

# JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA (JNJ): FORTALECIENDO SU ROL EN LA DEMOCRACIA

José Enrique Sotomayor Trelles  
(coordinador)

## Capítulo 2



**Junta Nacional de Justicia:  
fortaleciendo su rol en la  
democracia**

**José Enrique Sotomayor Trelles  
(coordinador)**



# **Junta Nacional de Justicia: Fortaleciendo su rol en la democracia**

**José Enrique Sotomayor Trelles  
(coordinador)**

**Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (CICAJ-DAD)**

**Jefe del DAD**

Elmer Arce Ortíz

**Directora del CICAJ-DAD**

Betzabé Marciani Burgos

**Consejo Directivo del CICAJ**

Renzo Cavani Brain

Gilberto Mendoza del Maestro

Arelí Valencia Vargas

**Equipo de Trabajo**

Rita Del Pilar Zafra Ramos

Carlos Carbonell Rodríguez

Ana Lucía Montenegro Chaupis

Josué David Ochoa Guevara

Celia Mercedes Cárdenas Eguizabal

Genesis Mendoza Lazo

*Junta Nacional de Justicia: fortaleciendo su rol en la democracia*

Coordinador: José Enrique Sotomayor Trelles

Imagen de cubierta: PriceM/Shutterstock.com

Primera edición digital: Mayo de 2025

© De los autores de los trabajos publicados

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú

Departamento Académico de Derecho

Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (511) 626-2000, anexo 4930 y 4901

<https://departamento.pucp.edu.pe/derecho/cicaj/>

Corrección de estilo: Parte de la corrección de estilo fue realizada por Loreta Alva Mansilla y María Gracia Tamara Minaya Chávez y parte por el Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica

Diseño: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164 - Breña

[tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)

Mayo 2025

En la edición de la presente publicación se ha intentado de hacer la menor cantidad de cambios posibles para mantener la manera más fidedigna los textos de los/as autores/as.



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons de tipo Reconocimiento-NoComercial-SinDerivados 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2025-03699

ISBN: 978-612-49809-2-3

## **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y DERECHOS HUMANOS: BALANCE Y PERSPECTIVAS SOBRE EL ACCIONAR POLICIAL EN EL MARCO DE PROTESTAS SOCIALES POR LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL (2020 Y 2022-2023)<sup>1</sup>**

César Bazán Seminario<sup>2</sup>

El Perú transita por un período de inestabilidad política, que se expresa en la volatilidad del cargo de presidente o presidenta de la República. En medio de conflictos políticos entre el Parlamento y el Ejecutivo, grupos representados en el Congreso acudieron a la figura de la vacancia para forzar el término prematuro del encargo presidencial. Esto sucedió en marzo de 2018, noviembre de 2020 y diciembre de 2022. En las dos últimas ocasiones, de manera casi inmediata, grandes sectores de la ciudadanía salieron a las calles a protestar por la decisión del Congreso. En diferentes regiones del Perú se organizaron marchas multitudinarias. En ese punto, pongo los reflectores sobre la Policía Nacional del Perú (PNP), para preguntarme en qué medida la actuación policial en las protestas políticas posteriores a las vacancias presidenciales se realizó acorde con los derechos humanos. Ese análisis cualitativo nos permitirá tener una mirada de conjunto hacia ambos sucesos, con el fin de hacer un balance y plantear perspectivas.

El total de protestas sociales en el Perú es alto. Si tenemos en cuenta los reportes de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo, observamos, por ejemplo, que en abril del 2023 se dio cuenta de 225 conflictos y de 256 acciones colectivas de protesta (Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, 2023). Cálculos más modestos muestran también un número elevado de conflictos sociales: 62 en abril de 2023 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2023).

Considerando el amplio universo de conflictos y protestas sociales y el marco trazado por el Centro de Investigaciones, Capacitación y Asesoría Jurídica (CICAJ), que me encargó hacer un informe temático especializado. He optado por tomar como casos de estudio las dos protestas señaladas en el párrafo inicial, es decir las protestas derivadas de la vacancia presidencial contra el expresidente Martín Vizcarra (2020) y el expresidente Pedro Castillo (2022).

Se trata de casos de suma relevancia, en los que la Policía participó y sobre los cuales hay información disponible. Las importantes protestas políticas que sucedieron a las vacancias presidenciales de noviembre de 2020 y diciembre de 2022 me permiten tener una mirada sobre dos conflictos sociales, en los que la actuación policial fue protagónica.

---

1 Documento elaborado para el Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CICAJ-PUCP) y National Endowment for Democracy (NED).

2 César Bazán Seminario, Lima, 1981. Profesor de Derecho. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Libre de Berlín, PhD. Sociología por la Universidad de Friburgo. Algunas de sus últimas publicaciones titulan: “Justicia moderna/colonial en el Sur Global: Derecho y sistema de justicia ante una minera china en los andes peruanos”, “Reproducing racism in police training in Peru”, “Authoritarian practices between ‘para-coloniality’ and ‘cheap security’: when Chinese state capital meets neoliberal copper mining (and) protest in Las Bambas, Peru” (coautoría con Fabricio Rodríguez).

El acceso a fuentes de información no es un tema menor en la investigación académica sobre la PNP. El difícil acceso a data fiable en temas de seguridad en el Perú es palpable. Esa dificultad aumenta si se trata de acceder a información sobre la actuación policial en protestas sociales, en las que se acusa a policías de no respetar los derechos humanos. En los dos casos seleccionados, la actuación policial fue documentada a través de reportes periodísticos y documentos jurídicos de organismos nacionales e internacionales, lo cual me permite contar con material para analizar la actuación policial desde los estándares de derechos humanos.

La estructura del documento es la siguiente. En la primera sección se describirá el diseño constitucional de la PNP y se argumentará que las personas policías tienen una triple relación con los derechos humanos: garantes de su vigencia, receptores de su legitimidad y son sujetos de derechos fundamentales. En la sección segunda plantearé una definición de protesta social y se describirá el marco normativo sobre uso de la fuerza policial. En la tercera sección traeré a colación textos sobre Policía y protesta social, para luego entrar a los dos casos, léase las protestas en el 2020 y el 2022-2023 con ocasión de la sucesión presidencial. Finalmente, se presenta a modo de conclusiones, un balance y perspectivas.

## **I. Policía Nacional del Perú y Derechos Humanos**

### ***1. Marco Constitucional de la Policía Nacional del Perú***

En la Constitución Política del Perú (1993) se ubica un grupo de artículos que describen la finalidad, funciones y otras características de la Policía. El más relevante de ellos es el artículo 166 de la Constitución<sup>3</sup>. En dicho artículo se le encarga a la PNP las tareas de<sup>4</sup>:

- 1) Garantizar, mantener y restablecer el orden interno
- 2) Prestar protección y ayuda a la comunidad
- 3) Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado
- 4) Prevenir, investigar y combatir la delincuencia
- 5) Controlar las fronteras

Complementariamente, hay cinco disposiciones constitucionales en las que se hace mención a funciones de la Policía y que están relacionadas con las señaladas en el artículo 166. En primer lugar, en el artículo 159.4, se indica que la PNP apoya al Ministerio Público en la investigación de delitos. En segundo lugar, la Policía tiene competencia para detener personas, en los dos supuestos mencionados en el artículo 2.24.f de la Constitución: en flagrancia y por orden judicial. En tercer término, la Policía participa en el desarrollo económico y social del país y en defensa civil (art. 171). En cuarto lugar, el artículo 197 indica que la PNP coopera en la tarea municipal de brindar servicios de seguridad ciudadana. Por último, la PNP garantiza el ejercicio del derecho al voto en comicios, siguiendo las instrucciones dadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (art. 186). Por su parte, el Tribunal Constitucional

<sup>3</sup> En los siguientes párrafos, las referencias a artículos llevarán a la Constitución Política del Perú (1993), salvo indicación en contrario.

<sup>4</sup> En la sentencia recaída en el Expediente 0022-2004-AI, el Tribunal Constitucional resumió de manera forzada las seis funciones de la PNP en dos: prevención e investigación del delito (f.j. 43). Esa división no abarca la complejidad de la actividad policial.

(TC) precisó en la STC 009-2019-PI, que el resguardo de la seguridad ciudadana y del orden público no son competencias exclusivas de la PNP (f.j. 45).

Para el cumplimiento de dichas tareas, la Constitución autoriza que las personas policías porten armas (art. 175), a la par que señala que la institución deberá tener fondos suficientes para sus requerimientos logísticos (art. 170) y que los aspectos como la organización institucional, funciones, especialidades, preparación y empleo de la PNP serán regulados por las normas de rango legal (art. 167). En cuanto a la carrera policial, concretamente, sobre los grados, honores, remuneraciones y pensiones de oficiales, la Constitución plantea una equiparación frecuente: el paralelo entre policías y militares (art. 174). En ese mismo artículo se indica que el retiro de los derechos mencionados anteriormente, regulados por ley, corresponde al Poder Judicial. A la ley también le corresponderá normar los ascensos (art. 172). Finalmente, tanto para militares como para policías, se estableció la justicia penal militar policial, encargada de procesar delitos de función (art. 173).

Habida cuenta de que los casos a estudiar serán protestas relativas a conflictos sociales por motivos políticos, me interesa hacer énfasis en las normas constitucionales sobre la Policía que refieren a la estabilidad democrática. Al respecto, hay normas específicas sobre la subordinación al poder constitucional y la defensa del Legislativo.

En el artículo 45 de la Constitución se indica que el poder del Estado emana del pueblo y que ni la PNP ni nadie pueden arrogarse el ejercicio de ese poder, caso contrario cometerían rebelión o sedición. En ese sentido, en el artículo 169 se plantea que la PNP se encuentra supeditada al poder constitucional y que es no deliberante. La persona presidenta del Ejecutivo es la jefa suprema de la Policía (art. 167). Dicha autoridad preside el sistema de defensa nacional y organiza, distribuye y dispone el empleo de la PNP (art. 118.14).

La opción del constituyente es que la PNP se encuentra supeditada al poder constitucional, en esa línea corresponde a la persona presidenta del Ejecutivo ser la jefa de la Policía. Lo dicho no debe confundirse con un poder irrestricto a favor de la presidencia. Se trata de un poder supeditado al orden constitucional. La supeditación al poder constitucional y al Ejecutivo no debe entenderse como la *constitucionalización* de la parcialidad policial a favor del Ejecutivo.

Respecto de la sujeción al poder constitucional, el TC ha indicado en la STC 001-2003-AI que dicha norma

pretende asegurar la sujeción de éstas [Fuerzas Armadas y PNP] a la Constitución y, por mandato de ella, a la jefatura suprema del Presidente [*sic*] de la República, con el fin de sustraer a los “profesionales de armas” de las veleidades de la vida política nacional y evitar su politización. (f.j. 49)

Sobre la prohibición de deliberar, el TC ha planteado en la citada resolución que las decisiones del Ejecutivo “no requiere[n] la opinión, el pronunciamiento o aprobación” de, en este caso, la PNP y que los puntos de vista de la fuerza militar y policial no vinculan al Gobierno ni a la cabeza del Ejecutivo (f.j. 48).

En cuanto al Legislativo, el artículo 98 de la Constitución manda que el Ejecutivo deberá poner a disposición del Congreso los efectivos que les sean solicitados por la presidencia de ese poder del Estado y que la Policía está prohibida de ingresar al recinto del Congreso sin la autorización de la mencionada presidencia.

Finalmente, las personas funcionarias de la Policía poseen ciertas restricciones a sus derechos, especialmente políticos y sociales. De esa manera, no pueden postular a cargos públicos, participar de reuniones partidarias ni realizar actos de proselitismo político (art. 34), su derecho a ser elegida persona congresista se encuentra restringido (art. 91), su derecho de petición se reduce a pedidos individuales (art. 2.20) y se prohíbe sindicalizarse y realizar huelgas (art. 42).

## **2. Derechos Humanos y Policía: Triple Relación**

La relación entre los derechos humanos<sup>5</sup> y la PNP tiene varias aristas. Para explicarlas, me remito a, en primer lugar, la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y, en segundo lugar, a su eficacia vertical y horizontal.

Tanto la dimensión subjetiva como la dimensión objetiva de los derechos fundamentales son ideas asentadas en la jurisprudencia del TC peruano. De acuerdo con dicho planteamiento, los derechos fundamentales tienen ambas dimensiones.

En su dimensión subjetiva, los derechos fundamentales no solo protegen a las personas de las intervenciones injustificadas y arbitrarias del Estado y de terceros, sino que también facultan al ciudadano para exigir al Estado determinadas prestaciones concretas a su favor o defensa; es decir, este debe realizar todos los actos que sean necesarios a fin de garantizar la realización y eficacia plena de los derechos fundamentales. El carácter objetivo de dichos derechos radica en que ellos son elementos constitutivos y legitimadores de todo el ordenamiento jurídico, en tanto que comportan valores materiales o instituciones sobre los cuales se estructura (o debe estructurarse) la sociedad democrática y el Estado constitucional. (STC 3330-2004-AA/TC, f.j. 9)

Por otra parte, la eficacia horizontal y vertical de los derechos fundamentales apunta a los sujetos obligados a promover el ejercicio de derechos fundamentales y a su respeto. La eficacia horizontal hace referencia a la relación entre personas funcionarias públicas y la ciudadanía. La eficacia horizontal de los derechos fundamentales da cuenta del respeto y el ejercicio pleno de derechos en las relaciones entre sujetos privados.

La Constitución es la norma de máxima supremacía en el ordenamiento jurídico y, como tal, vincula al Estado y la sociedad en general. De conformidad con el artículo 38° de la Constitución, “Todos los peruanos tienen el deber [...] de respetar, cumplir [...] la Constitución [...]”. Esta norma establece que la vinculatoriedad de la Constitución se proyecta erga omnes, no sólo en el ámbito de las relaciones entre los particulares el Estado, sino también a aquéllas establecidas entre particulares. (STC 1124-2001-AA/TC, f.j. 6)

Teniendo en cuenta esos dos ejes, la dimensión subjetiva/objetiva y la eficacia vertical/horizontal, sugerimos que la triple relación entre la Policía y los derechos humanos es la siguiente:

- 1) La PNP actúa para proteger derechos fundamentales.
- 2) El respeto de los derechos fundamentales legitima la actuación policial.
- 3) Los propios efectivos policiales gozan de derechos fundamentales.

<sup>5</sup> En este texto usaré derechos fundamentales como sinónimo de derechos humanos.

En primer lugar, al estudiar el diseño constitucional de la PNP se observó que la institución tiene funciones que se vinculan directamente con la efectividad de los derechos fundamentales, léase mantener el orden interno, brindar seguridad, protección y ayuda, combatir la delincuencia, etc. En ese orden de ideas, se nos recuerda que la actuación policial legítimamente orientada, apunta al bien común (Villanueva Bogani, 2015).

La actuación efectiva de la Policía sirve para procurar el bien común basado en el respeto de los derechos fundamentales. Por ejemplo, si la Policía evita un robo, protegió el derecho a la propiedad privada; si frustra la tala ilegal de madera, defendió el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado; si evita una violación sexual, tuteló el derecho fundamental a la libertad o indemnidad sexual; si la PNP investiga adecuadamente y aporta pruebas para dismantelar una banda de sicarios, la Policía actuó para materializar el derecho al debido proceso y proteger el derecho a la vida. Al final del día, la función policial está estrechamente relacionada con procurar la efectividad de derechos fundamentales.

En segundo lugar, la actuación policial se legitima a través del respeto de los derechos humanos. Considerando que los derechos fundamentales se basan en la dignidad de los seres humanos, es natural que la Policía en su actuación deba respetar los referidos derechos.

Los derechos humanos son los límites naturales de la acción policial democrática. No respetarlos lleva a la corrupción y el abuso de poder. En el corto plazo pueden percibirse como un lastre para el trabajo policial, pero no es así. Un buen comportamiento por parte de los policías le da legitimidad y aprobación, que genera una mayor cooperación y colaboración por parte de la sociedad, condición indispensable para que la policía funcione correctamente y sea más efectiva en la prevención y persecución del delito. (Costa Santolalla y Mohar Kuri, 2006, p. 4)

Finalmente, las personas policías son sujetos de derechos fundamentales. Esta afirmación que aparece como evidente no lo es, puesto que las reflexiones sobre la Policía y los derechos humanos suelen focalizarse en cómo la Policía respeta derechos en su actuación, pero no se detiene en que las personas policías también gozan de estos derechos. En todo caso, pongo en relieve que las personas policías gozan de derechos fundamentales, aunque algunos de sus derechos sociales y políticos hayan sido restringidos constitucionalmente.

## **II. Protestas Sociales y Marco Normativo de la Actuación Policial**

Para el presente estudio, me centraré en la actuación policial en protestas sociales. Por ello, en esta sección trabajaré los conceptos de conflicto social y derecho a la protesta. Acto seguido, explicaré el marco normativo de actuación policial en el escenario de las protestas sociales.

### **1. Conflicto Social y el Derecho a la Protesta**

Conflicto social es un concepto debatido ampliamente por la literatura especializada. Bebbington y Bebbington traen a colación, por ejemplo, dos miradas sobre el conflicto: una propia de la “maldición de los recursos”, que colocaría en el centro de la definición la disputa sobre rentas; y otra “postdesarrollo”, que vería el conflicto como “manifestación de contradicciones entre distintas maneras de entender el desarrollo, la democracia y la sociedad deseada” (Bebbington y Bebbington, 2009, p. 119).

En el Perú, el concepto más difundido es el de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo. De acuerdo con dicha institución, el conflicto “debe ser entendido como un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia” (Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, 2023, p. 3). A esta definición amplia de conflicto social, la Defensoría agrega que el conflicto es natural e inevitable, a la vez que este no es sinónimo de violencia. Las personas, agrupaciones u organizaciones actoras del conflicto son de tres tipos: primarias, secundarias y terciarias. Las primeras participan directamente en el conflicto, las segundas apoyan a alguna de las partes o están vinculadas indirectamente. Las terceras son “personas u organizaciones que por sus características pueden tener incidencia en el curso del conflicto” (Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, 2023, p. 3).

El conflicto puede derivar en el ejercicio del derecho fundamental a la protesta. En el Perú, “la protesta social expresada en movilizaciones masivas de personas es la más pública y frecuente de las manifestaciones del conflicto” (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 9). En los mismos votos de la sentencia del TC, en los que se argumentó que la protesta es un derecho fundamental (f.j. 75), se precisó el sustento del referido derecho. En la STC 0009-2018-AI se indicó que el derecho a la protesta es una expresión de la crítica en democracia y de la construcción del pensamiento crítico y que le “asiste a toda persona que mantiene una posición crítica frente al poder” (f.j. 74).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha observado que el sistema internacional y los sistemas regionales de derechos humanos han reconocido la interdependencia e indivisibilidad de los derechos ejercidos en protestas, léase derechos políticos, la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de reunión (Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019).

Retomando los votos de la STC 0009-2018-AI, el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la protesta:

[...] comprende la facultad de cuestionar, de manera de manera temporal o periódica, esporádica o continua, a través del espacio público o a través de medios de difusión (materiales, eléctricos, electrónicos, virtuales y/o tecnológicos), de manera individual o colectiva, los hechos, situaciones, disposiciones o medidas (incluso normativas) por razones de tipo político, económico, social, laboral, ambiental, cultural, ideológico o de cualquier otra índole, que establezcan los poderes públicos o privados, con el objeto de obtener un cambio del status quo a nivel local, regional, nacional, internacional o global, siempre que ello se realice sobre la base de un fin legítimo según el orden público constitucional, y que en el ejercicio de la protesta se respete la legalidad que sea conforme con la Constitución. (f.j. 82)

Ahora bien, por un lado, no cabe duda de que el derecho a la protesta puede ser limitado. Estas limitaciones deben estar incorporadas en una ley, deben buscar garantizar objetivos legítimos y deben ser restricciones necesarias y proporcionales (Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019).

Por otro lado, el Estado tiene obligaciones respecto del derecho a la protesta. Como parte de la obligación de respetar, encontramos el derecho a participar en protestar sin autorización previa, el derecho a elegir el contenido y el mensaje de la protesta, así como el tiempo y lugar.

Como parte de la obligación de proteger y facilitar, aparecen ciertos temas que son de especial relevancia para este documento: el uso adecuado de la fuerza, la restricción máxima de armas de fuego, el respeto de derechos en operativos policiales, el deber de tener y seguir protocolos y contar con una estructura institucional adecuada, procurar instancias de interlocución y negociación, la prohibición de criminalizar a líderes y participantes. Finalmente, como parte de las obligaciones de garantizar, hallamos el deber de investigar, juzgar y sancionar vulneraciones cometidas en protestas sociales, el deber de las autoridades a dar respuestas a la protesta, sin estigmatizarla, el trato con respeto a la protesta, sin criminalizar, y el deber de monitorear y observar las protestas (Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2019).

Recientemente, la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, casación 1464-2021 Apurímac, se mostró abiertamente en contra del derecho a la protesta. En una sentencia condenatoria que cuestionó que la protesta se ejerza entorpeciendo la circulación del transporte público, la Sala afirmó lo siguiente:

El derecho a la protesta —como reclamo vehemente y beligerante— tiene la dificultad de no traslucir un valor, sino un desvalor, es decir, la intransigencia de imponer a cualquier precio una opinión minoritaria o no, incluso si para ello se tiene que dañar o lesionar. (fj. 15)

## ***2. Marco Normativo Policial sobre Protestas Sociales<sup>6</sup>***

A fin de restablecer el orden público, la PNP actúa en escenarios de protestas sociales. En su actuación, la Policía deberá seguir reglas de uso de la fuerza policial. Hace algunos años, diferentes entidades coincidían en que era necesaria una ley de uso de la fuerza policial (Defensoría del Pueblo, 2012, pp. 89-94; Roth, 2014, p. 45; Coordinadora Nacional de Derechos Humanos [CNDDHH]; Instituto de Defensa Legal [IDL], Asociación Pro Derechos Humanos [Aprodeh] y Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz, 2015, p. 2).

En agosto del 2015, con ocasión de la delegación de facultades al Ejecutivo, se emitió el Decreto Legislativo n.º 1186, decreto legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú.

Según el artículo 5 del Decreto Legislativo n.º 1186, las disposiciones de la norma deben interpretarse conjuntamente con la Constitución, las normas de derecho internacional de los derechos humanos, las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

El Decreto Legislativo n.º 1186 partió por definir conceptos básicos como fuerza, uso progresivo y diferenciado de la fuerza, medios de policía y cumplimiento del deber. Acto seguido, en el artículo 4, la norma establece los principios correspondientes al uso de la fuerza: legalidad, necesidad y proporcionalidad. Sobre el tercero, está abierta actualmente una polémica en el Perú.

---

<sup>6</sup> Algunas de las ideas han sido expuestas en la denuncia presentada por Aprodeh, Paz y Esperanza e IDL, donde participé (Instituto de Defensa Legal, Aprodeh y Paz y Esperanza, 2023).

Ese principio fue definido por el Decreto Legislativo n.º 1186 de la siguiente manera: “El uso de la fuerza es proporcional cuando el nivel de fuerza empleado para alcanzar el objetivo legal buscado corresponde a la resistencia ofrecida y al peligro” (art. 4.1.c). La Ley n.º 31012, mal llamada Ley de Protección Policial, modificó el Decreto Legislativo n.º 1186 y colocó una disposición que derogó el principio de proporcionalidad. La derogación generó suspicacias en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pues aquella “podría tener como finalidad establecer una presunción a favor de los agentes policiales sobre la razonabilidad en el uso de la fuerza, lo que podría además favorecer su impunidad” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 07 de diciembre de 2020).

Sin embargo, el principio de proporcionalidad no puede derogarse por ley, ya que forma parte del test de proporcionalidad desarrollado por la jurisprudencia del TC. Este test debe utilizarse siempre que se ejerza un poder público para restringir derechos fundamentales. Es decir, la o el policía como funcionaria pública o funcionario público tiene la obligación de respetar la proporcionalidad. Además, el principio de proporcionalidad está contenido en el artículo 5 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerzas y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Continuando con el marco normativo, el Decreto Legislativo n.º 1186 establece niveles de resistencia y de uso de la fuerza. Entre los segundos se encuentran la presencia policial, la verbalización, el control de contacto, el control físico y las tácticas defensivas no letales.

El artículo 8.3 del Decreto Legislativo n.º 1186 reitera la excepcionalidad del uso de la fuerza letal y establece supuestos en los que la o el policía puede usar la fuerza letal. Estos tienen que ver con situaciones en las que se deba proteger el bien jurídico vida o integridad. La persona policía solo podrá usar la fuerza letal cuando haya un riesgo real y/o inminente de muerte o lesiones graves:

#### 8.3. Reglas de Conducta en el uso excepcional de la fuerza letal

El Personal de la Policía Nacional del Perú, excepcionalmente, podrá usar el arma de fuego cuando sea estrictamente necesario, y solo cuando las medidas menos extremas resulten insuficientes o sean inadecuadas, en las siguientes situaciones:

- a. En defensa propia o de otras personas en caso de peligro real e inminente de muerte o lesiones graves.
- b. Cuando se produzca una situación que implique una seria amenaza para la vida durante la comisión de un delito particularmente grave.
- c. Cuando se genere un peligro real e inminente de muerte o lesiones graves como consecuencia de la resistencia ofrecida por la persona que vaya a ser detenida.
- d. Cuando la vida de una persona es puesta en riesgo real, inminente y actual por quien se está fugando.
- e. Cuando se genere un peligro real o inminente de muerte del personal policial u otra persona, por la acción violenta de quien participa de una reunión tumultuaria violenta (Decreto Legislativo n.º 1186, art. 8)

La excepcionalidad del uso de la fuerza letal prohíbe a las personas policías disparar contra manifestantes que estén huyendo, si quienes protestan no representan un riesgo real, inminente y actual para afectar el bien jurídico vida (Decreto Legislativo n.º 1186, art. 8.3.d). Esto ha sido reiterado por el Acuerdo Plenario 005-2019-CJ-116:

No existe en el ámbito de la democracia la denominada “ley de fuga” como mecanismo permisivo para disparar arma de fuego o atacar con arma letal al intervenido que huye sin que éste pusiera en riesgo inmediato, efectivo y grave bienes jurídicos de primer orden para el que interviene o para terceros (de lo contrario puede convertirse en mecanismo encubridor de ejecuciones extrajudiciales y deslegitimador de la función policial). (f.j. 55)

Adicionalmente, el decreto en mención cuenta con una regulación sobre qué hacer después de haber utilizado la fuerza, como, por ejemplo, brindar atención médica, comunicar a familiares; y, esto es importante, establece los derechos policiales en el uso de la fuerza policial y su responsabilidad.

A partir del Decreto Legislativo n.º 1186 se han publicado, en el Perú, directivas y documentos oficiales referidos al marco institucional de uso de la fuerza policial en conflictos sociales. Me refiero, por ejemplo, al Reglamento de la ley de uso de la fuerza policial (Decreto Supremo n.º 012-2016-IN del 27 de julio de 2016), el Manual de Operaciones de Mantenimiento y Restablecimiento del Orden Público (Resolución Directoral 179-2016-DIRGEN/EMG-PNP, del 22 de marzo del 2016) superado posteriormente por los Lineamientos Administrativos y Operativos Aplicables a las Operaciones Policiales de Control, Mantenimiento y Restablecimiento del Orden Público (Directiva 015-2022-CG PNP/EMG), el Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial (Resolución Ministerial 952-2018-IN), publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de agosto de 2018, entre otros.

Ahora bien, a situaciones de protesta social, aplica el literal (e) del citado artículo 8.3, que señala que la fuerza letal se usará ante un peligro real o inminente de muerte. El Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial (2018) indica que “cuando el policía dispara su arma no lo hace para asustar, herir o desarmar” [Segunda parte, capítulo. I, F. 6. a. (1)]. Lo hace para proteger el bien jurídico vida o integridad personal ante riesgo de lesiones graves [Segunda parte, capítulo. I, F. 6. a. (1)]. Más aun, en dicho manual se reconoce el derecho a la protesta: “El derecho de reunión, manifestación y protesta son derechos humanos que la Constitución Política y los tratados internacionales reconocen” (Segunda parte, capítulo IV)

En ese orden de ideas, en el Manual de derechos humanos (2018) se indica:

[...] para las situaciones de orden público, las armas de fuego no deben considerarse una herramienta táctica, sino un último recurso de uso excepcional en respuesta a situaciones individuales que amenazan con causar muerte o heridas graves y deben utilizarse exclusivamente cuando todos los otros recursos resultaron ineficaces. (Segunda parte, capítulo IV)

Especial mención doy al documento Lineamientos Administrativos y Operativos Aplicables a las Operaciones Policiales de Control, Mantenimiento y Restablecimiento del Orden Público del 2022. Dicho documento parte del reconocimiento del derecho fundamental a la protesta y señala expresamente que “el uso de la fuerza es excepcional, debe ser planeado y limitado proporcionalmente, debiendo previamente haberse agotado todos los demás medios de control” (art. 6.4). Los lineamientos abarcan el antes, durante y después de la actuación policial en medio de la protesta. Para mostrar lo garantista de dichos lineamientos, tomemos como ejemplo lo que debe hacer el jefe operativo durante la ejecución de las operaciones. En el punto 7.1.4.2. se señala literalmente las siguientes disposiciones y otras más:

- 1.1.1.1.1. Evita reacciones violentas del personal policial que participa directa o indirectamente en las operaciones, no debiendo asumir el desarrollo de las mismas como un problema personal.
- 1.1.1.1.2. Evalúa el comportamiento de los manifestantes con la finalidad de establecer la posibilidad de emplear el equipo de negociación, cuya actuación debe ceñirse a la guía básica del negociador en las operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público.
- 1.1.1.1.3. Evalúa la participación de mujeres, niños, ancianos, personas con discapacidad u otros grupos vulnerables dentro de la manifestación, con la finalidad de adoptar los medios de disuasión, protección y/o controles más adecuados garantizando el respeto de sus derechos.
- 1.1.1.1.4. Prioriza el nivel preventivo del empleo de la fuerza cuando dispersen reuniones no violentas.
- 7.1.4.2.8. Evita el empleo de material lacrimógeno en intermediaciones de edificaciones donde se congreguen personas con mayor riesgo de sufrir las consecuencias de los agentes químicos, tales como hospitales, asilos, colegios, etc.
- 7.1.4.2.12. Controla que el personal policial participante en las operaciones, no debe realizar las siguientes acciones:
  - 7.1.4.2.12.1. Arrebatarse banderolas o pancartas utilizadas por los manifestantes, para no exacerbar los ánimos, limitándose al decomiso de objetos contundentes o punzo cortantes que puedan ser utilizados contra las personas (civiles o policías)
  - 7.1.4.2.12.2. Arrojar contra los manifestantes objetos contundentes (piedras, palos, fierros, etc.) manteniendo las formaciones tácticas y empleando adecuadamente los equipos de protección.
- 1.1.1.1.16. Deja de utilizar la fuerza inmediatamente al cese de la resistencia o violencia, adoptando las correspondientes medidas de seguridad.
- 1.1.1.1.17. Procura asistencia a las personas que resulten lesionadas y evacúa a los heridos a los centros de atención médica más próximos, además de garantizar la existencia de corredores humanitarios y el acceso a socorristas (Comandancia General de la Policía Nacional del Perú, 2022).

Ahora bien, existen dos elementos para la evaluación de la actuación policial. En primer lugar, se encuentra el plan de operaciones. En el marco de las acciones de planeamiento, el Estado mayor correspondiente produce un plan de operaciones, es decir un documento, “en el cual se establecen, coordinan e integran las acciones que deben ejecutar las sub-unidades [*sic*] [...] para cumplir una misión específica” (Dirección General de la Policía Nacional del Perú, 2013, p. 210). En el plan de operaciones se establece la línea de mando, que permite determinar responsabilidades. En segundo lugar, el uso de armas menos letales debe ajustarse a las disposiciones vigentes (Dirección General de la Policía Nacional del Perú, 21 de agosto de 2015). Las llamadas armas no letales pueden ser letales en determinadas circunstancias. De ahí que se prefiera usar el término menos letales.

La normatividad vigente es clara al indicar que el uso ilícito de la fuerza policial genera responsabilidad administrativa, disciplinaria, penal y civil para las personas autoras inmediatas y mediatas, y también para las superiores jerárquicas (Decreto Legislativo n.º 1186, art. 11.5). Este artículo debe ser leído junto con el artículo 20.11 del Código Penal que contiene la exoneración de responsabilidad penal cuando se usa el arma u otro medio de defensa de manera reglamentaria. Precisamente, el uso reglamentario del arma de fuego

implica el cumplimiento de las disposiciones sobre el uso de la fuerza letal contenida en el Decreto Legislativo n.º 1186.

Para atribuir responsabilidad penal, se deberá hacer la debida investigación. Frente a eventuales situaciones que generen impunidad, la Corte Suprema señaló que no son admisibles actos procesales que, cuestionando indebidamente la admisibilidad o la procedencia de la investigación, afecten el derecho de acceso a la justicia. Efectivamente, el Acuerdo Plenario 005-2019-CJ-116 proscribió expresamente la figura de la cuestión previa y cualquier otra restricción del derecho fundamental de acceso a la justicia (f.j. 60). Esto es considerado como regla vinculante, conocida como doctrina legal (Acuerdo Plenario 005-2019-CJ-116, f.j. 62).

El Ministerio Público cuenta con reglas especiales para las investigaciones penales contra policías en el marco de restablecimiento del orden público. Mediante la Resolución de Fiscalía de la Nación 534-2022-MP-FN, se aprobó la Directiva “Ejercicio de la función fiscal frente al uso arbitrario o ilegítimo de la fuerza por agentes responsables de garantizar, mantener y restablecer el orden interno” (artículo primero de la parte resolutive). El objetivo de la directiva es, en el marco de la actuación relativa al orden público, optimizar el trabajo fiscal ante el uso arbitrario o ilegítimo de la fuerza, prevenir y perseguir delitos con ocasión del uso arbitrario o ilegítimo de la fuerza y reforzar las capacidades y habilidades de las personas fiscales (Objetivo, Directiva, 2022).

Frente a la actuación policial, la acción de la Fiscalía será, en primer lugar, preventiva, es decir, la Fiscalía debe contribuir a evitar la comisión de delitos relacionados con el uso arbitrario o ilegítimo de la fuerza (art. 5.1.3.a). En el escenario de hechos consumados, corresponde al Ministerio Público cumplir con su rol de persecutor (art. 5.1.3. b). En esa tarea, las principales reglas de investigación son las siguientes: (i) la orden del fiscal para que las personas implicadas en las muertes y/o lesiones sean retiradas de cualquier posición de dominio sobre las víctimas, las personas denunciadas, testigos y otras en situación de vulnerabilidad (art. 5.2.3.g); (ii) el levantamiento de un acta por uso de la fuerza (art. 5.2.2.d); (iii) la investigación de oficio, con la debida diligencia, de manera exhaustiva, pronta, objetiva y eficaz a fin de determinar la causa de la muerte y/o lesiones, la identificación de quienes serían responsables y del procedimiento que causó la muerte (art. 5.2.3.a); (iv) llevar las investigaciones en sede fiscal, ordenando la recopilación de elementos de prueba biológica, digital, física, documental, balística y otros (art. 5.2.3.b), la necropsia o reconocimiento médico legales o peritajes pertinentes (art. 5.2.3.c), la adopción de acciones urgentes y necesarias para evitar la contaminación de la escena del delito (art. 5.2.3.e); (v) el recojo rápido y urgente de declaraciones de las personas denunciadas, de las denunciadas, de las víctimas y de los testigos, además del dictado de medidas de protección (art. 5.2.3.f); (vi) aplicar el Manual de Investigación y Documentación Efectiva sobre Tortura, Castigos y Tratamientos Crueles, Inhumanos o Degradantes (Protocolo de Estambul) y el Protocolo de Reconocimiento Médico Legal para la Detección de Lesiones o Muerte Resultante de Tortura (art. 5.2.3.d); (v) la adecuada comunicación de los fiscales con las personas víctimas o sus representantes, evitando la revictimización (art. 5.2.3.h).

A manera de conclusión de esta subsección, puede decirse que el marco normativo sobre la actuación policial y el uso de la fuerza en protestas sociales muestra estándares valiosos de respeto a derechos fundamentales. El problema no radica en la norma, sino en las prácticas (Defensoría del Pueblo, 2012). Puede decirse que el uso excesivo de la fuerza contra manifestantes conlleva, por lo

general, a la vulneración de derechos fundamentales, como el derecho a la protesta, e incluso podría impactar en el derecho a la vida o el derecho a la integridad personal y otros derechos.

### **III. Protesta Social, Policía y Derechos Humanos: Estudio de Casos de las Protestas por las Sucesiones Presidenciales (2020-2023)**

#### ***1. Actuación Policial en Protestas Sociales: Elementos generales para el análisis***

En los siguientes párrafos daré cuenta de las publicaciones referidas a la actuación policial en protestas sociales, a manera de aproximarnos a los casos.

En una investigación anterior (Bazán, 2021), sugerí que la Policía reproduce patrones de colonialidad del poder, resaltados por Aníbal Quijano (Quijano, 2000; Quijano y Wallerstein, 1992). En dicho trabajo estudié precisamente la actuación policial en una protesta social, aquella que se produjo en septiembre de 2015 en contra del proyecto cuprífero Las Bambas. Con anterioridad a esa protesta se creó un ambiente de parcialidad policial a favor de la empresa y en contra de las personas manifestantes, expresado en los convenios remunerados entre la Policía y Las Bambas, y la calificación de la ciudadanía que protesta como fuerzas enemigas. Del mismo modo, la Policía se alojó en las instalaciones de la empresa, llevó ahí a las personas detenidas y atendió al personal herido. Paralelamente, utilizó fuerza letal contra manifestantes y procedió a generar documentos que sirvieron para criminalizar la protesta. Desde una mirada macro, la actuación policial, calificada como *cheap security* para el capitalismo global, fue una expresión de prácticas autoritarias a favor de un proyecto de inversión chino, que se montó sobre relaciones de colonialidad que solían favorecer a iniciativas del Norte Global, generando aquello que junto con Rodríguez calificamos como la “paracolonia- lidad” (Rodríguez y Bazán, 2023).

Otra línea de investigaciones apunta a la institucionalidad y operatividad policial. Hace más de una década, la Defensoría del Pueblo advirtió que la institucionalidad policial favorecía el uso excesivo de la fuerza en conflictos sociales. Dicha institución resaltó la precariedad de las unidades de servicios especiales de las diferentes regiones policiales, que son las primeras llamadas para el restablecimiento del orden público, y criticó que la dirección a cargo de terrorismo sea la misma responsable de conflictos sociales. La Defensoría se estaba refiriendo a la anteriormente conocida como Dirección Nacional de Operaciones Especiales (Dinoes) de la PNP (Defensoría del Pueblo, 2012).

La Dinoes, creada en 1987 bajo el nombre de Dirección de Operaciones Especiales, surgió en el contexto de la lucha contra el terrorismo y tuvo la misión de detener la subversión (Rucoba Tello, 2020). A lo largo de su historia esa fue su tarea principal. Con el repliegue del terrorismo y el fin del conflicto armado interno, la Dinoes abarca actualmente otros frentes. De acuerdo con Huaytalla, las principales funciones de la Dinoes en el 2018 eran las siguientes: operaciones contrterroristas y antidrogas; restablecimiento del orden a nivel nacional; operaciones de seguridad ciudadana; desminado humanitario y minería ilegal; operaciones en crisis de toma de rehenes; y, mantenimiento del orden en las empresas extractivas (Huaytalla, 2020).

Especial atención en la investigación académica han recibido los convenios entre la Policía y las empresas extractivas. La falta de transparencia, la cantidad de convenios y la

inconstitucionalidad han sido tres temas recurrentes en las investigaciones (Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013, CNDDHH, Derechos Humanos Sin Fronteras [DHSF], Grufides y Society for Threatened Peoples, 2013, Ruiz y Masquez Salvador, 2015, Earthrights International, IDL y CNDDHH, 2019). En el 2020, el TC emitió sentencia en el expediente 0009-2019-PI, caso sobre la constitucionalidad de la prestación de “Servicios Policiales Extraordinarios”. Tomando como punto de partida la legalidad de los convenios, fundamentado en el Decreto Legislativo n.º 1267, el TC señaló que los convenios no desnaturalizan la función policial, pero que no deben ser la regla.

## **2. Caso 1: La Vacancia del Presidente Martín Vizcarra y las Protestas Contra el Presidente Manuel Merino**

El lunes 9 de noviembre de 2020, el Congreso de la República aprobó con 105 votos a favor la vacancia presidencial de Martín Vizcarra en aplicación del artículo 113, inciso 2 de la Constitución, léase vacancia por incapacidad moral. Esta decisión fue publicada mediante la Resolución del Congreso 001-2020-2021-CR. En consecuencia, asumió la presidencia de la República, el expresidente del Congreso, Manuel Merino.

A pesar del estado de emergencia sanitaria por la propagación del COVID-19, las protestas contra la decisión del Congreso y el gobierno de Manuel Merino se iniciaron el mismo día de la vacancia. Convocadas por redes sociales y otros medios, los eslóganes #FueraMerino y #TomaLaCalle tuvieron gran acogida. En diversas partes del país, especialmente en sectores urbanos y en personas de todas las edades, la adhesión a la protesta fue considerable (Instituto de Estudios Peruanos, 2020). La participación de personas jóvenes cobró especial notoriedad y se manifestó en la “Generación del Bicentenario”. La fuerza de la protesta abonó a que los principales pedidos se concretaran: el domingo 15 de noviembre Manuel Merino renunció al cargo de presidente.

Para el análisis del uso de la fuerza policial, utilizaremos como fuente los siguientes documentos: Defensoría del Pueblo (2020), Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2020), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (7 de diciembre de 2020), Oficina General de Integridad Institucional del Ministerio del Interior (29 de enero de 2021) y fuentes periodísticas.

Las protestas sucedieron en 48 localidades del país. La intensidad de ellas fue diferente en cada localidad (Defensoría del Pueblo, 2020):

**Tabla 1**  
Departamentos donde se desarrollaron protestas en el espacio público

Fecha	Departamentos
09/11/2020	Arequipa, Ayacucho, Cuzco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima Metropolitana, Loreto y Piura
10/11/2020	Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Huánuco, Huancavelica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima Metropolitana, Loreto, Moquegua, Piura, Puno y San Martín
11/11/2020	Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Lambayeque, Lima Metropolitana, Madre de Dios, Piura, Puno y Tacna
12/11/2020	Amazonas, Áncash, Arequipa, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cuzco, Huánuco, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima Metropolitana, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali
13/11/2020	Lima Metropolitana
14/11/2020	Amazonas, Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima Metropolitana, Pasco, Piura, Puno, San Martín y Tacna
15/11/2020	Áncash, Arequipa, Apurímac, Ayacucho, Callao, Huancavelica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima Metropolitana, Lima (Barranca), Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna y Tumbes
16/11/2020	Amazonas, Áncash, Arequipa, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Huánuco, Huancavelica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima Metropolitana, Lima (Huaral), Piura, Puno y San Martín
17/11/2020	Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Huánuco, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima Metropolitana, San Martín, Tacna y Tumbes.
21/11/2020	Lima Metropolitana, Loreto

Fuente: Adaptado de Defensoría del Pueblo, 2020, pp. 15-16.

Fue en Lima donde se observaron mayores niveles de vehemencia y violencia. Por eso, este relato se centrará en dicha localidad, con el fin de poner la lupa sobre la actuación policial, el uso de la fuerza y los derechos humanos.

La Oficina de Integridad Institucional del Ministerio del Interior (2021, p.4) reportó que desde el 10 de noviembre hubo protestas en Lima y que el 12 de noviembre, durante la primera marcha nacional, la cantidad de manifestantes podía calcularse en 25 000 personas. El incremento de personas fue acompañado por una mayor organización, que —a pesar de la rapidez de la acción— se mostró articulada. El 13 de noviembre, las protestas en Lima eran claramente descentralizadas. No solo se producían en el centro de Lima, sino que se hacían en otros distritos e incluso apuntaban a políticos protagonistas de la crisis. Grupos de manifestantes se reunían en diferentes puntos de la ciudad y realizaban acciones. La marcha del 14 de noviembre fue masiva; la Policía ejerció violencia contra las y los manifestantes del centro de

Lima, con el resultado trágico de dos personas muertas y decenas heridas. La Oficina de Integridad Institucional del Ministerio del Interior describió los hechos de ese día, del siguiente modo:

La marcha convocada se desarrolló inicialmente de manera pacífica; sin embargo, alrededor de las 8:00 p.m., los medios televisivos comenzaron a informar de enfrentamientos violentos entre los manifestantes y la Policía Nacional del Perú en el cruce de las avenidas Abancay y Nicolás de Piérola y las inmediaciones del Parque Universitario, cuando los primeros intentaron avanzar hacia la sede del Congreso de la República e intentaron atravesar las vallas de seguridad que les impedían el paso. En respuesta, los efectivos policiales habrían iniciado la represión a los manifestantes con abundantes bombas lacrimógenas y disparos de perdigones, ocasionando una respuesta aún más violenta de los manifestantes. Los reportes periodísticos y las redes sociales informaron que el personal policial habría lanzado gases lacrimógenos y perdigones directamente al cuerpo de los manifestantes. En tales circunstancias, se conoció también a través de los medios de comunicación que en la zona del Parque Universitario y en el cruce de las avenidas Lampa y Nicolás de Piérola, el uso de perdigones por parte de la Policía Nacional del Perú habría ocasionado el fallecimiento de dos jóvenes (Jack Bryan Pintado Sánchez de 22 años y Jordan Inti Sotelo Camargo de 24 años) y se daba cuenta además de que los enfrentamientos habían dejado como resultado decenas de heridos entre los manifestantes y los efectivos policiales, los cuales requirieron atención en los nosocomios cercanos. Adicionalmente a ello, los reportes de las principales cadenas de noticias nacionales informaron sobre denuncias acerca de posibles detenciones ilegales, así como denuncias de personas presuntamente desaparecidas. (Oficina General de Integridad Institucional del Ministerio del Interior, 2021, pp. 5-6)

En ese contexto, las cuatro fuentes de información recurridas son claras. Ellas coinciden en que hubo incumplimiento de las reglas de uso de la fuerza policial (Defensoría del Pueblo, 2020, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2020; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 07 de diciembre de 2020; Oficina General de Integridad Institucional del Ministerio del Interior, 29 de enero de 2021) (ver Anexo 1). Ese sentido, me estoy refiriendo al uso excesivo de la fuerza por parte de ciertos agentes policiales, que vulneró derechos humanos.

Además del derecho a la protesta, la libertad individual y la reunión pacífica, los derechos fundamentales vulnerados en la protesta social fueron el derecho a la vida y a la integridad personal de las y los manifestantes. Posteriormente, se han vulnerado derechos relacionados con la tutela procesal efectiva. Respecto de las personas policías, también se vulneró el derecho a la integridad personal.

**Tabla 2**  
Personas fallecidas en la manifestación del 14 de noviembre de 2020

Nombres y Apellidos	DNI	Edad	Causa de muerte
Jordan Inti Sotelo Camargo	73188102	24	Laceración pulmonar más hemotórax. Traumatismo torácico abierto. Herida penetrante en tórax por proyectil de arma de fuego.
Jack Bryan Pintado Sánchez	73755410	22	Hemorragia interna. Laceración de aorta descendente. 10 heridas penetrantes por proyectiles de arma de fuego (perdigones): 04 en cabeza, 02 en cuello, 02 en tórax y 02 en brazo derecho.

Fuente: Adaptado de Defensoría del Pueblo, 2020, p. 41, siendo elaborado el original con base en los «[c]ertificados de necropsias del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses del Ministerio Público» (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 41).

Tomando en cuenta que la Policía portó armas de fuego durante la protesta del 14 de noviembre de 2020, que no existen reportes serios sobre el uso de armas letales por parte de las personas manifestantes (Oficina General de Integridad Institucional del Ministerio del Interior, 2021) y la existencia de reportes periodísticos que reconstruyen los sucesos que llevaron a la muerte de las dos personas (Laura, IDL-Reporteros, 2020a; Laura, IDL-Reporteros, 2020b), es presumible que las personas victimarias hayan sido efectivamente policías en ejercicio de la fuerza policial.

Recordemos que, según las reglas de uso de la fuerza contenidas en el Decreto Legislativo n.º 1186, se autoriza a las personas policías a usar fuerza letal en reuniones tumultuarias, cuando “se genere un peligro real o inminente de muerte del personal policial u otra persona, por la acción violenta de quien participa de una reunión tumultuaria violenta” (art. 8.3.e). De acuerdo con la reconstrucción de los hechos, no se evidencia que Jordan Inti Sotelo Camargo ni Jack Bryan Pintado Sánchez hayan representado un peligro real o un peligro inminente de muerte para el personal policial o para otra persona.

En ese sentido, hay cierto grado de certeza al decir que estamos ante el uso indebido de la fuerza policial y, por lo tanto, ante una vulneración al derecho a la vida de dos personas. A conclusiones similares, aunque con menor y mayor de certeza, llegaron tanto la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2020) como la Defensoría del Pueblo (2020), respectivamente.

En cuanto al derecho a la integridad personal, el Ministerio de Salud, a través de sus hospitales, atendió a 210 personas civiles durante las protestas sociales. Al 24 de noviembre de 2020, más de una semana después de la renuncia de Merino De Lama a la presidencia, se reportó que, además de las dos personas muertas, 13 personas seguían hospitalizadas, 82 habían sido dadas de alta y que 113 personas fueron atendidas ambulatoriamente (Ministerio de Salud, 2020). A ese número deben sumarse las personas atendidas por el Sistema Metropolitano de la Solidaridad (Sisol) (41) y en establecimientos privados (7) (Defensoría del Pueblo, 2012).

Las personas policías heridas durante la protesta social serían una expresión de la vulneración al derecho a la integridad personal. De acuerdo con documentos oficiales<sup>7</sup>, se contabilizaron 22 personas policías heridas entre el 12 y 15 de noviembre de 2020 en las protestas de Lima (Oficina General de Integridad Institucional del Ministerio del Interior, 2021).

Finalmente, tratemos el derecho a la tutela procesal efectiva. Tanto los hechos que llevaron a la muerte de los dos manifestantes, así como a las lesiones contra civiles y policías deben ser objeto de investigación y, eventualmente, de sanción por parte del sistema de justicia. Tras más de dos años y medio de ocurridos los hechos, los procedimientos fiscales y jurisdiccionales avanzan lentamente. En noviembre de 2022 se resolvió un incidente respecto de la competencia del órgano de justicia, de tal modo que se pudo continuar con el proceso por homicidio calificado, lesiones graves y leves, y abuso de autoridad (Miranda, 2022).

### **3. Caso 2: La Vacancia del Presidente Pedro Castillo y las Protestas contra la Presidenta Dina Boluarte<sup>8</sup>**

El 7 de diciembre de 2022, el expresidente Pedro Castillo pronunció por la televisión estatal un mensaje a la nación que anunciaba el establecimiento de un Gobierno de excepción, la disolución del Congreso y la reestructuración del Poder Judicial y otros organismos constitucionales autónomos. Este hecho, que constituyó un fallido golpe de Estado, determinó que, en el Congreso de la República, la mayoría congresal votara a favor de la vacancia por incapacidad moral y se le separase del cargo. El mismo día del golpe de Estado, la vicepresidenta, Dina Boluarte, asumió el cargo de presidenta de la República.

Como reacción ante los sucesos políticos, diferentes colectivos de personas salieron a las calles a ejercitar su derecho a la protesta. Ellos exigían el cierre inmediato del Congreso, la renuncia de la presidenta Dina Boluarte y el adelanto de las elecciones generales al 2023. Un grupo exigía también la reposición de Pedro Castillo. Las manifestaciones en Andahuaylas se iniciaron el mismo 7 de diciembre de 2022 y se expandieron por varias localidades del país.

Las protestas fueron fuertes en la región andina centro y sur, así como en Lima. Se produjeron masacres en tres lugares, Apurímac, Ayacucho y Juliaca. Las dos primeras sucedieron en diciembre, antes de la tregua por fiestas navideñas y de fin de año. La tercera, la más fuerte, fue en enero. Para este documento, he recogido información de la masacre de Apurímac y de Juliaca, puesto que en ellas participó la Policía. En el caso de los sucesos de Huamanga, estos estuvieron a cargo de las Fuerzas Armadas.

Se debe considerar que las regiones de Apurímac y Puno se autoperceben mayoritariamente como indígenas. En Apurímac, según los resultados del censo de 2017, “el 84 % de la población de 12 a más años de edad, se reconoce como quechua” (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018a, p. 38). Mientras que, en la región de Puno, “el 90.7 % de la población de 12 a más años, se reconoce como parte de uno de los dos pueblos indígenas dominantes: quechua (56.98 %) y aimara (33.72 %)” (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018b, p. 38).

7 Los informes 47-2020-REGPOLLIMA/ UNIPLEDU-OFIPLD y 69-2020-REGPOL-LIMA-SEC/CC (14 de noviembre de 2020) y el Informe n.º 69-2020-REGPOL-LIMA-SEC/CC (15 de noviembre de 2020).

8 Algunas de las ideas han sido expuestas en la denuncia presentada por Aprovech, Paz y Esperanza e IDL, donde participé (Instituto de Defensa Legal, Aprovech y Paz y Esperanza, 2023).

Al tomar en cuenta la mayoría indígena en Apurímac y Puno, se puede advertir un sesgo racista en la actuación policial que describiremos a continuación. El racismo ha sido particularmente evidente en operativos policiales a favor de industrias extractivas en conflictos socioambientales (Bazán, 2021). El racismo se reproduce desde los primeros años de la formación de oficiales, a través del uso de textos abiertamente racistas, la invisibilización del racismo como problema y la jerarquización de conocimientos, que desdeña los saberes de personas racializadas (Bazán, 2023). Amnistía Internacional es de la opinión que el “marcado sesgo racista”, facilitó que las masacres policiales sean precisamente en las regiones con alta población indígena (Amnistía Internacional, 2023, pp. 52-61). En ese sentido, se observa una vulneración al derecho a la igualdad y al mandato de no discriminación.

### a) La Masacre de Apurímac<sup>9</sup>

Entre el 9 y el 14 de diciembre del 2022 se produjeron los hechos de la masacre de Apurímac. Durante esos días se desarrollaron un conjunto de acciones en tres localidades de Apurímac, Andahuaylas, Chincheros y Abancay, que merecieron respuesta policial. En ese contexto, murieron seis personas en Andahuaylas y Chincheros, 83 resultaron heridas y decenas fueron detenidas. El listado de víctimas mortales puede ser consultado en el Anexo 2.

El 10 de diciembre fue un día crítico para Andahuaylas. Ese día fue herido con una bomba lacrimógena el joven Christian Alex Rojas Vásquez. Por la gravedad de su lesión, el herido fue remitido a un hospital de Abancay, donde fue operado de emergencia, debido a que sufrió un traumatismo encéfalo craneano severo con hemorragia epidural. Unos días después, el 14 de diciembre de 2022, Cristian Rojas falleció. El 11 de diciembre de 2022, las protestas se intensificaron. Ese día fallecieron el menor de edad D. A. Q. y Beckham Romario Quispe Garfias. En el informe médico del segundo se consignó que sufrió hemorragia interna y proyectil por arma de fuego en la zona subclavicular derecha.

El 12 de diciembre, fallecieron dos personas más, Wilfredo Lizarme Barboza y Jhon Enciso Arias, quienes se encontraban en el cerro Huayhuaca, cuando la Policía disparó hacia dicho lugar. En el certificado de defunción del segundo se consignó que hubo una herida perforante por proyectil de arma de fuego.

Ese mismo 12 de diciembre, en otra localidad de Apurímac, Chincheros, los manifestantes salieron a protestar. Ese día murió un menor de edad, de siglas R. P. M. LL., con una herida causada por un proyectil de arma de fuego, y se produjeron lesiones graves a dos personas, entre ellas un menor de edad, ambas lesiones causadas por un proyectil de arma de fuego.

Amnistía Internacional (2023) llegó a la conclusión de que cuatro de los seis casos de Andahuaylas se tratarían de ejecuciones extrajudiciales, es decir, de vulneraciones al derecho fundamental a la vida. Sobre los dos casos restantes, en el informe no se pueden hacer afirmaciones tan precisas. El resto de los casos “apuntan a que deben ser investigados como ejecuciones extrajudiciales” (Amnistía Internacional, 2023, p. 17). De ese modo, Amnistía

9 Para la elaboración de este acápite sobre Apurímac partimos de los hechos que se consignaron en la denuncia penal elaborada por un equipo jurídico del Instituto de Defensa Legal, Aprodeh y Paz y Esperanza junto con abogados independientes. La denuncia se dirigió a la Fiscalía de la Nación y colocó a Dina Boluarte y otras personas como responsables de la masacre de Apurímac (Instituto de Defensa Legal, Aprodeh y Paz y Esperanza, 2023). Yo me encargué de redactar diferentes partes de esa denuncia, así como de ser responsable de la versión final.

Internacional considera con cierto grado de verosimilitud que no se habría cumplido con el uso reglamentario de la fuerza letal.

La fuerza menos letal también fue utilizada indebidamente. Muestra de ello es el uso de gases lacrimógenos contra la población civil que cargaba los féretros de dos de los manifestantes muertos en Andahuaylas el 13 de diciembre de 2022. El cortejo fúnebre, que se trasladaba por las calles de Andahuaylas cargando dos ataúdes, fue atacado. El uso indebido de la fuerza menos letal se refleja en el caso de Christian Alex Rojas Vásquez, quien recibió el impacto de una bomba lacrimógena disparada al cuerpo.

El derecho a la integridad de muchas personas fue impactado por el uso de la fuerza letal y menos letal por parte de la Policía en Andahuaylas, Chincheros y Abancay. En Apurímac también se reportaron detenciones arbitrarias, tortura y tratos crueles realizados por la Policía en contra de manifestantes que ya se encontraban detenidos.

### **b) La Masacre de Puno**

El 9 de enero de 2023 fue un día trágico para Puno. La protesta fue masiva. Gente de Juliaca y también de Azángaro, San Antonio de Putima, Huancané, Carabaya y Sandía, entre otros, alimentaron la protesta. Las personas manifestantes se enfrentaron con la Policía en diferentes puntos de la ciudad de Juliaca, especialmente en el aeropuerto y cerca del centro de la ciudad. Ese día murieron 18 personas civiles y un policía, y hubo un número no determinado de personas civiles heridas y, aproximadamente, 70 policías sufrieron lesiones.

Por la mañana, un grupo de manifestantes se planteó como objetivo tomar el aeropuerto. Alrededor del aeropuerto se produjeron las primeras muertes en situaciones en que la Policía utilizó la fuerza. La lista de fallecidos puede consultarse en el Anexo 3. De acuerdo con las fuentes periodísticas (Laura y Prado, 2023), se logró reconstruir las circunstancias de las muertes de algunas de las víctimas de Juliaca, que paso a reseñar.

Gabriel López Amanqui falleció como consecuencia del impacto de perdigones. El interno de medicina Marco Antonio Samillán fue impactado por un proyectil de arma de fuego, mientras estaba de espaldas. Jorge Huaranca Choquehuanca estaba parapetado junto con un periodista. Al levantarse para arrojar una piedra, recibió disparos en la cabeza. Ya dentro del aeropuerto, falleció Nelson Pilco Condori como consecuencia de un proyectil de arma de fuego, mientras él y otros manifestantes se protegían con improvisados escudos. La menor de edad J. N. A. H. fue impactada por una bala de pistola, calibre 9 mm, mientras estaba en las inmediaciones del aeropuerto. Heder Jesús Mamani Luque sufrió una herida en el cráneo, tenía lesiones por proyectil disparado por arma de fuego. También tenían orificios de entrada y salida de proyectil de armas de fuego, Christina Mamani, Roger Cayo, Rubén Mamani y Heliot Arizaca. Por su parte, Marcos Quispe recibió impactos de perdigones de plomo. Ghiovanny Illanes Ramos, Reynaldo Ilaquita Cruz y E. L. H. murieron por disparos compatibles con las AKM que usó la Policía.

Por la tarde de ese día, los enfrentamientos se seguían produciendo. La Policía trató de repeler con bombas lacrimógenas y otros medios de policía a las personas manifestantes cerca del centro de la ciudad. Héctor Quilla Mamani recibió el impacto de un proyectil de arma de fuego, mientras caminaba de espaldas después de patear una bomba lacrimógena. Paul Mamani Apaza y B. A. J. fueron impactados casi al mismo tiempo, en el mismo lugar, por disparos de armas de fuego. En un lugar cercano, Ever Mamani Arqui recibió

un impacto de bala, mientras se encontraba parado junto con un grupo de manifestantes (Laura y Prado, 2023).

Por parte de la Policía, falleció el suboficial de segunda José Luis Soncco Quispe. Él junto con otro policía habrían sido atacados por manifestantes. Soncco fue el que sufrió las agresiones más severas y murió. Su vehículo policial fue quemado. Además, 70 policías habrían sido víctimas de la vulneración de su derecho a la integridad personal.

Las vulneraciones del derecho a la vida fueron claras en, al menos, diez de las 19 muertes que investigó IDL-Reporteros (Laura y Prado, 2023). De acuerdo con dicha fuente, “ninguna de las víctimas civiles representaba un peligro inmediato o inminente para la vida o la integridad de los policías en el momento en que fueron abatidas” (Laura y Prado, 2023, s.p.). Amnistía Internacional respalda dicha postura, aunque con menor énfasis, respecto de los casos que investigó. De acuerdo con la información analizada, hay indicios de que la Policía habría hecho uso ilegítimo de la fuerza letal en 13 casos (Amnistía Internacional, 2023).

Finalmente, las investigaciones para determinar a las personas responsables de los homicidios y de las lesiones leves o de otros bienes jurídico-penales han avanzado lentamente, vulnerando el derecho de acceso a la justicia de las víctimas y familiares. En lo disciplinario escasean las investigaciones internas para sancionar a policías por el uso indebido de la fuerza. A fin de conocer cuántos procedimientos disciplinarios estaban abiertos, solicité información a la propia Policía. Hasta el 9 de febrero de 2023, cuando ya habían sucedido las dos masacres, la Inspectoría de la Policía solo reportó 10 casos disciplinarios abiertos, en el Informe 186-2023-IGPNP/SEC-UNITIC.Est. (2023).

### **Conclusiones: Balance y Perspectivas**

El uso de la fuerza policial para enfrentar protestas sociales es un tema de gran relevancia. Especialmente si la Policía debe actuar para recuperar el orden público en alguno de los más de 200 conflictos sociales, mayoritariamente socioambientales, o en protestas por sucesiones presidenciales, en el marco de la crisis e inestabilidad política, en el que se encuentra el Perú desde hace un quinquenio.

La actuación policial frente a las sendas vacancias presidenciales del Ejecutivo, en noviembre de 2020 y a partir de diciembre de 2022, sugieren que estamos frente a una institucionalidad policial con grandes dificultades para ajustarse a los márgenes normativos establecidos sobre uso de la fuerza.

En materia normativa, el Perú dio un paso adelante con el Decreto Legislativo n.º 1186. Se trata de una norma cuyo seguimiento contribuye a baremar el respeto de los derechos humanos. En ese sentido, ha sido objeto de modificaciones por la mal llamada Ley de Protección de Policial, que lo que hace es minar la institucionalidad de la PNP.

En protestas sociales, la Policía puede hacer uso de la fuerza, incluso de fuerza letal, para proteger derechos humanos. Sin embargo, los derechos humanos son el norte del uso de la fuerza policial y también, el límite. El seguimiento de las reglas de uso de la fuerza del Decreto Legislativo n.º 1186, su reglamento y los protocolos y lineamientos definen cuándo estamos ante un uso de la fuerza policial reglamentario y, en consecuencia, cuando este se encuentra enmarcado en el respeto de los derechos humanos.

Ahora bien, en el estudio de casos he puesto el foco en aquellos escenarios y momentos en los que se produjeron muertes en protestas sociales relativas a las sucesiones presidenciales

por vacancia por incapacidad moral declarada por el Congreso. Me refiero a conflictos, que tuvieron como protagonistas primigenios al Ejecutivo y Legislativo, enfrentados en disputas por acumular poder político. Abordé las protestas contra el presidente Manuel Merino, en noviembre de 2020, centrándonos en Lima, y las protestas contra la presidenta Dina Boluarte analizando los sucesos de diciembre de 2022 y enero de 2023 en Apurímac y Puno, respectivamente.

En Lima, entre el 7 y el 14 de noviembre de 2020, murieron dos personas. En un período más amplio de tiempo, se reportaron 210 civiles y 22 policías heridos. En Apurímac, entre el 9 y el 14 de diciembre murieron seis personas, en Andahuaylas y Chincheros, alrededor de 80 civiles resultaron heridos. Del mismo modo, un número no determinado de policías fueron heridos. Además, se reportaron detenciones arbitrarias, torturas y malos tratos contra personas detenidas. En Puno, murieron en un día, el 9 de enero de 2023, 19 personas (18 civiles y un policía). Además, hubo un número indeterminado de personas civiles heridas y aproximadamente 70 policías sufrieron lesiones. El impacto en el derecho a la vida y en otros derechos ha sido de tal magnitud que se puede hablar de la masacre de Apurímac y de la masacre de Puno.

Siguiendo diferentes reportes y fuentes de información, se ha observado una serie de casos en Apurímac y Puno, en los que policías habrían actuado desatendiendo las reglas de uso de la fuerza letal y menos letal; por consiguiente, vulnerando los derechos humanos. Los derechos humanos en juego son el derecho a la vida, a la integridad personal, a la salud, a la protesta, a la libertad personal, al acceso a la justicia y otros componentes del debido proceso y otros.

Por su parte, la Policía habría sido víctima de vulneración de sus derechos. Si no mediase una situación razonable, como la legítima defensa, estamos ante la vulneración del derecho a la integridad personal y salud, y otros derechos humanos de policías.

Ahora bien, en determinados escenarios y momentos, la Policía habría actuado vulnerando derechos humanos de manifestantes, defendiendo a una de las partes en el conflicto por acumulación de poder político. En ambos casos, tanto en el 2020 como en el 2022-2023, la actuación policial fuera de los márgenes reglamentarios fue hecha posicionándose a favor del poder de turno, derivado de la vacancia decidida por el Congreso, léase a favor Manuel Merino o de Dina Boluarte. La parcialización policial a favor del Ejecutivo no puede justificarse en que la jefatura suprema de la Policía es quien preside el país, puesto que el poder policial está limitado por las normas, especialmente por los derechos humanos de la ciudadanía.

En general, se ha podido apreciar en las protestas que a la policía le cuesta identificar a las personas protestantes como parte de la ciudadanía con derechos.

La intensidad de la vulneración de derechos humanos en regiones indígenas se ha documentado en conflictos socioambientales relativos a industrias extractivas. Pero no solo se produce en esos escenarios. Los dos casos estudiados mostrarían que el racismo, presente desde la formación policial, también se refleja en la actuación policial en conflictos políticos. No es una casualidad que la población quechua y aimara de Apurímac y Puno haya sufrido la muerte de 24 civiles.

El panorama descrito me permite plantear algunas ideas sobre las perspectivas. Después de los sucesos policiales de noviembre de 2020, la actitud gubernamental fue diferente de la de los sucesos iniciados en diciembre de 2022. En aquella oportunidad, el gobierno de turno pidió perdón a las víctimas, promovió la búsqueda de justicia e impulsó cambios en la PNP, teniendo como referente las Bases para el fortalecimiento y la modernización de la Policía

Nacional del Perú (Grupo de trabajo sectorial de naturaleza temporal para elaborar la propuesta y estrategia para el fortalecimiento y modernización de la Policía Nacional del Perú, Ministerio del Interior, 2021).

Como puede deducirse, los cambios promovidos no fueron suficientes. Dos años después de los sucesos del 2020, la situación se repite con mayor ferocidad y letalidad, intersectada por el racismo. A pesar de esto, las disculpas públicas no son sinceras, ni tampoco los anuncios de cambios en la PNP. En consecuencia, no existen expectativas próximas de que la actuación policial en protestas sociales políticas contra el gobierno de Dina Boluarte sea diferente, es decir que no se vulneren los derechos humanos de quienes se manifiesten.

A fin de superar situaciones críticas, como la actual, es necesaria la voluntad política, ya que sin esta difícilmente se puede avanzar en el plano de las políticas públicas respetuosas de derechos humanos. Lamentablemente, en la actualidad no hay voluntad política.

Justicia y reparación son otros elementos centrales para avanzar. Las investigaciones penales por vulneraciones al derecho a la vida y la integridad personal, tanto de policías como de manifestantes, deben ser impulsadas y llegar, de manera célere, a buen puerto. Eso implica sanciones no solo para responsables inmediatos, sino también para quienes tenían responsabilidades de mando y de comando, e, incluso, para las altas autoridades del Ejecutivo, quienes procuraron la parcialización de la Policía a su favor en detrimento de los derechos humanos de las personas que protestaron.

A nivel público, se necesita conocer qué sucedió. Una “comisión de la verdad” ayudaría a identificar qué pasó y a analizar las responsabilidades individuales de policías, pero sobre todo las responsabilidades institucionales. En este documento he dado cuenta de problemas que superan la coyuntura, por ejemplo, la organización para tratar conflictos sociales y el racismo. A ellos, podríamos aumentar la aún deficiente difusión del marco normativo sobre el uso de la fuerza policial<sup>10</sup>, principalmente, los indicios de que la dignidad de la persona no es un valor fuertemente acentuado en la Policía. La referida comisión de la verdad contribuiría a poner en relieve estos problemas y, lo que es más importante, impulsar una política en pro de los derechos humanos en la Policía.

---

10 Un ejemplo positivo de difusión de las reglas de uso de la fuerza es la plataforma educativa de la Unidad de Instrucción de la División de Servicios Especiales, alojada en el siguiente enlace: <https://wplataformaeducaci.wixsite.com/instruccion>

## ANEXOS

**Anexo I. Conclusiones en cuatro informes sobre el uso indebido de la fuerza policial, noviembre de 2020**

Fuente	Redacción	Página
Defensoría del Pueblo, 2020	No obstante lo expresado, durante las movilizaciones de noviembre se incumplieron varias de estas disposiciones.	33
Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2020	La Policía no adecuó su actuar a los estándares internacionales (e incluso normas nacionales) según los cuales todo uso de la fuerza tiene que ajustarse a los principios fundamentales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación.	5
Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 07 de diciembre de 2020	Con base en la información recibida y los numerosos testimonios recabados durante su visita, la CIDH observa con preocupación que la respuesta del Estado frente a las movilizaciones se caracterizó por la represión mediante un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza.	s/n
Oficina General de Integridad Institucional del Ministerio del Interior, 29 de enero de 2021	9.19. Durante las manifestaciones se han registrado actos de uso innecesario de la fuerza por parte de los efectivos policiales, provocando la reacción de los manifestantes y exacerbando los ánimos de la protesta.	94
	9.28. Las operaciones policiales no habrían observado las disposiciones del Decreto Legislativo n.º 1186 y su Reglamento que regulan el uso de la fuerza por parte de los miembros de la Policía Nacional del Perú. En el caso de las operaciones policiales de los días 12 y 14 de noviembre se aprecia que se habría pasado de los niveles preventivos de uso de la fuerza, directamente al uso ofensivo de los medios no letales, y no de manera diferenciada, sino indiscriminada contra los manifestantes e incluso, contra personas que no participaban directamente en los actos de protesta.	96

Fuente: Elaboración propia

**Anexo II. Personas fallecidas en las protestas en Apurímac, diciembre de 2023**

Fecha de fallecimiento	Nombre	Edad	Provincia	Causa de fallecimiento
11/12/2022	David Atequipa Quispe	15 años	Andahuaylas	Herida por arma de fuego en el pecho
11/12/2022	Beckan Romario Quispe Vargas	18 años	Andahuaylas	Fractura en el cráneo por arma de fuego
12/12/2022	Wilfredo Lizarme Barboza	18 años	Andahuaylas	Herida por arma de fuego
12/12/2022	John Erick Enciso Arias	18 años	Andahuaylas	Herida por arma de fuego
13/12/2022	R.P.M. LI	16 años	Chincheros	Herida por arma de fuego en el tórax
14/12/2022	Christian Alex Rojas Vasquez	18 años	Andahuaylas	Hemorragia

Fuente: Adaptado de Instituto de Defensa Legal, Aprodeh y Paz y Esperanza (2023, p. 24).

**Anexo III. Personas fallecidas en las protestas en Puno, enero de 2023**

Nombre	Edad	Causa del fallecimiento
Héctor Quilla Mamani	38 años	Proyectil de arma de fuego en el abdomen
B. A. J.	15 años	Proyectil de arma de fuego en la cabeza (fractura craneal)
Franklin Mamani Apaza	20 años	Proyectil de arma de fuego en el tórax
Herbert Mamani Arquí	39 años	Proyectil de arma de fuego en la cabeza
E. L. H.	16 años	Impacto en el tórax de bala calibre 7.62 mm (perforación de diafragma, hígado y alojado en el abdomen)
J. A. H.	17 años	Herida penetrante por proyectil de arma de fuego en el abdomen Posible tipo parabellum, calibre 9mm, que ingresa por el abdomen (atribuible a Beretta y SIG Sauer)
Eliot Arizaca Luque	18 años	Herida perforante en el tórax por proyectil de arma de fuego
Reynaldo Ilaquita Cruz	19 años	Herida penetrante en tórax posterior por proyectil de arma de fuego
Roger Cayo Sacaca	22 años	Proyectil de arma de fuego ingresa por el ojo y se aloja en el cerebro
Cristiam Mamani Hanco	22 años	Herida perforante en tórax anterior por proyectil de arma de fuego
Marco Samillan Sanga	29 años	Herida perforante en tórax
Marcos Quispe Quispe	54 años	Heridas contuso penetrantes por proyectil de arma de fuego en tórax y codo izquierdo
Gabriel Lopez Amanqui	35 años	Múltiples heridas penetrantes por perdigón: 72 perdigones. Uno de ellos atraviesa el pulmón y llega al corazón.
Paul Mamani Apaza	20 años	Herida penetrante en el tórax por proyectil de arma de fuego
Ghiovanny Illanes Ramos	21 años	Herida penetrante en sacro por proyectil de arma de fuego
Edgar Huarancca Choquehuanca	22 años	Una herida perforante en la cabeza y dos heridas perforantes en tórax por proyectil de arma de fuego
Rubén Mamani Muchica	53 años	Una herida perforante cérvico facial
Nelson Pilco Condori	22 años	herida perforante en el tórax por proyectil de arma de fuego
Heder Mamani Luque	37 años	Herida perforante en cráneo por proyectil de arma de fuego

Fuente: Elaboración a partir de Ampuero (2023).



## REFERENCIAS

- Adjuntía para la Prevención de Conflictos sociales y Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo (2023). Reporte de conflictos sociales (n.º 230). Defensoría del Pueblo.
- Amnistía Internacional. (2023). *Racismo letal. Ejecuciones extrajudiciales y uso ilegítimo de la fuerza por los cuerpos de seguridad de Perú*. Amnistía Internacional.
- Ampuero, A. (25 de febrero de 2023). Juliaca: Necropsias confirman que murieron 17 a balazos. Política. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/actualidad/2023/02/23/puno-juliaca-necropsias-confirman-que-17-civiles-murieron-a-balazos-protetas-manifestantes-fiscalia-noticia-1621063>
- Asociación Pro Derechos Humanos, Paz y Esperanza e Instituto de Defensa Legal (12 de febrero de 2023). Denuncia penal interpuesta contra la Fiscal de la Nación y otros.
- Bazán Seminario, C. (2021). *La justicia de piel marrón en el Sur Global. Una exploración marrón y decolonial a los actores y las actrices del sistema de justicia estatal en una protesta contra el proyecto minero chino Las Bambas en los andes peruanos*. (Tesis de doctorado, Freiburg Universität).
- Bazán Seminario, C. (2023). Reproducing racism in the police training in Peru. (Working paper 24.) Arnold-Bergstraesser Institut.
- Bebbington, A., y Bebbington, D. H. (2009). Actores y ambientalistas: conflictos socio-ambientales en Perú. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 35, 117 - 128.
- Código Penal (1991). Artículo 20.11
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (07 de diciembre de 2020). *La CIDH culmina visita de trabajo al Perú*. Comunicado de prensa. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/290.asp>
- Constitución Política del Perú. (1993). Artículos 20, 2.24, 34, 45, 91, 98, 113.2, 118.4, 159, 166, 167, 170, 171, 172, 173, 174, 175.
- Congreso de la República (2017). Ley n.º 31012.
- Congreso de la República. (2020). Resolución del congreso 001-2020-2021-CR, 10 de noviembre de 2020.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Derechos Humanos Sin Fronteras y Grufides y Society for Threatened Peoples. (2013). *Policía mercenaria al servicio de las empresas mineras. La responsabilidad de Suiza y del Perú en las violaciones de derechos humanos en los conflictos mineros*. Grufides y Asociación para los Pueblos Amenazados.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Instituto de Defensa Legal, Asociación Pro Derechos Humanos y Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz. (2015). Comentarios, críticas y propuestas respecto del proyecto de Ley que regula el empleo de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú, publicado por el Ministerio del Interior. Instituto de Defensa Legal.
- Corte Suprema de Justicia. Salas penales. (2019). Acuerdo plenario 005-2019/CJ-116.
- Corte Suprema de Justicia. Sala Penal Permanente. (s.f.). Casación 1464-2021 Apurímac.
- Costa Santolalla, G., y Mohar Kuri, E. (2006). *Reforma policial y Derechos Humanos: caso Perú*. Insyde Ideas.

- Defensoría del Pueblo. (2020). *Informe especial 01. Movilizaciones sociales*. (noviembre 2020. Serie Informes Especiales 01-2022-DP). Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. (2012). *Violencia en los conflictos sociales*. Defensoría del Pueblo.
- Dirección General de la Policía Nacional del Perú. (2013). Manual de doctrina de Estado Mayor, Resolución Directoral 245-DIRGEN/EMG, 28 de marzo de 2013.
- Dirección General de la Policía Nacional del Perú. (21 de agosto de 2015). Directiva DPNP 03-17-2015-DIRGEN-PNP/EMG-PNP-B. RD. 643-2015-DIRGEN/EMG-PNP. Establece normas y procedimientos para el uso de armas no letales y armas letales de uso policial en las intervenciones policiales. Lima.
- Earthrights International, Instituto de Defensa Legal y Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. (2019). Informe: Convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú. Análisis de las relaciones que permiten la violación de derechos humanos y quiebran los principios del Estado democrático de Derecho. Earthrights.
- Grupo de trabajo sectorial de naturaleza temporal para elaborar la propuesta y estrategia para el fortalecimiento y modernización de la Policía Nacional del Perú. (2021). *Bases para el fortalecimiento y la modernización de la Policía Nacional del Perú*. Ministerio del Interior.
- Huaytalla, A. (2020). El orden de las cosas en la DINOES. En Ministerio del Interior, *Héroes entre nosotros, fuerzas especiales* (pp. 105-141). Ministerio del Interior. Lima.
- Instituto de Defensa Legal, Aprovechamiento y Paz y Esperanza. (2023). Denuncia penal interpuesta por Yudi Llocella Cruz, Rosa Karina Bueno Dueñas y César Bazán Seminario. <https://keneamazon.net/Documents/Crisis-de-Gobernabilidad/Denuncia-Masacre-Apurimac.pdf>
- Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. (2013). *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto de los Derechos Humanos. Referencia particular al sector extractivo en el Perú*. Embajada Suiza en el Perú, Socios Perú, Idehpucp.
- Instituto de Estudios Peruanos. (2020). *Informe de Opinión* (Diciembre 2020). Instituto de Estudios Peruanos.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018a). *Apurímac. Resultados definitivos*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018b). *Puno. Resultados definitivos*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Laura, R. (14 de diciembre de 2020b). La muerte de Jack. Seguridad, *IDL-Reporteros*. <https://www.idl-reporteros.pe/la-muerte-de-jack/>
- Laura, R. (29 de 11 de 2020a). La muerte de Inti. Seguridad, *IDL-Reporteros*. <https://www.idl-reporteros.pe/la-muerte-de-inti/>
- Laura, R., y Prado, C. (09 de abril de 2023). Homicidios en Juliaca: El resultado de las pruebas. Seguridad, *IDL-Reporteros*. <https://www.idl-reporteros.pe/homicidios-en-juliaca/>
- Ministerio del Interior. (2018). Manual de Derechos humanos aplicados a la función policial, aprobado por Resolución Ministerial 952-2018-IN.

- Ministerio del Interior. (27 de julio de 2016). Reglamento de la ley de uso de la fuerza policial, Decreto Supremo 012-2016-IN.
- Ministerio Público. Fiscalía de la Nación. (2022). Directiva Ejercicio de la función fiscal frente al uso arbitrario o ilegítimo de la fuerza por agentes responsables de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, aprobada por Resolución de Fiscalía de la Nación 534-2022-MP-FN.
- Ministerio Público. Fiscalía de la Nación. (2022). Resolución FN 534-2022-MP FN.
- Ministerio de Salud. (24 de noviembre de 2020). Informe de heridos y hospitalizados durante las movilizaciones sociales (Comunicado N°328) <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/316952-minsa-informe-de-heridos-y-hospitalizados-durante-las-movilizaciones-sociales-comunicado-n-328>
- Miranda, E. (29 de 11 de 2022). Asesinato de Inti y Bryan: Sala especializada en derechos humanos retomará proceso a policías. *Convoca*. <https://convoca.pe/agenda-propia/asesinato-de-inti-y-bryan-sala-especializada-en-derechos-humanos-retomara-proceso>
- Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2020). Informe sobre la misión a Perú. 17 – 22 de noviembre de 2020.
- Oficina General de Integridad Institucional del Ministerio del Interior (29 de enero de 2021). Informe de evaluación de las operaciones policiales realizadas con ocasión de las marchas convocadas entre el 10 y el 14 de noviembre de 2020 en la ciudad de Lima, en protesta por la vacancia presidencial y juramentación del nuevo presidente de la República. (Informe 000005-2021/IN/OGII). Ministerio del Interior.
- Poder Ejecutivo. (2015). Decreto Legislativo 1186, Decreto que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, del 16 de agosto del 2015.
- Poder Ejecutivo. (2016). Decreto Legislativo n.º. 1267.
- Policía Nacional del Perú. (2016). Manual de operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público, Resolución directoral 179-2016-DIRGEN/EMG-PNP, 22 de marzo de 2016.
- Policía Nacional del Perú. (2022). Lineamientos administrativos y operativos aplicables a las operaciones policiales de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público, Directiva 015-2022-CG PNP/EMG, 13 de octubre de 2022.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2023). *Reporte de conflictos sociales*. Secretaría de Gestión social y diálogo. Presidencia del Consejo de Ministros.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 122-151). CLACSO.
- Quijano, A., y Wallerstein, I. (1992). La americanidad como concepto, o América en el moderno sistema mundial. *Revista internacional de ciencias sociales. América: 1492-1992. Trayectorias históricas y elementos del desarrollo*, 13, 583-592.
- Roth, J. (2014). *El uso de la fuerza en el Perú. Una aproximación al proceso de adecuación de la normativa peruana a los estándares internacionales*. <https://www.scribd.com/document/379012820/14-El-Uso-de-la-Fuerza-en-el-Peru-Una-aproximacion-al-proceso-de-adequacion-de-la-normativa-peruana-a-los-estandares-internacionales-Johanna-Roth-So>

- Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Protesta y derechos humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*. (OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19). Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Rodríguez, F. y Bazán Seminario, C. (2023). Authoritarian practices between ‘para-coloniality’ and ‘cheap security’: when Chinese state capital meets neoliberal copper mining (and protests) in Las Bambas, Peru. *Globalizations*. DOI: 10.1080/14747731.2023.2179813
- Rucoba Tello, V. R. (2020). Contexto histórico-social de la DINOES. En Ministerio del Interior, *Héroes entre nosotros, fuerzas especiales* (pp. 21-43). Ministerio del Interior.
- Ruiz, J. y Masquez Salvador, A. (2015). Informe jurídico: La privatización de la seguridad ciudadana. La inconstitucionalidad de los contratos de seguridad privada entre las empresas mineras y la Policía Nacional del Perú. Instituto de Defensa Legal.
- Tribunal Constitucional. (2002). Sentencia recaída en el expediente STC 1124-2001-AA.
- Tribunal Constitucional. (2003). Sentencia recaída en el expediente STC 001-2003-AI.
- Tribunal Constitucional. (2005a). Sentencia recaída en el expediente STC 3330-2004-AA.
- Tribunal Constitucional. (2005b). Sentencia recaída en el expediente STC 0022-2004-AI.
- Tribunal Constitucional. (2020a). Sentencia recaída en el expediente STC 00009-2018-AI.
- Tribunal Constitucional. (2020b). Sentencia recaída en el expediente STC 00009-2019-PI.
- Villanueva Bogani, P. (2015). Fuerza pública y derechos humanos: Fundamentos del empleo estatal del arma de fuego en operaciones destinadas a hacer cumplir la ley. (Tesis para optar por el grado de magíster en Derechos Humanos, Pontificia Universidad Católica del Perú).