

¹⁵ Mediante Decreto Supremo N° 003-2017-IN, se promulgaron los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial que permiten la celebración de convenios, entre otros, con empresas extractivas y de transporte de recursos naturales. En la actualidad las empresas que tienen mayor cantidad de convenios vigentes son las mineras Southern, Yanacocha, Antamina, y Chinalco. En: [Informe-Convenios-entre-PNP-y-empresas-extractivas.pdf \(earthrights.org\)](#)

¹⁶ Earth Right International, IDL y la CNDH (2019) Informe sobre convenios entre la PNP y las empresas extractivas en el Perú, en: [*Informe-Convenios-entre-PNP-y-empresas-extractivas.pdf \(earthrights.org\)](#)

¹⁷ El 5 de junio del 2009, en Bagua, Amazonas, varios agentes de la Dirección Nacional de Operaciones Especiales (DINOES) con apoyo de las FFAA, se enfrentaron a nativos que se encontraban en la denominada “Curva del Diablo”, que terminó con un resultado donde se reportan violaciones a Derechos Humanos y la muerte de 33 personas, entre ellos: 23 policías. Es la norma rectora, no obstante, por citar un ejemplo, la norma que señala los ámbitos de competencia del ejército peruano, DL 1137, también señala que puede participar del control del “orden interno” de acuerdo con la constitución y las leyes vigentes.

¹⁸ Aprobado por Decreto Supremo 003-2020-DE

en situaciones que requieran el uso de la fuerza, debe considerar también las “Reglas de enfrentamiento”; y, las “Reglas de uso de la fuerza (RUF)”, así como la normativa convencional que prevé estas situaciones.

El reglamento del DL 1095, precisa las características de las operaciones y acciones militares, así como la condición jurídica y marco legal aplicable, que se puede resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro Nro. 1. Participación de las FFAA en seguridad pública.

Título	Condición Jurídica	Actividad	Marco Legal	Modo de Fuerza	Letalidad de la Fuerza
I	Estado de emergencia FFAA a cargo del control interno	Operación militar contra grupo hostil	DIH	Empleo de la Fuerza	Empleo de la fuerza letal
II	Estado de emergencia PNP a cargo del control interno	Acciones militares en apoyo a la PNP	DIDH	Uso de la Fuerza	Uso excepcional de la fuerza letal
III	No existe estado de emergencia PNP a cargo del control interno	Acciones militares en apoyo a la PNP	DIDH	Uso de la Fuerza	Uso excepcional de la Fuerza Letal

Fuente: Centro de Derecho Internacional Humanitario y de Derechos Humanos de las FFAA, en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2806243/Capitulo%204%20del%20Manual%20CDIH-DDHH.pdf.pdf>

2.2. ¿Bajo qué circunstancias puede la fuerza pública en Perú utilizar la fuerza letal?

El **marco normativo del uso de la fuerza de la PNP** se desarrolla en el **Decreto Legislativo 1186**, aprobado en agosto del 2015.¹⁹ Este DL establece niveles preventivos y reactivos frente a situaciones de resistencia del intervenido.²⁰ Los parámetros internacionales entregados por los Principios Básicos y el Código de Conducta de los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (FEHCL) señalan cinco (05) situaciones en donde un funcionario se encuentra habilitado para el uso de arma de fuego: (i) En defensa propia; (ii) En defensa de tercero; (iii) Para evitar delitos graves; (iv) Cuando existe resistencia a la autoridad; y, (v) Para evitar las fugas. Todas ellas bajo las circunstancias de proteger la vida en real e inminente riesgo – constatable objetivamente- siempre y cuando, fracasan otros medios.

Este marco internacional se recoge en el artículo 8.3 del DL 1186, que regula los casos en que el personal policial, excepcionalmente podrá hacer **uso de sus armas de fuego**, acotado a cuando sea estrictamente necesario y solo cuando medidas menos extremas resulten o sean inadecuadas; e involucra los criterios internacionales, como se presenta a continuación:

“a. En defensa propia o de otras personas en caso de peligro real e inminente de muerte o lesiones graves.”²¹

¹⁹ El 26 julio 2017, mediante DS 012-2016-IN, se aprueba el Reglamento del DL 1186, que regula el uso de la fuerza por parte de la PNP.

²⁰ Artículo 7, DL1186, señala los niveles de uso de la fuerza describiendo primero, los niveles de cooperación, resistencia o agresividad: a) resistencia pasiva: 1) Riesgo latente; 2) Cooperador; 3) No cooperador; b) resistencia activa: 1) Resistencia física; 2) Agresión no letal; 3) Agresión letal. Y, en segundo lugar, describiendo los niveles de uso de la fuerza por el personal de la PNP que son los siguientes: a) nivel preventivo: 1) Presencia policial; 2) Verbalización; 3) Control de contacto; y, b) niveles reactivos: 1) Control físico; 2) tácticas defensivas no letales; y, 3) Fuerza Letal

²¹ Resolución Directoral 179-2016-DIRGEN/EMG-PNP del 22 de marzo del 2016

1. *Cuando se produzca una situación que implique una seria amenaza para la vida durante la comisión de un delito particularmente grave.*
2. *Cuando se genere un peligro real o inminente de muerte o lesiones graves como consecuencia de la resistencia ofrecida por la persona que vaya a ser detenida.*
3. *Cuando la vida de una persona es puesta en riesgo real, inminente y actual por quien se está fugando.*
4. *Cuando se genere un peligro real o inminente de muerte del personal policial u otra persona, por la acción de quien participa de una reunión tumultuaria violenta. (Decreto Legislativo 1186, 2015)*

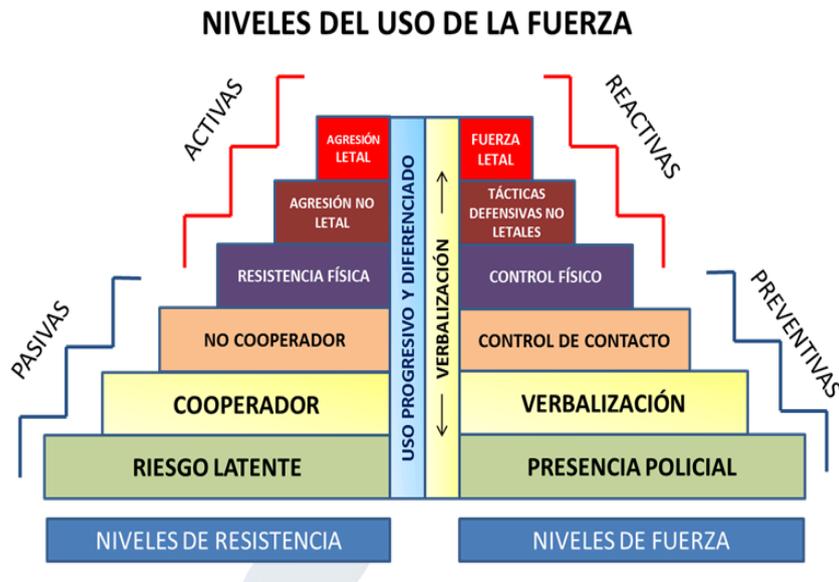
El uso de los medios de fuerza están también enmarcados en los “*Lineamientos administrativos y operativos aplicables a las operaciones policiales de control y restablecimiento del orden público*”, en donde se señala la excepcionalidad en el uso de la fuerza, el análisis del peligro y la individualización, así como que su uso debe ser analizado en tres momentos: (i) acciones preventivas; (ii) acciones concomitantes a los hechos; y, (iii) las acciones posteriores; y, el “*Manual de derechos humanos aplicados a la función policial*”, que subraya la excepcionalidad, el peligro letal y la individualización para el uso de medios de fuerza.²²

2.3. ¿Cómo se autoriza y se emplea el uso de la fuerza letal?

Mediante la lectura del artículo 8 el decreto legislativo 1186, que regula el uso de la fuerza se elabora y establece un gráfico de resistencia y aplicación de la fuerza pública, tal como se presenta a continuación:

²² RD 179-2016-DIRGEN/EMG-PNP del 22 de marzo del 2016. RM Nro. 952-2018-IN, del 13 de agosto del 2018

Gráfico N°1 - Niveles de uso de la fuerza



Fuente. Manual de Derechos Humanos, aprobado con la Resolución Ministerial 952-2018-IN

No en toda situación el Funcionario Encargado de Hacer Cumplir la Ley (FEHCL) va a tener el tiempo de hacer una consulta a la superioridad para la autorización del arma cuando hablamos de situaciones reales e inminentes en donde la decisión y evaluación de situación es del agente que constata la amenaza. La autorización existe en la normativa preexistente (DL 1186 y su reglamento) y en los planes de operaciones (DL 1186 y reglamento) que también son preexistentes (Villanueva, 2023).

2.4. ¿Cómo se autoriza y se emplea el uso de la fuerza letal?

En el principio de la “legalidad de medios” no es solamente que el objetivo sea legal, sino que los medios a utilizar también sean legales. Y esto significa que deben ser entregados, autorizados, registrados y vigilados por el Estado para el uso en el marco del cumplimiento del deber; y, dependiendo, de la situación que se enfrente debe hacerse uso del arma o medio, influido por la eficacia que se busca, bajo un uso de garantía y enfoque de derechos.

El “*Manual de derechos humanos aplicados a la función policial*” señala, que las armas de fuego y municiones empleadas en el servicio policial son, entre otras: Revólver calibre 38. SPL; Pistola calibre 9 mm Pb; y, armas de largo alcance calibre 5.56 x 45 mm, 7.62 x 51mm. Solo se emplearán para el servicio policial las armas de fuego autorizadas o proporcionadas por el Estado (Decreto Legislativo 1186, 2015, pág. Art. 3).

No obstante, debe integrarse en la lectura el reglamento de la ley N° 30299, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2017-IN, específicamente el artículo 61 sobre el uso de armas de fuego particular por miembros de las fuerzas policiales y militares en situación de actividad. Rigiéndose por disposiciones expedidas por sus respectivos institutos o por disposiciones unificadas del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas²³.

En los “*Lineamientos de las operaciones para el mantenimiento y restablecimiento del orden público*” se señala que la regla general es no usar el arma de fuego en estas operaciones para restablecer o mantener el orden público. Sin embargo, su empleo está facultado cuando resulten ineficaces otros medios menos peligrosos y teniendo un uso excepcional y en la mínima medida necesaria; y, nuevamente, en situaciones que tenga relación con defender la vida propia y/o de terceros; evitar un delito grave que afecte vida e integridad de otras personas; y, para detener persona que represente peligro de muerte o impedir que durante fuga ponga en peligro la vida e integridad de las personas. Señala el tipo de arma a usar como las pistolas calibre 9mm PL; armas de largo alcance calibre 5.56 x 45 mm; 7.62 x 39 mm y 7.62 x 51 mm.

Adicionalmente, señala armas potencialmente menos letales usadas en situaciones antidisturbios como son la escopeta simple 37/38 mm con municiones de cartuchos y proyectiles lacrimógenos; escopeta múltiple 37/38 mm con municiones de cartuchos y proyectiles lacrimógenos; y,

²³ En el caso de la PNP el uso parece estar regulado por el Memorándum Múltiple N° 90-2019-CGPNP/SEC del 13AGO2019, que permite el uso de arma particular en el servicio policial siempre que se cumpla con los requisitos de inscripción en SUCAMEC, cuente con CAF y la asignación de armas en su unidad no sea suficiente.

escopetas retrocargas 12 mm con municiones de cartuchos de proyección y estruendo; cartuchos con perdigones de goma (de 1, 9, 12 y 16 postas).

El uso de perdigones de plomo fue formalmente prohibido hace 10 años debido a la gran posibilidad de que estos produzcan lesiones graves o incluso la muerte. Uno de los principales precedentes se desarrolla dentro de las directivas de la PNP, donde se sustenta el nivel de peligro al usar ese tipo de proyectil²⁴. La oficina del Alto Comisionado de la ONU elaboró un específico informe sobre el uso de armas menos letales en situaciones de riesgo, donde también se sustenta los daños que aquel proyectil podría ocasionar, semejantes a los de un Proyectil de Arma de Fuego, por lo que se sugiere su prohibición completa (Oficina del Alto Comisionado de la ONU, 2021).

Para la presente investigación se considera a los proyectiles de arma de fuego mencionados, así como los proyectiles de las armas de energía cinética, ya que estas también ocasionan lesiones graves e incluso la muerte.

A pesar del marco legal existente, este informe encuentra casos en prensa y recoge sucesos identificados por organizaciones de derechos humanos que evidencian el uso de perdigones de metal y/o similares (canicas) en contexto de protesta social generando lesiones, mutilaciones, e incluso la muerte.

2.5. ¿Qué tipo de mecanismos existen para la supervisión y control del uso de la fuerza letal por parte de la Fuerza Pública?

Existen mecanismos ex ante, durante y ex post. Entre los mecanismos previos (ex ante) se encuentran el empadronamiento que buscaría establecer la relación arma, funcionario y municiones. Las acciones o mecanismos realizados “durante”, se encuentran en la pertinencia y la presencia de un superior dando comandos claros, el supervisar que las

²⁴ DIRECTIVA No. 03 DIRECTIVA No. 03-23-DGPNP-DIREOP/COMAPE DIREOP/COMAPE, sobre el uso racional de la escopeta de caza con perdigones de goma no letal destinada al control y restablecimiento del orden público.

armas cuenten con municiones legales y no manipuladas. Y, posteriormente (ex post), se encuentra el sistema accountability y de rendición de cuentas, los informes, los procesos disciplinarios y la participación fiscal.

Específicamente, el artículo 9 del DL 1186, señala como acción posterior al uso de la fuerza, *“la presentación de un informe detallando circunstancias, los medios empleados, el personal interviniente, el tipo de armas y las municiones, el número e identidad de los afectados, las asistencias y evaluaciones realizadas”* (Decreto Legislativo 1186, 2015, pág. Art. 9)(Decreto Legislativo 1186, 2015, pág. Art. 9). Seguidamente, los artículos 11.1 y 11.2, del mismo DL, señala como responsabilidad que: (i) toda ocurrencia relacionada al uso de la fuerza o de arma de fuego se informa al comando policial; y, (ii) que cuando se ocasiona lesiones o muerte se dispone la investigación administrativa correspondiente y se da inmediata cuenta de los hechos a las autoridades competentes para los fines que correspondan.

El artículo 13 del reglamento del DL 1186, señala el tratamiento en caso de heridos y muertos, la misma que además de ser informada de inmediato a la comisaría o la dependencia con funciones de investigación, dará cuenta a la Inspectoría General de la Policía Nacional del Perú para la investigación administrativa correspondiente²⁵.

No obstante, a las exigencias normativas vigentes, se ha venido flexibilizando los controles y los niveles de injerencia respecto al uso de la fuerza pública. Así, por ejemplo, el artículo 20 del código penal, que describe las causas que eximen o atenúan de responsabilidad penal, han sufrido diversas variaciones respecto de la responsabilidad penal de las FFAA y de la PNP²⁶.

²⁵ Haciendo uso de esta misma narrativa respaldada en la norma fue hecha la solicitud de información a la Inspectoría de la PNP, instancia al interior de la Policía Nacional del Perú, responsable de centralizar los informes sin embargo no se obtuvo la información solicitada.

²⁶ *“El personal de las FFAA y de la PNP que, en cumplimiento de su función constitucional y en uso de sus armas u otro medio de defensa, en forma reglamentaria, cause lesiones o muerte”,* se describe en el art. 20, inciso 11 del código penal que ha sido modificado por diferentes dispositivos: En el año 1992 (DL 25564); en 1995 (Ley 26447); en el 2003 (Ley 27936); en el 2007 (DL 982); el 2014 (DL 30151); y, el 2020 (DL 31012).

En el año 2007, por ejemplo, se aprueba el Decreto Legislativo 982, que modifica el inciso 11 del artículo 20 del código penal, respecto a las causas que eximen o atenúan la responsabilidad penal, y señala “*la exención de responsabilidad penal a personal de las FFAA y PNP que en cumplimiento de su deber y en uso de sus armas en forma reglamentaria cause lesiones o muerte*” (Código Penal Peruano, 1991, págs. Art. 20-11).

En el año 2014, se aprueba la ley 30151, que modifica nuevamente el mismo inciso 11 del artículo 20 del código penal, eliminando el término “*en forma reglamentaria*”, permitiendo una excepción de responsabilidad de aquel que actúe conforme a derecho, pero usando no solo sus armas sino cualquier otro medio y causando lesiones o incluso muerte. Es decir, potencialmente el agente estaría exento de responsabilidad ante un daño desproporcionado por el medio utilizado.

En agosto del 2017, en observancia del artículo 108 de la constitución y el artículo 80 del reglamento del Congreso se aprueba por insistencia congresal y se ordena la publicación de la ley Nro. 30644, mediante el cual se amplían los supuestos que legitiman el uso de la fuerza de la Policía.²⁷

A inicios de la emergencia sanitaria en el 2020, en base al artículo 108 de la Constitución y el artículo 80 del reglamento del congreso, se aprueba también **por insistencia congresal** y se ordena la publicación de la **ley N° 31012**, denominada “**ley de protección policial**”, que tiene como única disposición derogar el principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza de parte de la policía nacional del Perú. Esta nueva norma: (i) Prohíbe la detención preliminar judicial o prisión preventiva contra efectivos policiales, que haciendo uso de sus armas o medios de defensa, cause lesiones o muertes; (ii) Modifica la causal de exención de responsabilidad penal prevista para los miembros de la PNP y de las FFAA; y, (iii) Deroga el

²⁷ Ley 30644, señala: “*El uso de la fuerza policial se sustenta en respeto derechos fundamentales y principios (...): c) Proporcionalidad. El uso de la fuerza se aplica con un criterio diferenciado y progresivo, determinado por el nivel de cooperación, resistencia (activa o pasiva) o la agresión de la persona o personas a quienes se interviene y considerando la intensidad, peligrosidad de la amenaza, condiciones del entorno y los medios que disponga el personal policial para controlar una situación específica*”.

principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza, que había sido reconocido en el artículo 4.1.c) del DL 1186.²⁸

El Tribunal Constitucional señala en sentencia Nro. 002-2008-PI/TC el respeto del principio de proporcionalidad en todos los supuestos donde exista la intervención de la fuerza pública, ya que le es inherente a todo acto de esta naturaleza y resulta indesligable.

Cuadro Nro. 2. Comparativo histórico legal del principio de “proporcionalidad”

Artículo 4.c Principio de proporcionalidad del Decreto Legislativo 1186	Artículo 4.c. Principio de proporcionalidad de la Ley 30644.	Ley 31012, Ley de protección policial
2015	2017	2020
El uso de la fuerza es proporcional cuando el nivel de fuerza empleado para alcanzar el objetivo legal buscando corresponde a la resistencia ofrecida y al peligro por la persona a intervenir o la situación a controlar.	El uso proporcional de la fuerza se aplica con un criterio diferenciado y progresivo, determinado por el nivel de cooperación, resistencia (activa o pasiva) o la agresión de la persona o personas a quienes se interviene y considerando la intensidad, peligrosidad de la amenaza, condiciones del entorno y los medios que disponga el personal policial para controlar una situación específica	Deróguese el literal c) del numeral 4.1 del artículo 4 del decreto Legislativo Nro. 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú , o déjese en suspenso, según el caso, las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido por la presente ley o limiten su aplicación, con la entrada en vigencia la presente ley.

Fuente: Elaboración propia. (TAP, 2023)

En casos de “delitos de función”, los miembros de la Policía nacional y de las Fuerzas Armadas están sometidos al fuero militar policial, un órgano autónomo e imparcial que constituye una jurisdicción excepcional e independiente del poder judicial y de las FFAA y la PNP; y, al Código Penal Militar Policial (DL 1094, del 2010) siempre y cuando incurran en

²⁸ Este dispositivo afectaría la independencia de los jueces y afectaría el principio de igualdad ante la ley. La corte suprema se ha pronunciado señalando respecto de la actuación policial que el eximente de obrar en cumplimiento de un deber no comprende los tratos inhumanos o degradantes, mediante acuerdo plenario 5-2019/CJ-116; también se pronuncia sobre Policía que dispara bomba lacrimógena a corta distancia no actúa en cumplimiento de un deber (N 3096-2015, Puno)

infracción, durante el ejercicio de la función militar o policial. Artículo 173 de la Constitución Política del Perú.

“Dicha función está constituida por el conjunto de tareas que se realizan en tiempo de paz, o durante el régimen de excepción o conflicto armado, en cumplimiento de la Constitución Política del Perú, las leyes y los reglamentos correspondientes. El ejercicio regular de la función militar o policial, durante operaciones o acciones militares o policiales, no genera responsabilidad penal, sin perjuicio de las investigaciones institucionales a que haya lugar” (Ley 29182. Ley de Organización y Funciones del Fuero Militar Policial, 2008, pág. Art. VIII)

En diciembre del año 2017 se aprueba la ley 30714, que busca establecer mecanismos destinados a prevenir, regular y sancionar infracciones cometidas por personal de la PNP. Dicha norma viene a regular el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú. No obstante, en noviembre del 2023, la norma es modificada por el Decreto Legislativo 1583, haciendo modificaciones respecto de la antigüedad, la prelación por categoría y grado, la finalidad de los órganos disciplinarios, los órganos de investigación y decisión, las competencias para investigar infracciones disciplinarias graves o muy graves, entre otras modificaciones administrativas y procedimentales. En donde la Inspectoría cumple un rol clave debido a que la facultad disciplinaria sancionadora para infracciones graves y muy graves, corresponde a la Inspectoría Descentralizada competente, a la Inspectoría Macro Regional, a la Inspectoría General de la Policía Nacional del Perú y al Tribunal de Disciplina Policial, en el marco de lo establecido en la ley 30714.

3. CONTEXTO

El Perú ha tenido un incremento en sus índices de criminalidad desde que se retornó progresivamente a la normalidad después de la pandemia, lo cual se ha podido reflejar en informes internacionales donde se le ubica dentro del top 10 en AL.²⁹ Comparativamente con la región sudamericana todavía se encuentra en los puestos más bajos; sin embargo, posee el más alto índice de percepción de inseguridad en la región latinoamericana³⁰. La (in) seguridad ciudadana es el tema más recurrente en las principales preocupaciones de la población peruana, según los reportes estadísticos de por lo menos los últimos 10 años. A continuación, mostraremos datos oficiales que engloban esta caracterización.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) es el organismo central y rector del Sistema Estadístico Nacional, responsable de normar, planear, dirigir, coordinar y supervisar las actividades estadísticas oficiales del país. Esta entidad estatal cumple con la función de recopilar información directa para cuantificar las características del país. Desde los informes anuales que brinda, se ha recopilado la información para el análisis de los indicadores de este informe. En algunos casos, ciertos índices se encuentran desactualizados, como el número de homicidios, por ello, se hace recurso de otras entidades como la misma PNP, que es la fuente más robusta en la construcción del indicador de homicidios.

La data oficial muestra una tendencia de reducción de los índices de victimización entre los años 2011-2022, donde en el 2021 cae con el porcentaje más bajo, y luego se genera un ascenso para el año siguiente. En la primera medición del 2011 se alcanza un 40% de victimización que progresivamente iría descendiendo hasta el 25.7% en el 2018, en donde parece haber tocado un piso y luego nuevamente iniciaría un ascenso. No obstante, debido a la inmovilidad generada con la pandemia del COVID19,

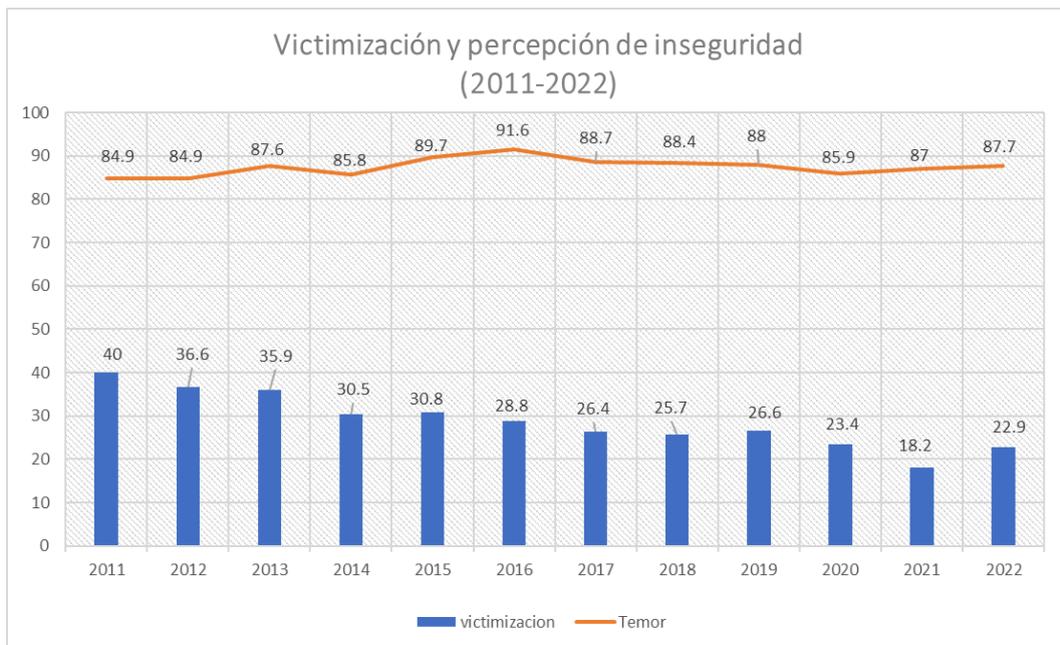
²⁹ El Índice Global de Crimen Organizado 2023 de Global Initiative Against Transnational Organized Crime realiza un ranking en todo el mundo, donde para Latino América el Perú se encuentra en el puesto 10. <https://globalinitiative.net/analysis/ocindex-2023/>

³⁰ CID Gallup Encuestas de opinión pública. "Ecuador y Perú, los países con mayor percepción de inseguridad en la región".

se vieron reducidos los delitos y violencias en los años 2020 (23.4%) y 2021 (18.2%), pero se revierte y sube el año 2022 (22.9%) y presenta un ascenso significativo el año 2023 (26,9%) (Encuesta Nacional de Programas Presupuestales, 2023).

El repentino rebote y crecimiento de la victimización ha venido acompañada del crecimiento de delitos específicos como “la extorsión”, “el sicariato”, “la trata de personas”, “explotación sexual”, “robo de celulares”, “tráfico ilícito de drogas”, “tala ilegal”, “deforestación” y “minería ilegal”, entre otros delitos asociados al crimen organizado trasnacional y los mercados criminales.

Gráfico Nro. 2 Comparación histórica victimización y temor (2011-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del INEI (2023)

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) es quien preside el Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC) y se fortalece con otras fuentes, como son los registros de denuncia de la Policía Nacional, que señala, por ejemplo, el exponencial crecimiento de

las denuncias de extorsión, pasando de 4,416 denuncias de extorsión el 2021 a 15,634 denuncias de extorsión para el 2022.

En relación con la letalidad del fenómeno de violencia, el INEI reporta una última tasa de homicidios, que corresponde al 2021 y que asciende de manera histórica a 8.6 cada 100 mil habitantes, registrando la mayor tasa desde el inicio de su lectura en el año 2011. Los efectos de las medidas de inamovilidad tomadas para afrontar la pandemia pueden haber contribuido al descenso de homicidios en el 2020 pero la ausencia de una lectura prospectiva respecto de lo que pasaría después de la pandemia también podría entregar luces de porque en el año 2021 tenemos la tasa histórica más alta de homicidios. Eso sin conocer ni reportar oficialmente los datos para el año 2022³¹.

Gráfico Nro. 3 Tasa de homicidios c/ 100 mil hab (INEI 2011-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEI (2011-2021). El año 2021 fue presentado a fines del 2023. Ver link https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1927/libro.pdf

³¹ El Instituto Nacional de Estadística e Informática desde el año 2011 realiza mediante una metodología de construcción de muestra, una revisión de registros de delitos a nivel nacional, en todas las dependencias policiales (comisarias y unidades especializadas en investigación criminal), donde se contabilizaron todas las muertes, una a una, seleccionando aquellas tipificadas preliminarmente por la Policía Nacional del Perú como muertes violentas asociadas a hechos delictivos dolosos. En el año 2017, el INEI en conjunto con el Ministerio Público realizó la tarea de comparación de víctimas por muerte violenta asociada a un hecho delictivo doloso registradas en las dependencias policiales con las muertes registradas en el Ministerio Público, ello con el fin de validar la tasa de homicidios calculada para el año 2017. En la actualidad no se trabaja mediante muestra pero sí con registros policiales y fiscales En [libro.pdf \(inei.gob.pe\)](#), página 19 y en [libro.pdf \(inei.gob.pe\)](#) página 15.

Considerando la exposición histórica de resultados del INEI se puede señalar que la tasa promedio de muertes intencionales de los últimos diez años es de 7.7 homicidios por cada cien mil habitantes.

El INEI ha hecho entrega de resultados con un gran tiempo de desfase, lo cual no solamente afecta al criterio de oportunidad, sino que para la presente lectura de los años priorizados no se cuenta con los datos finales de la entidad oficial, y fuerza al estudio actual a utilizar una de las fuentes de construcción del dato final, que son los registros policiales de homicidios del año 2020 (2,938), 2021 (4,038) y 2022 (4,625) para completar el ejercicio estadístico y también a observar el movimiento de la tendencia. No obstante, es necesario señalar que la fuente policial, a pesar de ser la fuente más robusta, no es el número preciso ni final que el INEI termina reportando.

Gráfico Nro. 4 Tasa de homicidios c/ 100 mil hab (2011-2022)



Fuente. Elaboración propia a partir del anuario estadístico de la PNP (2022)

Para la contabilidad de los conflictos sociales en el país, el Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (SIMCO) de la Defensoría del Pueblo, ha logrado mapear que en los últimos diez años los problemas socio ambientales y, en especial, los vinculados a la minería, son los más numerosos y complejos, seguido de aquellos vinculados a los asuntos del

gobierno nacional; y, detrás vienen los problemas regionales, locales, comunales, laborales y otros.³² Esta situación es sumamente relevante en la participación de las fuerzas del orden y seguridad debido a la existencia de “servicios policiales extraordinarios” (SPE) que permite - mediante la firma de convenios- la participación de las fuerzas policiales en la custodia y protección de privados y de empresas vinculadas a conflictos sociales.³³

La **conflictividad social no se detiene durante el estado de emergencia** generado por la pandemia COVID19 y se expresa de maneras diferentes, siendo significativos los escenarios asociados a la salud pública, la actividad minera, establecimientos penitenciarios, los traslados humanitarios y el desplazamiento de personas (Informe Defensoría del Pueblo N° 026-2020-DP: Prevención y Gestión de Conflictos Sociales en el Contexto de la Pandemia por el Covid-19, 2020).³⁴ Se destaca el 2021 por ser el año de mayor conflictividad social en el recuento histórico, sin embargo, como podremos evaluar después, no cuenta con mayor número de casos de fuerza letal por arma de fuego.

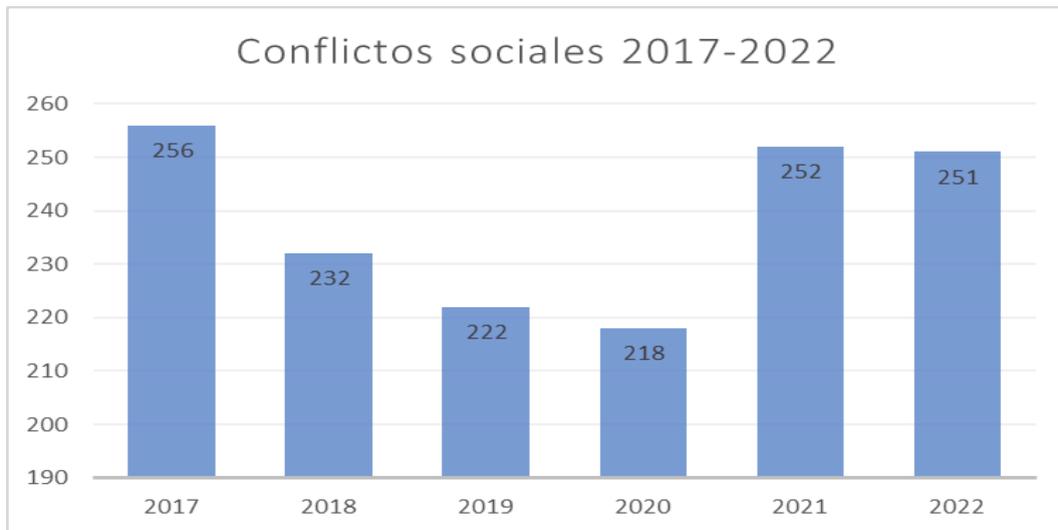
³² El Conflicto social es conceptualizado desde la DP como un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y/o las empresas perciben que sus posiciones, intereses, objetivos, valores, creencias o necesidades son contradictorios, creándose una situación que podría derivar en violencia

³³ Convenio entre la Policía Nacional del Perú y las empresas extractivas en el Perú, en:

[*Informe-Convenios-entre-PNP-y-empresas-extractivas.pdf \(earthrights.org\)](#)

³⁴ El 11/03/20, el gobierno nacional mediante DS 008-2020-SA declaró en emergencia sanitaria todo el país; luego dispuso el DS 044-2020-PCM (15/03/20), declarando estado de emergencia nacional por el COVID19, estableciendo aislamiento obligatorio y estado de emergencia, cierre de fronteras entre otras medidas restrictivas de derechos y de actividades comerciales, culturales, recreativas, etc. El DS Nro. 051-2020-PCM (27/03/20) dispuso la inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios. El estado de emergencia y las medidas restrictivas amplían las competencias de la autoridad policial (DS 044-2020-PCM). Durante más de cien días de emergencias las protestas sociales aumentaron. El DS 094-2020-PCM (23/05/20) prórroga por quinta vez el estado de emergencia y establece “nueva convivencia”. La última prórroga del estado de emergencia en marco sanitario se da con el DS 116-2020-PCM (26/06/20) hasta el 31/07/20.

Gráfico Nro. 5 Compilado Conflictos sociales 2017-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de Defensoría del pueblo SIMCO, En: [El sistema de monitoreo de conflictos sociales](#)

La protesta social, expresada en movilizaciones masivas de personas, es la más frecuente de las manifestaciones del conflicto social en Perú. El año 2022, detrás del 2021 sólo por 1 conflicto social, tiene el récord histórico de protestas con 3862 en todo el país. En las acciones colectivas de protesta que implican violencia se pueden encontrar el bloqueo de vías (carreteras o vías de acceso); toma de entidades, locales o campamentos; enfrentamientos entre sectores de la sociedad y la PNP; y, destrucción o daño de la propiedad pública y/o privada.

El sistema de monitoreo de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo cuenta con información histórica que permite dar luces respecto de la protesta y la violencia que surge alrededor de esta.³⁵

³⁵ Se coordinó inicialmente con la Defensoría del Pueblo para acceder con mayor rigurosidad a sus datos e información, de manera que podamos ingresar su contabilidad de letalidad en protestas sociales, pero no hubo respuesta después del cambio de Defensor del Pueblo realizado por el Congreso de la República en mayo del 2023.

Cuadro Nro. 3 Muertos y Heridos en Protestas Sociales (2017-2022)

Año	Total	Muertos		Total	Heridos	
		Civiles	PNP		Civiles	PNP
2017-2022	84			1260		
2017	6	6	0	104	78	26
2018	5	5	0	134	86	40
2019	2	2	0	174	48	126
2020	14	14	0	378	299	79
2021	7	7	0	180	160	20
2022	50	50	0	1004	547	457

Fuente: Elaboración propia a partir del SIMCO de la Defensoría del Pueblo y el Informe de Defensoría 2022, sitio en [INFORME](#) ; página 119.

La Defensoría del Pueblo en el informe especial Nro. 01-2022-DP, sobre las movilizaciones nacionales de noviembre del 2020, señala la presencia de excesos y abusos en el desempeño de la fuerza policial. Conclusiones coincidentes aparecen en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en el de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), que estuvieron presentes inmediatamente después de las marchas y protestas, dando cuenta de los altos niveles de violencia y vulneración de derechos.

La Oficina General de Integridad Institucional del MININTER señaló que durante las protestas se registraron actos de uso innecesario de la fuerza por parte de los efectivos policiales, además de un uso intensivo e indiscriminado del armamento no letal contra los manifestantes. Incluso el presidente de la República Francisco Sagasti pediría disculpas y crearía una comisión temporal que dio seguimiento al proceso de reparación y que también decantaría en establecer las bases para el fortalecimiento y modernización de la Policía Nacional del Perú y el perfil del nuevo policía³⁶.

³⁶ Resolución Ministerial Nro. 0104-2021-IN, que aprueba las bases para el fortalecimiento y modernización de la Policía Nacional del Perú. En: [Descargue en PDF «Bases para el fortalecimiento y modernización de la Policía Nacional del Perú» | LP \(lpderecho.pe\)](#). Resolución ministerial 0590-2021-IN, que aprueba el perfil del policía peruano, En: [Aprueban el Perfil Policial Peruano - RESOLUCION MINISTERIAL - 0590-2021-IN - INTERIOR \(elperuano.pe\)](#)

El caso del año 2021 es el más particular, debido a que, a pesar de ser el año con mayor cantidad de conflictividad social, no es el año con mayor cantidad de uso de violencia letal. Si bien hubo conflictos subnacionales, no existió uno de alcance nacional. El contexto electoral también desencadenó un gran debate nacional sobre ideologías políticas y futuro del modelo económico, pero esto no llegó a traducirse en violencia física directa.

En el año 2022 se realizaron 3862 acciones de protesta colectiva teniendo su mayor concentración en el mes de diciembre y en donde el tipo de medida prioritaria varía entre los plantones, la movilización y el bloqueo de vías. Estas últimas protestas resultaron en el mayor número de heridos y fallecidos civiles desde el retorno de la democracia, lo cual ha merecido nuevamente una preocupación internacional, donde muchos organismos como ONU, CIDH y otras ONGs han reportado el incremento del abuso policial.

Las masivas protestas sociales son un fuerte síntoma de una crisis de gobernabilidad, la cual no surge de un momento a otro, sino que es el resultado de un mal uso de las instituciones, el deterioro de la cultura política y de las prácticas diarias de los actores políticos, que han ido con los años minando la confianza ciudadana. *“Los estudios sobre el estado de nuestra democracia venían advirtiendo de la necesidad de tomarse en serio las reformas institucionales. Pero los partidos no le prestaron la atención debida a este tema. Las protestas contra la decisión del Congreso de la República de vacar un presidente es la expresión final de un deterioro de varios lustros”* (N° 01-2022-DP: Informe Especial N° 01 Movilizaciones Sociales Noviembre 2020, 2022, pág. 10)

Es otro elemento para considerar los importantes financiamientos transferidos a las fuerzas de orden y seguridad, así como la aprobación de una serie de Políticas Públicas vinculadas al fenómeno de violencia y delitos que las integra en diferentes acciones y dimensiones de trabajo.

La corrupción es junto con la delincuencia los dos principales problemas del país durante los últimos diez años según los informes técnicos del INEI. Estas lecturas periódicas exhiben una sostenida **desconfianza en la policía que se encuentra por encima del 75%** de la población a quien se les consulta el nivel de confianza hacia la Policía Nacional del Perú (INEI, 2023)(INEI, 2023). El informe de 2020 muestra que en marzo de ese año, la confianza era de apenas 19%, y en junio del 2023 se mantuvo en un rango bajo, de apenas 22%. La confianza en la Policía no ha sido un dato para visibilizar, aunque se esfuercen permanentemente por parecer cercanos en la comunidad.

La defensoría del pueblo, como organismo constitucional autónomo, ha elaborado informes oficiales sobre la institución policial, en relación con las escuelas de formación policial, respecto a la situación de sus comisarías, la calidad de servicio, el respeto a los derechos fundamentales; y también con relación a la privación de libertad y su desempeño en contexto de protestas sociales. En diciembre del 2015, mediante ley 30394, se amplían las funciones de la Defensoría del Pueblo como órgano encargado del *“Mecanismo nacional de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”* que debe existir de acuerdo con el Protocolo facultativo de la *“Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes”*.

4. METODOLOGÍA

Se respeta y adecua a la estrategia metodológica establecida por el proyecto Monitor respecto de las fuentes requeridas y el tratamiento de los datos para los años 2020, 2021 y 2022. El objetivo principal del análisis se encuentra en la fuerza letal que infringen los agentes de seguridad en servicio y respecto de lo cual resulta necesario hacer precisiones necesarias.

En primer lugar, tiene relación con la condición de servicio y de franco del personal policial.³⁷ Aun cuando esto se ha explicado en el marco normativo no se puede separar a quien este de franco de la práctica institucional, todo policía que se encuentre de turno o en situación de franco se entiende presto a enfrentar el delito flagrante. Sin embargo, para el conteo en el actual informe se considera únicamente “en servicio”.

Por otro lado, la expansión del servicio **terna policial**, o la estrategia de mimetización social, hace que los policías se encuentren con “ropa civil” cuando las fuentes de noticias recogen su participación sin dejar en claro su condición de franco, de servicio (terna) o si se trata de policías que visten civil. No solamente los policías del grupo “terna” laboran en ropa de civil, también lo hacen el personal que labora en las dependencias policiales de acuerdo a su función o especialidad: Entre ellas, Drogas, Investigación Criminal, Inteligencia, Seguridad del Estado, Terrorismo, Policía Fiscal, Contra la Corrupción, Lavado de Activos, etc.

De la misma manera el tiempo de franco o de servicio privado es equivalente al tiempo entregado a la institución por lo que encontraremos un importante número de noticias que reportan y describen agentes policiales de “civil” y de “franco”. Aquí hay que considerar el trabajo privado que realiza un importante contingente policial.

³⁷ La referencia “de franco” se refiere a los momentos donde el policía no se encuentra en servicio, sin embargo, puede prestar servicios privados en entidades públicas y/o privadas

Una segunda precisión tiene que ver con el uso de arma de fuego de munición metálica, lo cual, en el caso peruano, como en otros países, no se restringe a las tradicionales balas, pues la experiencia en el uso de la fuerza en escenarios de protesta social se evidencia el uso de municiones no convencionales como esferas de vidrio, esferas metálicas o goma endurecida con plomo que generaron lesiones y mutilaciones en protestas sociales, específicamente, en noviembre 2020 y diciembre del 2022.

Un tercer elemento para considerar se encuentra en la estrategia de revisión de medios nacionales y provinciales, la misma que se desarrolla inicialmente mediante la formulación de una lista de medios que se organizan por cobertura nacional y/o departamental (una o dos por departamento). Se encuentran limitaciones en algunas plataformas de noticias, se complementa con visitas a hemerotecas, la utilización de la aplicación *Spidermatch* primero y luego otra aplicación particular de colaboración que permitió la selección de noticias. El uso de estas aplicaciones fue a partir del apoyo del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile.

No obstante, esta tercera consideración incluye características de un contexto nacional particular respecto a la denominada concentración de medios. El año 2013, el Grupo el Comercio y el Grupo Epena realizan un importante acuerdo comercial mediante el cual se permite una fusión que decanta en la concentración del 80% de la prensa en el país³⁸. En el año 2016, “Reporteros sin Fronteras” y “Ojo Público” publican el informe de Monitoreo de Propiedad de Medios (MOM) en el Perú. El informe revisa prensa (escrita), televisión, radio e internet, el porcentaje del avisaje publicitario y confirma el protagonismo del grupo “El Comercio” que

³⁸ Ese mismo año un grupo de periodistas inicia un proceso constitucional de acción de amparo que decanta en sentencia ocho años después, en el 2021. La extensa sentencia declara la nulidad – por inconstitucional- de la compra que el grupo El Comercio hace del conglomerado periodístico Epena, ordenando la “desinversión” de dicha operación empresarial pues vulnera la pluralidad informativa, clave de la libertad de expresión y de la democracia. Ciertamente esta decisión ha sido apelada y queda un largo camino legal. Los propios demandados reconocen una “moderada concentración”. “El comercio posee la posición de dominio que se le adjudica, pero que es imposible que llegue al monopolio porque el propio mercado se lo impedirá, que la norma peruana permite dicha posición dominante y que, según la teoría económica, cualquier concentración del mercado no daña en absoluto sino al contrario brinda un mayor bienestar a los consumidores (párrafo 392 de sentencia)” En el caso de la fusión entre El Comercio y Epena estamos, siguiendo la lógica de Llorens, frente a un escenario de concentración de audiencia y discutible la propiedad. Es decir, aunque se discuta judicialmente la propiedad del 78% de medios escritos, sino que, por la libertad de elección del público, acapara a más de dos tercios de los lectores del país [5]

posee la mayor audiencia en los distintos formatos comunicacionales (estaciones de radio, portales web, canales de TV, internet y periódicos)³⁹.

Gráfico Nro. 6 Monitoreo de propiedad medios de comunicación escrita

Cuadro de Medios de comunicación escrita

Lectoría de diarios de Lunes a Domingo antes de la fusión		Lectoría de diarios de Lunes a Domingo después de la fusión	
GRUPO EMPRESARIAL Y DIARIOS	%	GRUPO EL COMERIO	%
GRUPO EL COMERCIO	56.36%	El Comercio	5.87%
El comercio	5.8%	Perú 21	4.67%
Gestión		Gestión	
Perú 21	4.67%	Ajá	1.75%
DEPOR	6.50%	Ojo	12.18%
El Trome	39.31%	Correo	6.36%
GRUPO EPENSA	22.43%	DEPOR	6.50%
Correo	6.36%	El Bocón	2.13%
Ajá	1.75%	El Trome	39.31%
El Bocón	2.13%		78.79%
GRUPO LA REPUBLICA	12.24%		
La República	2.46%		
El Popular	6.08%		
Libero	3.70%		

Fuente: Huamán, Fernando y Becerra, Claudia (2014). En:

<https://congreso.pucp.edu.pe/alaic2014/wp-content/uploads/2013/11/vGT18-Huaman-Becerra.pdf>

Cuarto. La distribución y alcance de medios nos hace focalizar los medios de prensa de mayor lectoría, como son: El Comercio, La República, Trome, Perú 21 y Correo, pero también se hace uso de informes de prensa alternativos (Ojo público y Prensa sin fronteras) y de los informes de derechos humanos emitidos por órganos constitucionales autónomos como la defensoría del pueblo y de organismos internacionales como Human Rights Watch, la comisión interamericana de derechos humanos y el informe del relator de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que nos permite acceder a detalles de identificación en casos de letalidad y de lesiones que la prensa no recoge.

³⁹ Respecto a la concentración de medios de comunicación se tiene una potencial afectación al derecho a la pluralidad de forma inversamente proporcional. Vale decir mientras más concentrado esté el espectro comunicativo menor derecho a la pluralidad informativa gozan los ciudadanos

Quinto, en enlace y gracias al significativo apoyo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos se pudo acceder a información relevante de su registro y seleccionar situaciones de víctimas conocidas. Respecto de una matriz de diferentes variables con relación a la violencia que vive el país en ámbitos de protesta social pero también de crímenes contra defensores ambientales y líderes sociales, nos permite acceder a un grupo de víctimas objeto del estudio.

4.1. Fuentes de información

Una síntesis de los datos y sus fuentes se presentan en cuadro Nro. 4 y se describen a continuación:

Cuadro Nro. 4 - Solicitudes de información según institución

Indicadores	Solicitado	Estado entrega	Prensa
Civiles muertos/heridos por policía en servicio con arma de fuego	MININTER	Información negada Negando información en primeras solicitudes Respuestas evasivas o Respuestas ambiguas	Recogido
Civiles muertos/heridos por policía en servicio con arma de fuego	PNP	No entregado	Recogido
Civiles muertos/heridos por miembros de las FFAA con arma de fuego	FFAA	Negado aduciendo secreto por seguridad nacional	Recogido
Policías en servicio muertos/heridos por civil con arma de fuego	PNP	Entregado de manera ambigua en 3ra o 4ta solicitud Son denegadas, describir que paso con cada una	Recogido
Miembros de las FFAA en servicio muertos/heridos por civil con arma de fuego	FFAA	Ha sido negado aduciendo secreto por seguridad nacional	Recogido
Detenciones	MININTER	Solicitado En su boletín estadístico	Recogido
Armas incautadas	Policía Nacional del Perú	Solicitado En su boletín estadístico	Recogido
Dotación Policial	Policía Nacional del Perú	Solicitado y entregado	

Indicadores	Solicitado	Estado entrega	Prensa
Dotación militar	Fuerzas Armadas desplegadas a seguridad pública atendiendo la declaración de los estados de emergencia.	Solicitado y negado por seguridad nacional	
Homicidios	MININTER	Entrega datos de la PNP	Entregado
	Medicina Legal del Ministerio Público	No entregado y señala al INEI	No entregado

Fuente: Elaboración propia

4.2. Fuentes institucionales.

Todos los datos necesarios para construir los indicadores fueron solicitados a las instituciones que corresponden, en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley Nro. 27806 que regula los principios de transparencia y acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado.

Se realizaron solicitudes de acceso a información en el sector Defensa, Interior, Policía Nacional, Ministerio Público y el Ministerio de Salud

Se busca la coordinación con la Defensoría del Pueblo, que es un órgano constitucional autónomo, encargado de promover y garantizar la implementación y garantía de derechos fundamentales; y, se realiza una primera comunicación que decanta en la programación de una reunión con el equipo, pero lamentablemente fue postergada con el nuevo cambio de Defensor del Pueblo realizado por el Congreso de la República; y, a pesar de las nuevas cartas ingresadas no se obtuvo respuesta.

Se planteó una secuencia de solicitudes de información al Ministerio del Interior y a la Policía Nacional del Perú, las cuales fueron evadidas y contestadas ambiguamente, casi siempre encontrando debilidades en las solicitudes de información. No obstante, se hizo un pedido específico a Inspectoría de la Policía Nacional del Perú, detallando la base legal del DL

1186 que regula el uso de la fuerza, sin obtener respuesta formal policial respecto del número de muertos ni heridos policiales en servicio ni muertos y heridos civiles provocados por policías en servicio.

4.3. Fuentes de prensa.

Se plantea una búsqueda profunda en los medios nacionales de mayor cobertura pertenecientes a los bloques de concentración de medios (El Comercio, La República, Trome, Perú 21 y Correo) y se hace una búsqueda específica para los casos de provincias. Para concentrar la información de prensa se utiliza la plantilla de base de datos entregada en MONITOR, considerando específicamente la identificación de civiles muertos y lesionados por agentes de seguridad estatal, así como agentes muertos o lesionados en dichos eventos similares.

4.4. Fuentes de Instituciones especializadas en la defensa de los Derechos Humanos

Los informes de Human Rights Watch⁴⁰, Amnistía Internacional⁴¹, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴² y de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los acontecimientos sociales de finales del 2022 e inicios del 2023 han sido de mucha utilidad para poder identificar los casos que la prensa no pudo recoger.

De la misma manera la articulación con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos nos ha permitido acceder a la plataforma de registro de casos que nos permite complementar el trabajo del equipo de búsqueda y selección de noticias.

⁴⁰ Human Watch Right (2022) Informe "Deterioro letal: abusos por las fuerzas de seguridad y crisis democrática en el Perú (HWR, 2022), [Deterioro letal: Abusos por las fuerzas de seguridad y crisis democrática en el Perú | HRW](#)

⁴¹ Amnistía Internacional (2023) Informe. "Perú. Racismo letal. Ejecuciones extrajudiciales y uso ilegítimo de la fuerza por los cuerpos de seguridad de Perú. En. [Perú: Racismo letal: Ejecuciones extrajudiciales y uso ilegítimo de la fuerza por los cuerpos de seguridad de Perú - Amnistía Internacional \(amnesty.org\)](#)

⁴² CIDH (2023) informe "Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales" [Informe-SituacionDDHH-Peru \(oas.org\)](#)

5. INDICADORES

En el presente capítulo se revisan los datos para cada uno de los indicadores del proyecto Monitor, realizando un análisis a partir de la información obtenida, sea de manera directa por las fuentes oficiales, y de manera indirecta, como las obtenidas en los medios de prensa y los informes nacionales e internacionales de organizaciones de derechos humanos.

5.1. Indicadores de incidencia

**Tabla Nro. 1. - Indicadores de incidencia
Uso de la Fuerza Letal Perú (2020-2022) (fuente de prensa e informes)**

Años	2020	2021	2022
I-1 Civiles Muertos (CM)	19	6	51
I-2 CM c/100 mil hab.	0.058	0.018	0.152
I-3 CM c/1 mil agentes	0.135	0.044	0.386
I-4 CM c/1 mil detenciones	0.106	0.034	0.260
I-5 CM c/1 mil armas incautadas	5.058	1.792	14.816
I-6 Agentes Muertos (AM) (Fuente prensa: Policías y Militares)	7	6	13
I-7 AM c/1 mil agentes	0.035	0.044	0.083

Fuente: Elaboración propia

I-1. Número absoluto de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio (por disparo de arma de fuego con munición metálica)

El pedido de las cifras oficiales al Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior y a la Policía Nacional del Perú, específicamente a la Inspectoría de la PNP, no obtuvo respuesta específica sobre el número de “civiles muertos por agentes policiales en servicio” por lo que no se dispone de

información oficial para la estimación de este indicador respecto de la PNP ni de las FFAA en tareas de seguridad pública.

El trabajo realizado en medios de prensa, así como en los reportes nacionales e internacionales de seguimiento de violencia en el país, nos ha permitido conocer que las muertes de civiles por uso de arma de fuego con munición metálica presentan una tendencia de “V” para los tres años analizados. Para el año 2021 se reduce drásticamente respecto del año 2020 y vuelve a subir exponencialmente en el año 2022.

Tabla Nro. 2. - Civiles muertos según las fuentes de datos

Años	2020	2021	2022
Fuentes Institucionales	Sin información	Sin información	Sin información
Revisión de prensa*	19	6	51

*Se suman los reportes de las entidades privadas y estatales que hacen seguimiento a los casos de violencia en el país

En relación con el agente victimario, principalmente es el agente policial en una proporción del 88.75% a comparación de las Fuerzas Armadas para el 2020, así como para el 2022 la proporción fue de 43.1%. En el año 2021, el 100% de los victimarios fueron de la PNP.

Respecto del sexo y la edad, se puede señalar que la totalidad de víctimas son varones, considerando ciertos casos donde no se tiene información, como muestra la tabla Nro. 3.

El promedio de las edades se encuentra por debajo de los 30 años en los 3 años estudiados, donde el año 2021 tiene el promedio más alto con 29 años y el 2022 con la menor edad. El año 2022 presenta un alto número de letalidad en civiles y en agentes y también el más bajo promedio de edad (24.7).

Tabla Nro. 3. - Edades y sexo en civiles muertos según prensa

	2020	2021	2022
Edad promedio (años)	27.6	29	24.7
% Hombres/Mujeres	100%/0	100%/0	100%**/0

*Existen 3 casos sin información

**Existen 12 casos sin información

La siguiente tabla Nro. 4, muestra a las circunstancias en las que se llevaron a cabo las muertes y heridos de civiles por agentes en servicio, las cuales se separan en 5 categorías. En la siguiente tabla Nro. 5 se contabiliza una mayoría de 19 departamentos donde se reconocen víctimas civiles.

Tabla Nro. 4. - Caracterización de eventos con civiles muertos y heridos por agentes en servicio

INDICADORES	Características	AÑOS			Totales
		2020	2021	2022	
TOTALES	EVENTOS	18	11	38	67
	CIVILES MUERTOS	19	6	51	76
	CIVILES HERIDOS	61	10	153	224
TIPO DE PROCEDIMIENTO	DELITO FLAGRANCIA	5	7	15	27
	OPERATIVO PROGRAMADO	11	1	18	30
	PROTESTA SOCIAL	56	0	164	220
	CONTROL POLICIAL	5	5	6	16
	EMBOSCADA A LAS FUERZAS	3	0	0	3

Fuente: Elaboración propia.

Desde los tipos de procedimiento, la protesta social suma muchísimas más víctimas a lo largo de los 3 años (220), a diferencia de las otras categorías (76), como las que engloban casos de inseguridad ciudadana o de lucha contra las economías ilegales (como delito flagrancia u operativos programados). Estos números parecen dilucidar que existe mayor violencia en el uso de la fuerza para controlar la conflictividad social, a

comparación de la fuerza usada para la lucha contra la delincuencia común o el crimen organizado⁴⁵.

Es relevante resaltar que, a pesar de su excepcional participación como Fuerza Pública, las FFAA han ocasionado un importante número de civiles muertos (30) y heridos (64), en los 3 años consecutivos, por tanto, es de gran relevancia verificar que en las pocas participaciones que han tenido, han sido en su mayoría determinantes en el aumento de la letalidad en civiles.

Tabla Nro. 5. - Distribución territorial de la fuerza letal sobre civiles

Territorio/ Descripción	2020		2021		2022		Totales	
	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
Ancash					1		1	
Apurímac					6	32	6	32
Arequipa					2		2	
Ayacucho	8	1			24	63	32	64
Callao	1	1	1	2	2	1	4	4
Cusco		9	1				1	9
Huánuco					1		1	
Ica					1	3	1	3
Junín					3	23	3	23
La Libertad		2		2	2	7	2	11
Lambayeque			1	1			1	1
Lima	6	37		2	5	21	11	60
Loreto	2	9			1		3	9
Madre de Dios						1		1
Piura	1	2		2			1	4
Puno	1						1	
San Martín			1	1			1	1
Tacna					1		1	
Ucayali			2		2	2	4	2
Subtotales	19	61	6	10	51	153	76	224
Totales	80		16		204		300	

Fuente: Elaboración propia

⁴⁵ Para un panorama más claro y preciso se requiere de información oficial directa de las FFAA, institución que no atendió las solicitudes de información.

Por último, Ayacucho y Lima (Metropolitana) son las localidades con mayor número de civiles víctimas, a pesar de la gran diferencia de proporción poblacional que tienen entre sí. Los datos de otros 2 departamentos de la Sierra (Apurímac y Junín) se incrementan debido en gran parte a las muertes masivas en el contexto de las marchas contra el nuevo gobierno de Dina Boluarte⁴⁴. Se resalta también que, en todos los departamentos, a excepción de Madre de Dios, donde hay heridos también hay casos de muertes. Ucayali se destaca por tener el doble de muertos del número de heridos.

I-2. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 100,000 habitantes

Mediante el uso de información solicitada y entregada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) respecto de la población nacional y los datos antes revisados y recogidos en prensa respecto a los civiles muertos por agentes de seguridad en servicio, se estima que la tasa de civiles muertos por cada 100 mil habitantes para los tres años de estudio es como señala la siguiente tabla:

Tabla Nro. 6. - Estimación Tasa de civiles muertos cada 100 mil habitantes

	2020	2021	2022
Población Total (Institucional)	32,625,948	33,035,948	33,396,698
Civiles muertos (Prensa+informes)	19	6	51
Tasa c/100 mil habitantes	0.058	0.018	0.153

Fuente: Elaboración propia

⁴⁴ Este contexto también llega a ocurrir en Puno desde diciembre de 2022 hasta enero de 2023, con un resultado de cientos de heridos y 18 fallecidos civiles. Los ciudadanos puneños que fueron heridos en diciembre de 2022 no han podido ser contabilizados en el actual reporte debido a que no se cuenta con las identificaciones oficiales. En el reporte de la CCNDDHH esto se explica por el miedo a las represalias que los participantes de las protestas tenían al llegar a los hospitales, o al evitar presentarse en estos.

En el año 2020 se contabilizan 0.058 civiles muertos por cada 100 mil habitantes, a manos de agentes en servicio. En el año 2021 la tasa desciende a 0.018 cada 100 mil habitantes y sube para el año 2022, superando incluso al 2020, y llega a 0.153 cada 100 mil habitantes.

Las razones de este drástico aumento en el año 2022 se sustentan en el nivel de violencia en el control de las manifestaciones sociales y en la incorporación de las FFAA en las tareas del restablecimiento del orden público. Este dato reafirma y confirma la letalidad generada con la participación de las FFAA en el actual restablecimiento del orden público.

I.3. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública (tasa)

La información de la cantidad de personal en actividad fue solicitada a las 2 instituciones de la Fuerza Pública, pero fue mejor recepcionada por la PNP, en donde se solicitó en más de una oportunidad y se hizo efectiva la entrega de información logrando completar la data actualizada. Por el contrario, en el caso de las FFAA, la solicitud fue negada alegando secreto de estado y seguridad nacional.

Con los datos entregados solamente por la Policía Nacional del Perú se elabora el indicador que se presenta a continuación.

**Tabla Nro. 7. - Estimación tasa de civiles muertos
c/1 mil agentes totales (Policías)**

Años	2020	2021	2022
Cantidad policías en actividad (Institucional)	140,665	135,453	131,925
Civiles muertos (prensa +informes)	19	6	51
Tasa c/1 mil agentes	0.135	0.044	0.386

Fuente: Elaboración propia

La tasa de civiles muertos por cada mil agentes de las fuerzas de orden y seguridad desplegadas para realizar funciones de seguridad pública es de 0.135 a nivel nacional en el 2020. Para el año siguiente 2021 desciende a 0.044; y, finalmente, asciende para el año 2022 alcanzando una tasa de 0.386 civiles muertos por cada mil agentes, siendo nuevamente una cifra muy superior a la expuesta en el año 2020.

Son los resultados de las acciones realizadas por las fuerzas de orden y seguridad, que si bien considera únicamente el número entregado por la PNP debe señalarse que la participación de las FFAA en acciones específicas (protestas sociales y operaciones conjuntas) es reducida en términos de personal, pero significativa en relación al uso de la fuerza y letalidad.

I-4. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio para cada 1000 personas detenidas (tasa)

La institución policial reporta en su anuario estadístico el número de detenciones realizadas para cada uno de los tres años de estudio y no realiza diferenciación de si estas son realizadas en flagrancia y/o por orden judicial, entendiendo para el estudio que incluye ambas dentro de la actuación policial.

Tabla Nro. 8. - Estimación tasa de civiles muertos cada mil detenidos por la Policía Nacional del Perú.

Años	2020	2021	2022
Personas detenidas (Institucional)	178,512	173,616	195,921
Civiles muertos (prensa+informes)	19	6	51
Tasa c/1 mil detenidos	0.106	0.034	0.260

Fuente: Elaboración propia

La estimación de la tasa de civiles muertos por cada mil detenidos por la PNP ha seguido un comportamiento de una tasa de 0.106 civiles muertos cada mil detenidos para el año 2020, que desciende a 0.034 civiles muertos cada mil detenidos en el 2021; para finalmente, volver a subir a una tasa de 0.260 civiles muertos cada mil agentes de la PNP para el año 2022.

I-5. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 armas incautadas (tasa)

Como se ha señalado anteriormente, la cantidad de muertes por arma de fuego y su presencia en el fenómeno de violencia y delitos en Perú ha ido incrementando. La presencia de armas de fuego en los civiles también aumenta las probabilidades de violencia y letalidad. Según fuentes de la Superintendencia de Armas, Municiones y Explosivos (SUCAMEC) los tipos de armas incautadas han sido principalmente revólveres, pistolas, escopetas, carabinas y artesanales (hechizas).

Tabla Nro. 9. - Estimación tasa civiles muertos cada mil armas incautadas

Años	2020	2021	2022
Armas incautadas (Institucional)	3756	3347	3442
Civiles muertos (prensa+informes)	19	6	51
Tasa c/1 mil armas incautadas	5.058	1.792	14.816

Fuente: Elaboración propia

La distribución de la tasa de civiles muertos por cada mil armas incautadas es de 5.058 para el año 2020; de 1.792 civiles muertos por cada mil armas incautadas en el año 2021; y, finalmente, de 14.816 civiles muertos cada mil armas incautadas para el año 2022.

En este cuadro se resalta la diferencia entre el 2020 y el 2022, donde en el primero se encuentra la mayor cantidad de armas incautadas, pero no la mayor cantidad de civiles muertos, a diferencia del 2022. Por lo tanto, no existe necesariamente una relación de directa proporcionalidad entre los 2 indicadores.

I-6. Número absoluto de agentes de seguridad pública muertos en servicio (por disparo de arma de fuego)

La información sobre agentes fallecidos en servicio por medio de armas de fuego fue solicitada a la Policía Nacional del Perú y al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, obteniendo respuestas distintas.

La PNP respondió, en primera instancia, que no contaba con la información solicitada, pero luego señaló, de manera ambigua, que sí existía dicha información. Al solicitar un detalle y descripción de las categorías de agrupación no recibimos respuesta. Refiriendo entonces, un número reducido de personal que fallece en denominada “Acción de armas”. Es decir, en servicio y por disparo de arma de fuego.

En relación con el reporte de prensa contamos con información respecto de un número de efectivos policiales y soldados de las FFAA que fallecen por arma de fuego, y/u otros proyectiles, del cual se limpia el dato para contar solamente a los que se encuentran en evidente ejercicio de funciones cuando se da la situación de armas y resultado letal. Es así que llegamos a las cifras que presentamos a continuación.

Tabla Nro. 10. - Caracterización de agentes de seguridad como víctimas: muertos y heridos

INDICADORES	Años	2020		2021		2022		Totales
	Víctimas	PNP	FF.AA.	PNP	FF.AA.	PNP	FF.AA.	
TOTALES	EVENTOS	15	2	14	0	40	3	74
	AGENTES MUERTOS	5	2	6	0	11	2	26
	AGENTES HERIDOS	10	0	3	0	19	2	34
TIPO DE PROCEDIMIENTO	DELITO FLAGRANCIA	3	0	3	0	8	0	14
	OPERATIVO PROGRAMADO	6	1	2	0	10	4	23
	PROTESTA SOCIAL	0	0	0	0	2	0	2
	CONTROL POLICIAL	6	0	1	0	2	0	9
	EMBOSCADA A LAS FUERZAS	0	1	0	0	4	0	5
	OTRO TIPO	0	0	3	0	4	0	7

Fuente: Elaboración propia

Dentro del total de 74 eventos de ejercicio de las funciones, hubo 26 agentes muertos y 34 heridos en el transcurso de los 3 años estudiados. El año 2022 también es el año con mayor cantidad de violencia para los agentes de seguridad. El año 2021 resalta por tener una mayor cantidad de agentes policiales muertos que heridos, a diferencia de los otros años donde los números se revierten.

La mayor cantidad de víctimas se encuentran en “los operativos programados”, de los cuales más de la mitad (15) son actividades relacionadas con la lucha contra las economías ilegales, donde se resalta el narcotráfico en la mayoría de los casos. En segundo lugar, se encuentran los procedimientos ante los delitos en “flagrancia”, donde en su mayoría son casos de delincuencia común, como ocurre también en el “control policial”. Otro punto para resaltar es la categoría de “otro tipo”, donde la mayoría de los casos son ataques directos a los policías, los cuales pueden ser vistos como actos en represalia. Estos casos no se encuentran esclarecidos y merecen una mejor indagación de su origen.

Tabla Nro. 11. - Agentes de seguridad como víctimas según departamento

Años	2020		2021	2022		Total
	FFAA	PNP	PNP	FFAA	PNP	
Ayacucho	2	1	1	4		8
Heridos				2		2
Muertos	2	1	1	2		6
Callao			1		2	3
Heridos			1		2	3
Cusco			1			1
Muertos			1			1
Huancavelica					1	1
Heridos					1	1
Huánuco		3				3
Heridos		2				2
Muertos		1				1
Ica					1	1
Muertos					1	1
Junín			1		8	9
Heridos					5	5
Muertos			1		3	4
La Libertad		1				1
Heridos		1				1
Lima		4	2		4	10
Heridos		2	1		4	7
Muertos		2	1			3
Loreto			1		6	7
Heridos					4	4
Muertos			1		2	3
Moquegua					1	1
Muertos					1	1
Piura		4			4	8
Heridos		3			3	6
Muertos		1			1	2

Años	2020		2021	2022		Total
	FFAA	PNP	PNP	FFAA	PNP	
Puno		2	2		2	6
Heridos		2	1			3
Muertos			1		2	3
Ucayali					1	1
Muertos					1	1
Total general	2	15	9	4	30	60

El departamento de Lima es el lugar con mayor cantidad de víctimas de agentes de seguridad en servicio, entre heridos y muertos. Sin embargo, es Ayacucho donde existe mayor cantidad de víctimas fatales. Junín ocupa el 2do puesto en el global de heridos y muertos, y Piura comparte el 3er puesto con Ayacucho, con la diferencia de tener más heridos que muertos. Sus números indican que en el año 2020 es donde existe una mayor proporción de miembros de la PNP como víctimas (15), y el 2022 una mayor proporción de los miembros de las FF.AA. (4). Otro punto que resaltar para Ayacucho es que es el único departamento que registra casos de víctimas de las FF.AA., las otras 13 localidades sólo contabilizan casos de la PNP.

Tabla Nro. 12. - Cantidad de agentes muertos por arma de fuego según fuentes

	2020	2021	2022
Fuentes institucionales*	4	1	2
Revisión Prensa	7	6	13

Fuente: Elaboración propia

El análisis de los datos, con una gran diferencia en cifras, nos lleva a presumir un subregistro en la fuente institucional, en este caso, de la Policía Nacional del Perú, que entrega información relacionada con la categoría de “personal en situación de retiro por muerte en servicio de

armas”, cuando se le consulta por agentes en servicio muertos por arma de fuego.

Los datos recogidos en prensa muestran, por un lado, el crecimiento estadísticamente significativo en la frecuencia del 2022 con relación al 2020 y al 2021; y, en segundo lugar, a diferencia de las condiciones o situaciones en las que mueren los civiles (protestas sociales) las situaciones asociadas a la muerte de los agentes son en operativos programados, muchos de estos asociados a la lucha contra las economías ilegales, como lo es el narcotráfico.

5.2. Indicadores para medir el Abuso de la Fuerza Letal

Tabla Nro. 13. - Abuso de la Fuerza Letal

	2020	2021	2022
A-1 % homicidios por intervención del Estado	0.646	0.148	1.102
A-2 Razón entre CM y AM	2.71	1	3.92
A-3 Índice letalidad civiles	0.311	0.6	0.333
A-4 Razón de letalidades	0.44	0.3	0.49
A-5 Media de CM por incidente	0.76	0.35	0.89

Fuente: Elaboración propia

La información de los fallecimientos por homicidios, como lo señalamos en el apartado de contexto, es reportada por el INEI, pero la ausencia del reporte actualizado hasta el 2022, nos deja solamente con la información de una de las fuentes (PNP). La misma información fue solicitada al Servicio Médico legal y al Ministerio de Salud; sin embargo, señalan no contar dicha información. Finalmente, se opta trabajar con la data entregada por la Policía Nacional del Perú.

A-1. Proporción de homicidios dolosos totales que corresponden a homicidios por arma de fuego provocados por intervenciones de agentes de seguridad pública en servicio

Tabla Nro. 14. - Porcentaje homicidios por intervención del Estado

	2020	2021	2022
Homicidios totales (institucional)	2,938	4,038	4,625
Civiles muertos (prensa + Informes)	19	6	51
Proporción	0.646	0.148	1.102

Fuente: Elaboración propia

La proporción de muertes por participación de agentes estatales, policías específicamente, resulta relativamente baja, pero ha incrementado al último año de lectura, lo mismo que debe incluirse con el nivel de participación de las FFAA. Para el año 2020 la proporción es de apenas 0.646 mientras que parece reducirse en el 2021 a 0.148 pero sube finalmente en el año 2022 con una proporción de letalidad de 1.102%. La participación de las FFAA en protestas sociales, año 2022, es significativa en el crecimiento de muertes por intervención del Estado.

A-2. Razón entre civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio y agentes de seguridad pública muertos por arma de fuego durante su servicio

Como se ha indicado en el análisis de los indicadores de incidencia, para la estimación de la razón entre civiles muertos por acción de la policía mediante armas de fuego y agentes muertos por medio de armas de fuego, se ha utilizado datos de prensa y datos de informes de organizaciones de derechos humanos en ambos casos.

Para el año 2020 la estimación de la razón entre civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública (específicamente policías) y de policías muertos por arma de fuego durante su servicio ha sido de 2.71 para el año 2020, se reduce a 1 en el año 2021 y sube a 3.92 en el año 2022.

Tabla Nro. 15. - Estimación de la razón entre CM y AM

	2020	2021	2022
Civiles muertos (Prensa + Informes)	19	6	51
Agentes muertos (Prensa)	7	6	13
Razón	2.71	1	3.92

Fuente: Elaboración propia

A-3. Razón entre el número de civiles muertos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio y el número de civiles heridos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio (índice de letalidad)

Los datos de este indicador encuentran su origen en la revisión de prensa y de los informes de instituciones descritas. Desafortunadamente, existe un evidente subregistro en prensa respecto de los civiles heridos, a comparación de los civiles muertos por agentes en servicio. Pese a estas deficiencias en la cifra de civiles heridos, el indicador se complementa gracias a la información de los informes de organizaciones de derechos humanos y queda construido como indica la Tabla Nro. 16.

Tabla Nro. 16. - Índice de letalidad para civiles

	2020	2021	2022
Civiles muertos (prensa + informes)	19	6	51
Civiles heridos (prensa + informes)	61	10	153
Razón	0.311	0.6	0.333

Fuente: Elaboración propia

Es importante visibilizar el significativo número de heridos por arma de fuego usada por agentes de orden y seguridad dejando un importante registro de personas lesionadas especialmente por protestar, considerándose en el análisis como un comportamiento de castigo frente al derecho de protesta realizado, sobre todo en el año 2022, que sobrepasa el centenar y medio de civiles heridos.

La razón entre el número de civiles muertos por arma de fuego de agentes de seguridad pública en servicio y el número de civiles heridos por arma de fuego de agentes de seguridad pública en servicio es de 0.311 en el año 2020, de 0.6 en el año 2021 y vuelve a reducirse a 0.333 para el año 2022, a pesar de ser el año con mayor cantidad de muertos.

La información recogida en términos de heridos por las organizaciones de derechos humanos en función de los acopiados por prensa evidencia una importante invisibilidad de heridos civiles en los medios de comunicación escritos, los cuales son de acceso directo para la mayor parte de la población peruana.

Es importante precisar que no se cuenta con información oficial entregada por el Ministerio del Interior ni por la Policía Nacional del Perú que indique un número de civiles muertos y/o heridos por actuación de la Fuerza Pública.

A-4. Razón entre el índice de letalidad civiles (civiles muertos divididos por los civiles heridos) y el índice de letalidad de los agentes de seguridad pública (agentes muertos divididos por los agentes heridos)

La obtención de la razón de letalidades implica el índice de letalidad en civiles y en los agentes de seguridad pública tal como muestra el ejercicio a continuación, presentando la obtención de cada índice de letalidad para finalmente conjugarlas.

Tabla Nro. 17. - Índice de letalidad de civiles (CK/CH)

	2020	2021	2022
Civiles muertos (prensa + informes)	19	6	51
Civiles heridos (prensa + informes)	61	10	153
Índice letalidad civiles	0.311	0.6	0.333

Fuente: Elaboración propia

Tabla Nro. 18. - Índice de letalidad de agentes (AK/AH)

	2020	2021	2022
Agentes muertos (prensa + informes)	7	6	13
Agentes heridos (prensa + informes)	10	3	19
Índice letalidad agentes	0.7	2	0.68

Fuente: Elaboración propia

Tabla Nro. 19. - Razón entre índices

	2020	2021	2022
Índice de letalidad civiles	0.311	0.6	0.333
Índice de letalidad agentes	0.7	2	0.68
Razón entre índices de letalidad	0.44	0.3	0.49

Fuente: Elaboración propia

La razón entre los índices de letalidades alcanza el 0.44 para el año 2020, 0.3 el año 2021 y 0.49 para el año 2022.

El año 2021 destaca entre las tablas mostradas debido a su alto índice de letalidad en civiles, y en peor medida en agentes, a pesar de ser el año con menor cantidad absoluta de muertos y heridos. Así como el hecho de haber tenido la menor cantidad de incidentes. Esto induce a considerar que no es necesario un número mayor de casos de violencia para encontrar una proporción alta de fatalidad.

A-5. Número medio de civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio por incidente (considerando aquí todos los incidentes que provocaron muertos por arma de fuego)

Tabla Nro. 20. - Promedio de civiles muertos por incidente

	2020	2021	2022
Civiles muertos (prensa)	19	6	51
Incidentes (prensa)	25	17	57
Promedio	0.76	0.35	0.89

El promedio de civiles muertos por incidentes es de 0.76 en el año 2020, se reduce a 0.35 el año 2021 y se incrementa a 0.89 para el año 2022.

A pesar de encontrar una cantidad no tan alta de incidentes de violencia en los 3 años, estos son en su mayoría letales.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones

El uso de violencia que este informe ha logrado recopilar muestra una frecuencia inestable, y con una posible tendencia creciente durante los últimos años. La variación del uso de violencia tiene una vinculación directa con el contexto político nacional de cada año. El uso, desproporcionado y fuera de lo normado, de la fuerza letal pública es una manifestación directa de las crisis de representación, donde los contextos de deslegitimidad, han ocasionado represión policial y militar. Por tanto, la actuación de la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas es una representación también directa del statu quo del poder político. La protesta social es el escenario que más violencia ha recibido, incluso mayor que la encontrada en escenarios esperados como lo son la lucha contra la delincuencia y economías ilegales. Es decir, se ha encontrado menor letalidad en el ejercicio de las funciones de orden de agentes en servicio, y una mayor letalidad hacia el ejercicio de derechos ciudadanos, como lo son las protestas sociales.

La revisión del marco normativo evidencia varios momentos en donde el poder político, específicamente el Congreso de la República, aumenta las flexibilidades en la responsabilidad legal del uso de la fuerza pública, principalmente en los requisitos de exención de pena y la eliminación de la proporcionalidad. Existe un marco específico respecto del uso de la fuerza pública tanto para la participación de las FFAA como de la Policía Nacional del Perú y también manuales de derechos humanos y de mantenimiento y restablecimiento del orden público, por tanto, puede estimarse que no es la falta de normativa sino más bien una desvinculación entre la realidad institucional y la formalidad normativa la que podría explicar ciertas sistematicidades en el comportamiento de agentes, específicamente, en los casos de protesta social.

Hay una adecuada coincidencia entre los lineamientos internacionales y la normativa nacional para relacionar el uso del arma de fuego a situaciones excepcionales, en donde implique un peligro real o inminente de muerte. No obstante, como hemos expuesto existe una relación directamente proporcional entre la protesta social y la letalidad, que aumenta al incorporarse las FFAA, convirtiéndose en una potencial amenaza y un castigo al ejercicio de un conjunto de derechos y libertades que construyen la protesta social. Nuevamente el papel del Congreso de la República resalta de manera negativa al intentar usar su poder por fuera de sus funciones, como lo son los tratados internacionales que el Perú ha firmado como Estado Soberano, y se han creado proyectos de ley, e incluso una recién formada comisión especial para evaluar el retiro del país de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a consecuencia del reporte que esta hizo alrededor de la violencia estatal usada en las protestas de fines del 2022, lo cual fue considerado como una intromisión por una gran parte de los congresistas. Todo ello pone en amenaza las responsabilidades que el Estado Peruano tiene de protección a los derechos humanos, obligaciones adquiridas gracias a la adscripción a los organismos internacionales.

El proceso de acceso a la información no resulta fluido en todas las instituciones ni respecto de toda la data solicitada. Se evidencian graves dificultades en términos de oportunidad y transparencia en la entrega de información. El INEI como rector del Centro de estadística criminal no cuenta con datos actualizados respecto de homicidios al 2022. El Ministerio de Defensa señaló como asunto de seguridad nacional y por tanto “secreto” indicar el número de personal militar desplegado en zonas declaradas en emergencia y/o personal destinado a funciones de seguridad pública. Por otro lado, a pesar de las cartas, no solo de solicitud de información, sino de pedidos de coordinación, ni el Ministerio del Interior ni la Policía Nacional del Perú pudo entregar la información solicitada sobre civiles heridos y muertos por policías en servicio; ni respecto del número preciso de policías heridos y muertos en servicio. La Policía Nacional del Perú entrega información respecto del número de personal

policial retirado por la denominación de “acción de armas”, y se puede concluir que, en la actualidad, la Policía Nacional del Perú no cuenta con una adecuada organización de información respecto de la letalidad existente en la institución, ni tampoco la ocasionada por sus agentes.

Se hace una revisión de medios de comunicación considerando criterios nacionales de concentración de medios y de accesibilidad, dándole prioridad a medios de carácter nacional, encontrando en las búsquedas particulares por provincias que algunos casos no necesariamente son recogidas por los medios de carácter nacional. Esto significa, que una lectura más extensa y rigurosa en zonas rurales y/o provincias podría exponer la existencia de un subregistro y los datos e índices podrían ser mucho mayores.

La revisión nos ha permitido encontrar ciertos estándares o características de presentación en las noticias que deberían apuntarse y fortalecerse en la entrega de la información, como es: la localización o ubicación específica de la noticia criminal; la condición de encontrarse en “servicio” o no el agente, situación que no siempre queda inicialmente clara por los muchos casos de mimetización de los *ternas* (policías vestidos de civil) o por estar de vacaciones y/o de franco brindando servicios privados y/o retirados pero mencionados como policías; ahondar en la descripción del hecho más allá de cosificar en asalto o robo; y, señalar la nacionalidad y asignar “extranjero” como una nacionalidad ya que hacerlo no es una afectación a la intimidad, como tampoco lo es informar la edad o el rango etario.

En relación con los resultados se evidencia una letalidad que se incrementa en la conducta policial para enfrentar las protestas sociales y que no solamente se exhibe de manera cuantitativa en este documento, sino que se refuerza con los informes nacionales e internacionales sobre los hechos y desempeño policial en protestas específicas como a fines del 2020 y del 2022. La fuerza letal sobre civiles varía en relación al lugar donde se realizan las protestas sociales y aumenta aún más cuando participan las fuerzas armadas.

La violencia y letalidad en el año 2022, en relación a los años anteriores, es un llamado alarmante respecto al aumento del nivel de violencia letal en el fenómeno social de violencia y delitos en el país. El número de agentes fallecidos en servicio para el año 2022 duplica las cifras de los años 2020 y 2021. Situación que debería profundizar en la observación de casos y proyectar medidas que detengan su ascenso. La letalidad y lesiones en civiles para el año 2022 se asocia directamente a las protestas sociales y la actuación de las fuerzas de orden y seguridad que aumenta ante la participación de las FFAA. Sin embargo, para el caso de los agentes de seguridad son los operativos programados, el delito de flagrancia y el control policial las situaciones que han generado mayor letalidad y lesiones a los agentes de orden y seguridad, policiales, principalmente. Por último, se debe destacar al año 2021, que si bien tiene los números absolutos más bajos de violencia-entre el 2020 y 2022- cuenta con los más altos índices de letalidad para civiles y en mayor proporción para agentes de seguridad. Estos números llaman la atención para entender el uso inestable de violencia y de la gran responsabilidad que conlleva el uso de armas de fuego, donde la letalidad debería ser excepcional.

6.2. Recomendaciones

La normativa no parece interiorizada y las jefaturas parecen no identificar estrategias que signifiquen una baja lesividad y excepcional letalidad. Es un peligro que, al contrario, la violencia ejercida desde el Estado se naturalice como una manera de afrontar, responder o de castigar, lastimar e incluso matar amparados por la institucionalidad (militar/policial) y un uniforme en una situación particular y además racializada al observar una mayor afectación de protestas sociales en territorios de la sierra peruana. Es un peligro constatar que podemos estar ante una institución violenta y racializada en su comportamiento en conflictos sociales ante la ausencia de salidas y soluciones políticas, por lo que exige algunas modificaciones o acciones relevantes en las dinámicas de aprendizaje, de desempeño y de

cumplimiento del objetivo operativo para el restablecimiento y mantenimiento del orden público.

El documento parece confirmar lo que han señalado otros informes, que la Policía Nacional del Perú (PNP) y el Ejército Peruano (EP) utilizaron la fuerza letal (balas) y armas prohibidas (perdigones) de manera ilegítima y la fuerza menos letal (gas lacrimógeno) de manera excesiva, desproporcionada y, en ocasiones, innecesaria. La búsqueda de responsabilidades no detiene que vuelva a ocurrir y que se institucionalice un tipo de comportamiento frente a la protesta social y otras formas de expresión y de ejercicio de derechos. Resulta necesario introducir transformaciones aplicando efectivamente la normativa existente mediante metodologías prácticas y vivenciales con una presencia y diversidad mayor de oficiales involucrados en las situaciones operativas de decisión, trabajando sobre la excepcionalidad en el uso de la fuerza letal, la individualización y sobre todo, en la necesidad de contar con equipamiento que le permita cumplir esos objetivos contando con otro tipo de medios de defensa como las balas de goma y otras similares.

Adicionalmente, debe abrirse un amplio debate respecto del uso de armas potencialmente menos letales conociendo su cadena de producción y comercialización; buscando el aumento del control, de la capacitación respecto al uso; y, la implementación de logística y medios suficientes para realizar un adecuado restablecimiento del orden público sin lesiones ni afectaciones letales.

La distinción de policías en “servicio”, policías “de franco” y policías vestidos de civil (terna) trajeron complicaciones en el levantamiento y diferenciación de casos válidos en el conteo de la presente investigación. En doctrina policial y en la propia interpretación de la norma un policía tiene condición de retiro, de vacaciones, de licencia, pero siempre se encuentra en servicio bajo la interpretación policial frente a situaciones en que hayan tenido que enfrentar con armas de fuego una situación de riesgo y peligro.

Por otro lado, debido a la instalación de una estrategia policial que permite que los policías se mimetizan con la población civil se encuentran casos con policías vestidos de civil, que podían estar en situación de retiro pero que en una revisión con más fuentes de noticias se logra confirmar condición de “terna” para señalar su situación de servicio (clásico y terna) o de franco o policía en condición de retiro.

La disociación existente entre la normativa que prohíbe el uso de perdigones de plomo no encuentra coherencia con su utilización y medio de infringir castigo, lesiones y muerte utilizado en las protestas sociales y recogido en diversas fuentes.

A nivel de la metodología se puede arribar a dos líneas de actuación. Por el lado de las solicitudes de información, se recomienda continuar con la solicitud de información en los tribunales administrativos y en la judicatura mediante procesos constitucionales. Queda evidenciado ante tanta insistencia de información la amplia discrecionalidad por parte de quien decide qué y cómo entregar la información que finalmente consideran traspasar y no necesariamente la información solicitada recortando con ello el derecho a acceder a información pública.

Mientras que por el lado del recojo de medios de información, se recomienda ampliar o abrir canales de entrega de información en provincia (redes en provincia) que al parecer contendría información que no recogen los medios nacionales ni los integrantes de la concentración de medios.

Por otro lado, en la presentación del informe y sus resultados se recomienda sugerir a los medios de comunicación integrar características o estándares que permitan un mejor conocimiento de la noticia criminal y esto tiene que ver con la localización, la condición o situación laboral del agente policial/militar; señalar la nacionalidad y ahondar en los hechos cuando se trate de agentes de orden y seguridad involucrados como víctimas/victimarios.

Se requiere detener y revertir la relación protesta social equivalente a lesiones y letalidad en las y los ciudadanos. Con la misma importancia que se debe detener y revertir el incremento de policías en servicio que están muriendo en operativos planificados, casos de flagrancia y de control policial, lo que implicaría la necesidad de re-entrenar y mejorar los sistemas de inteligencia y planificación de operativos que busque detener el incremento de policías fallecidos y heridos que se incrementa en el 2022 en relación a los dos años anteriores revisados.

El caso de la letalidad en la protesta social requiere un capítulo aparte por tener recientes informes nacionales e internacionales evaluando el comportamiento policial y militar frente a las protestas sociales y quedan pendientes diversas acciones sobre la mejora de la formación y desempeño policial y militar, pero policial, principalmente, por ser el principal responsable y encontrarse en cercanía a la comunidad. Entre las recomendaciones se encuentra el desarrollo de un plan formativo, el reentrenamiento, la mejora de infraestructura y logística que dignifique el trabajo policial.

7. REFERENCIAS

- Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.
- Congreso de la República. (2008). Ley 29182. Ley de Organización y Funciones del Fuero Militar Policial. Lima.
- Defensoría del Pueblo. (2020). N° 026-2020-DP : *Prevención y Gestión de Conflictos Sociales en el Contexto de la Pandemia por el Covid-19*. Lima.
- Defensoría del Pueblo. (2022). N° 01-2022-DP: *Informe Especial N° 01 Movilizaciones Sociales Noviembre 2020*.
- Economist Intelligence. (2023). *Democracy Index 2022*. London.
- Freedom House. (2023). *Freedom in the World 2023*.
- INEI. (2023). *Encuesta Nacional de Programas Presupuestales*. Obtenido de ENAPRES 2010-2023: <http://proyecto.inei.gob.pe/enapres/>
- INEI. (2023). *Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones*. Lima.
- Oficina del Alto Comisionado de la ONU. (2021). *Sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden. Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos*. Nueva York.
- Presidencia de la República. (2015). *Decreto Legislativo 1186*. Lima.
- Presidencia de la República. (2016). *Decreto Legislativo 1267*. Lima.
- Presidencia de la República del Perú. (1991). *Código Penal Peruano*. Lima.
- Villanueva, P. (11 de Setiembre de 2023). Años de Lucha: Entrevista a Pedro Villanueva sobre la Fuerza letal. *Taller de Asuntos Públicos*. (E. Castro, Entrevistador) Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=MgLDSmgLm1Q&t=242s>

8. ANEXOS

PERSONAL POLICIAL SANCIONADO POR HECHOS RELACIONADOS A USO DE LA FUERZA

AÑO / REGIÓN	GRADOS										TOTAL
	CAPITÁN	TENIENTE	ALFÉREZ	SUBOFICIAL SUPERIOR	SUBOFICIA B BRIGADIR	SUBOFICIAL TÉCNICO 1	SUBOFICIAL TÉCNICO 2	SUBOFICIAL 1	SUBOFICIAL 2	SUBOFICIAL 3	
Año 2020	0	1	1	0	0	5	1	0	1	4	13
Amazonas		1				1					2
Ancash										2	2
Arequipa										1	1
Cusco						2	1		1		4
Junín										1	1
Lambayeque						1					1
Lima y Callao						1					1
Ucayali			1								1
Año 2021	2	0	2	0	2	0	1	2	0	8	17
Cajamarca			1								1
Cusco							1				1
Ica										1	1
Junín					1						1
Lima Y Callao	1		1		1			2		4	9
Moquegua	1										1
Piura										1	1
Tumbes										1	1
Ucayali										1	1
Año 2022	1	0	0	2	1	3	0	1	3	10	21
Amazonas	1					1					2
Ancash										3	3
Cajamarca										1	1
Cusco										2	2
Ica										1	1
Junín								1			1
La Libertad				1					2		3
Lima Y Callao				1	1	2					4
Piura									1	2	3
Tumbes										1	1
Total	3	1	3	2	3	8	2	3	4	22	51

Fuente: Respuesta a solicitud de información PNP

**PERSONAL POLICIAL SANCIONADO POR HECHOS RELACIONADOS A
USO INDEBIDO DEL ARMA DE FUEGO**

AÑO / REGIÓN	GRADOS							TOTAL
	SUBOFICIAL SUPERIOR	SUBOFICIAL TECNICO 1	SUBOFICIAL TECNICO 2	SUBOFICIAL TECNICO 3	SUBOFICIAL 1	SUBOFICIAL 2	SUBOFICIAL 3	
AÑO 2020			1	1		2	6	10
AMAZONAS							1	1
LIMA Y CALLAO				1			1	2
LORETO							2	2
PIURA						2	1	3
PUNO							1	1
TUMBES			1					1
AÑO 2021		1	1			3	18	23
ANCASH							1	1
AREQUIPA			1					1
CAJAMARCA							2	2
HUANUCO							1	1
JUNIN							1	1
LIMA Y CALLAO						3	10	13
PIURA		1					3	4
AÑO 2022	1			1	3	5	21	31
AMAZONAS							1	1
ANCASH							1	1
CUSCO					1			1
HUANUCO	1						1	2
JUNIN				1				1
LA LIBERTAD							6	6
LIMA Y CALLAO					2	2	6	10
PIURA						2	5	7
PUNO						1		1
TUMBES							1	1
TOTAL	1	1	2	2	3	10	45	64

Fuente: respuesta a solicitud de información PNP

**CUADRO NUMÉRICO DEL PERSONAL PNP EN SITUACIÓN DE ACTIVIDAD
2020 -2022, SEGÚN LA INFORMACIÓN REFERENCIAL DE LA BASE DE
DATOS DIRREHUM PNP**

AÑO	CANTIDAD
2020	140.665
2021	135.453
2022	131.925

Fuente: Respuesta a solicitud de información PNP solicitada con fecha 08/08/23

CUADRO NUMÉRICO DEL PERSONAL PNP QUE REGISTRAN HABER PASO A LA SITUACIÓN DE RETIRO 2020 -2022, SEGÚN LA INFORMACIÓN REFERENCIAL DE LA BASE DE DATOS DIRREHUM PNP

AÑO_RET	CANTIDAD
2020	4127
2021	5607
2022	6570

Fuente: respuesta a solicitud de información PNP solicitada con fecha 08/08/23

CUADRO NUMÉRICO DEL PERSONAL PNP QUE PASO A LA SITUACIÓN DE RETIRO POR LOS MOTIVOS DE BAJA: "FAL.ACTO SERV.", "FAL.ARMAS" Y "FAL.CONSEC", 2020 - 2022, SEGÚN LA INFORMACIÓN REFERENCIAL DE LA BASE DE DATOS DIRREHUM PNP

MOTIVO RETIRO	2020	2021	2022
FALLECIDO ACCIÓN ARMAS	4	1	2
FALLECIDO ACTO SERVICIO	21	20	11
FALLECIDO CONSECUENCIA SERVICIO	430	208	9
TOTAL	455	229	22

Fuente: respuesta a solicitud de información PNP solicitada con fecha 08/08/23

CIVILES MUERTOS Y HERIDOS POR AGENTES EN SERVICIO SEGÚN INSTITUCIÓN

INDICADORES	Años	2020		2021		2022		Totales
	Institución/Victimarios	PNP	FF.AA.	PNP	FF.AA.	PNP	FF.AA.	
TOTALES	EVENTOS	15	3	11	0	36	2	67
	CIVILES MUERTOS	11	8	6	0	29	22	76
	CIVILES HERIDOS	60	1	10	0	90	63	224
TIPO DE PROCEDIMIENTO	DELITO FLAGRANCIA	5	0	7	0	15	0	27
	OPERATIVO PROGRAMADO	5	6	1	0	6	12	30
	PROTESTA SOCIAL	56	0	0	0	91	73	220
	CONTROL POLICIAL	5	0	5	0	6	0	16
	EMBOSCADA A LAS FUERZAS	0	3	0	0	0	0	3

Elaboración propia

— MONITOR
FUERZA —
— LETAL

OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



sspas

Servicio
Social
Pastorista

Política de Drogas



TAP

UWI



2024