



COMISIÓN DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS
DROGAS

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 422/2016-CR, QUE PROPONE LA “LEY DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ, PARA PROHIBIR LA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE SEGURIDAD ENTRE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y EL SECTOR PRIVADO”.

**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS**

PRE DICTAMEN /2017-2018

Señor Presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, el **Proyecto de Ley 422/2016-CR**, presentado por el señor congresista Ángel Pacora Mamani, del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, por el que propone una **“Ley que modifica el Decreto Legislativo 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú, para prohibir la suscripción de convenios de seguridad entre la Policía Nacional del Perú y el sector privado”**, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República.

En la XXXXX **Sesión Ordinaria** de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, celebrada XXXX del 2017, expuesto y debatido el dictamen fue aprobado por (XXXXX) de los señores congresistas presentes, con el voto a favor de los señores congresistas: (...).

Con la licencia de los señores congresistas (...).

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1 Antecedentes

El **Proyecto de Ley 422/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 18 de octubre del 2016 y recibida la propuesta legislativa por la Comisión Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, el 24 del mismo mes y año, de conformidad con el Decreto de Oficialía Mayor que nos designa como única Comisión Dictaminadora.

I.2 Opiniones solicitadas

- **Presidencia del Consejo de Ministro**

Mediante oficio N° 240-2016-2017/CDNOIDA-CR, se solicitó opinión técnica al señor Fernando Zavala Lombardi, en su condición de Presidente del Consejo de Ministros, no habiéndose recibido hasta la fecha respuesta.

- **Ministro del Interior**

Mediante oficio N° 250-2016-2017/CDNOIDA-CR y reiterado mediante oficio N° 633-2016-2017/CDNOIDA-CR, se solicitó opinión técnica al señor Carlos Basombrío Iglesias, en su condición de Ministro del Interior, reiterándole el pedido mediante oficio N° 633-2016-2017-/CDNOIDA-CR; habiéndose recibido respuesta.

- **Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía**

Mediante oficio N° 251-2016-2017/CDNOIDA-CR, se solicitó opinión técnica al señor Gerardo del Águila Salazar, en su condición de Jefe de la Oficina de Coordinación Legislativa de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, se reiteró mediante oficio N° 635-2016-2017/CDNOIDA-CR, al señor Luis Marchese Montenegro, en su condición de Presidente de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, no habiéndose recibido hasta la fecha respuesta alguna.

I.3 Opiniones recibidas

El señor Ministro del Interior Carlos Basombrío Iglesias, a través del oficio N° 701-2017-IN/DM, de fecha 19 de junio del 2017, recibido el 21 de junio del 2017, remite la opinión solicitada adjuntando copia del Informe N° 000798-2017/IN/OGAJ elaborado por la Directora General de la Oficina General de Asesoría Jurídica del referido ministerio.

La opinión concluye señalando que la propuesta no es viable en atención a que la norma que se pretende modificar ha sido derogada; así mismo precisa en su parte expositiva que la firma de convenios no tiene finalidad lucrativa y no guardan la condición de reservados, confidenciales o secretos, tramitándose de acuerdo a la Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

El proyecto en estudio propone la modificación del Decreto Legislativo 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú, en particular el artículo 55° del Decreto Legislativo N° 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú, con la finalidad de que ésta Institución y sus dependencias no puedan suscribir convenios, acuerdos, contratos y/o compromisos de seguridad con las empresas del sector privado; llegando incluso a proponer se declare la nulidad del acuerdo que contravenga esta disposición.

Así mismo propone, en el artículo 3 de su fórmula legal, que se otorgue el plazo de un mes al Ministerio del Interior para que disponga que la Policía Nacional del Perú resuelva los convenios que ya ha suscrito en materia de seguridad con las empresas del sector privado.

En el artículo 4 de la iniciativa legislativa propone que los convenios, acuerdos y compromisos suscritos con la Policía Nacional del Perú no deben tener carácter reservado, confidencial ni secreto por lo que deben ser publicados en la página web del Ministerio del Interior para conocimiento público, salvo aquellos extremos que pueda afectar la seguridad nacional, incluido aquellos que hayan sido suscritos antes de la entrada en vigencia de la norma propuesta.

Finalmente, propone un quinto artículo disponiendo que el Ministerio del Interior establecerá las medidas correspondientes para mantener la seguridad y la paz social en los ámbitos donde operan las empresas privadas, a fin de salvaguardar los derechos de todas las personas y garantizar el desarrollo de las actividades económicas favorables para el país.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y funciones del Ministerio del Interior.
- Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.
- Decreto Supremo N° 003-2017-IN, que aprueba los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales de carácter extraordinarios.
- Decreto Supremo N° 004-2017-IN, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.
- Decreto Legislativo 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú (derogado).

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

IV.1 Análisis técnico jurídico

La Comisión considera que, para realizar el análisis del proyecto de ley bajo análisis, debe partir estableciendo que la iniciativa propone la modificación de una norma, el Decreto Legislativo 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú, que ya ha sido derogada en forma expresa por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1267, denominada también Ley de la Policía Nacional del Perú, publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de diciembre del 2016.

Por consiguiente la Comisión considera que desde el punto de vista formal la iniciativa no tendría el espectro jurídico sobre el cual regir ya que la norma al haber sido derogada y regulada por otra legislación, el marco jurídico sobre el cual se propuso la iniciativa legislativa ha variado.

No obstante lo expuesto, la Comisión analizará el fondo de la propuesta ya que, de ser pertinentes, podría implicar la conveniencia de realizarse modificatorias al nuevo marco legal vigente el Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú. Veamos las propuestas:

- a) La Policía Nacional del Perú y sus dependencias no podrán suscribir convenios, acuerdos, contratos y/o compromisos de seguridad con las empresas del sector privado, siendo nulo cualquier acuerdo que contravenga dicha disposición. Solamente podrá suscribirlos con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales y la sociedad civil, en materia de orden interno, seguridad pública, entre otros.**

La Comisión considera que la prohibición **suscribir convenios, acuerdos, contratos y/o compromisos de seguridad con las empresas del sector privado**, limitaría las funciones de la Policía Nacional de Perú como bien lo señala el dictamen N° 1145-2016-EMG-PNP/OFIASJUR de la Oficina de Asesoría Jurídica del EMG PNP, que considera el proyecto de ley no viable.

También resultaría inconveniente, pues la seguridad ciudadana y el orden interno en el país involucra muchas veces otorgar necesariamente garantías de seguridad a empresas que prestan u operan servicios fundamentales para el desarrollo económico nacional y para la satisfacción de necesidades básicas de la población, que eventualmente no podrían ser ofrecidos por servicios de seguridad privados, o, por lo menos, no en forma satisfactoria, como es el caso de grandes hidroeléctricas, plantas térmicas o gasotérmicas, puertos, aeropuertos, plantas de agua potable, o inclusive la seguridad en eventos deportivos o recreativos masivos, etc. En tales casos la participación de la Policía Nacional resulta imperativa en la mayor parte de los casos.

Peor aún: si la Policía Nacional no puede celebrar convenios en esos casos, se vería privado de ingresos económicos considerables, que en parte van en beneficio de los propios policías que prestan el servicio, y, en cambio se vería obligada a otorgar –de todas maneras– las garantías en forma plenamente gratuita.

En efecto, respecto a éste último punto, en los convenios de prestación de servicios policiales de protección y seguridad, suscritos con empresas extractivas, se establece como compromiso (tal y como lo ha informado a esta Comisión la División de Cooperación técnica y Convenios de la PNP por Informe N° 404-2016-EMG-PNP/DIRINDES-DIVCTC) que la empresa asuma la responsabilidad de los costos operativos derivados de su prestación, como traslado de personal policial de ida, retorno y relevos, alimentación, condiciones de habitabilidad, etc., costos que no pueden ser afrontados por el presupuesto de la PNP; a mérito de ello, las empresas mineras, gasíferas, de energía eléctrica y financieras son consideradas entidades de carácter estratégico, por cuanto con el ejercicio de su actividad contribuyen al desarrollo económico del país, a lo que se suma que en la actualidad

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 422/2016-CR, QUE PROPONE LA “LEY DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ, PARA PROHIBIR LA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE SEGURIDAD ENTRE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y EL SECTOR PRIVADO”.

los convenios suscritos con entidades privadas no tienen la condición de reservados, confidenciales o secretos.

Pero si lo expuesto no satisface debemos tener en cuenta que la Sexta Disposición complementaria Final del vigente Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, establece en materia de convenios de cooperación lo siguiente:

“SEXTA.- Servicios Policiales Extraordinarios.-

La Policía Nacional del Perú, a través del personal policial que se encuentre de vacaciones, permiso o franco y de manera voluntaria, podrá prestar servicios policiales extraordinarios en entidades del Sector Público y/o del Sector Privado, en situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana.

Las modalidades, requisitos, condiciones, costos y demás aspectos que impliquen la prestación de los servicios policiales extraordinarios deben contar previamente con opinión favorable de la Oficina General de Planificación y Presupuesto del Ministerio del Interior, sujeto a la disponibilidad presupuestaria. Para el cumplimiento de lo dispuesto queda exceptuado de lo señalado en el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Final del presente Decreto Legislativo.

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

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

El personal policial en actividad o disponibilidad que preste servicios de seguridad privada se sujetará a la regulación y control sobre la materia”.

Además, conforme lo señala el informe N° 000798-2017/IN/OGAJ emitido por la Directora General de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior, por Decreto Supremo N° 003-2017-IN se aprobaron los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales por parte del personal de la PNP, en cumplimiento de la función policial, por lo que la normativa vigente regula las condiciones y supuestos que deben cumplirse para la prestación de los **servicios policiales extraordinarios** permitiéndose así la transparencia en su gestión.

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 422/2016-CR, QUE PROPONE LA “LEY DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ, PARA PROHIBIR LA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE SEGURIDAD ENTRE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y EL SECTOR PRIVADO”.

Por consiguiente la Comisión considera que prohibir convenio con entidades privadas limita el accionar de la Policía Nacional del Perú máxime si los convenios no solo pueden de prestaciones de seguridad sino de salud, educación, capacitación, equipamiento etc., con entidades privadas que desean contribuir con la seguridad ciudadana.

- b) **Se propone otorga el plazo de un mes para que el Ministerio del Interior disponga que la Policía Nacional del Perú resuelva los convenios suscritos en materia de seguridad con las empresas del sector privado.**

La Comisión considera que tal y como se ha indicado, la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, regula y ampara la celebración de convenios de entidades públicas con el Sector Privado; en efecto, acudiendo a dicha norma podemos señalar que el numeral 77.3 del artículo 77 dispone claramente que las entidades públicas pueden celebrar convenios de colaboración, a través de sus representantes autorizados, dentro del marco de la Ley y de sus respectivas competencias; siendo estos de naturaleza obligatoria para las partes, **debiendo celebrarse una cláusula expresa de adhesión y separación¹.**

En éste sentido, acorde a la citada norma, los convenios son instrumentos que permiten a una entidad pública la colaboración de sus objetivos institucionales, por consiguiente es menester determinara cuales son los objetivos institucionales de la Policía nacional Perú; veamos el artículo 2 del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, que nos dice:

“Artículo 2.- Funciones

Son funciones de la Policía Nacional del Perú las siguientes:

- 1) Garantizar, mantener y restablecer el orden interno, orden público y la seguridad ciudadana;*
 - 2) Mantener la paz y la convivencia social pacífica, garantizando la seguridad, tranquilidad y orden público;*
 - 3) Promover e implementar mecanismos de coordinación y articulación en favor de la seguridad ciudadana;*
 - 4) Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado;*
- (...)*

23) Ejercer las demás funciones que le señalen la Constitución, las leyes y sus reglamentos”.

¹ Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

77.3. Por los convenios de colaboración, las entidades a través de sus representantes autorizados, celebran dentro de la ley acuerdos en el ámbito de su respectiva competencia, de naturaleza obligatoria para las partes y con cláusula expresa de libre adhesión y separación.

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 422/2016-CR, QUE PROPONE LA “LEY DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ, PARA PROHIBIR LA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE SEGURIDAD ENTRE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y EL SECTOR PRIVADO”.

La Comisión considera, por otro lado, que establecer manera unilateral la **nulidad de los convenios suscritos** contraviene nuestro ordenamiento jurídico, pues para ello se requiere la voluntad concertada de los suscribientes o la declaración judicial o arbitral en un procedimiento que respete el debido proceso.

Por lo demás, y reiterando que no se trata de convenios o acuerdos con el carácter de onerosos, existen en los mismos una cláusula expresa de adhesión y/o separación.

Esta Comisión considera que, como lo informa el Ministerio el Interior, resulta riesgoso que se resuelvan todos los convenios suscritos, como lo propone la iniciativa legislativa puesto que se afectaría el orden público y la seguridad ciudadana dado el servicio estratégico que brindan las empresas privadas aludidas, en la exposición de motivos de la iniciativa legislativa, que mantienen un constante impacto con el público en general.

En éste ámbito, la Comisión también considera que la afirmación contenida en la Exposición de Motivos, de que la existencia de dichos convenios consolida la privatización de la PNP, es una percepción errada, siendo incongruente que por un lado se pretenda legislar la resolución de todos los convenios suscritos y la prohibición de nuevos acuerdos y por el otro a reglón seguido se señale que “considerando la importancia de las actividades económicas que realizan justamente dichas empresas privadas se disponga que el Ministerio del Interior adopte todas las medidas necesarias para salvaguardar la seguridad”, lo cual no solo resulta un contra sentido sino que por el contrario justifica la continuidad del sistema convencional adoptado legislativamente.

c) **Se propone que los convenios suscritos por la Policía Nacional del Perú no deben tener carácter privado y deben ser publicados en la página web del Ministerio del Interior**

Esta Comisión ha tomado conocimiento que la División de Cooperación Técnica y Convenios de la PNP ha señalado, en el Informe N° 404-2016-EMG-PNP/DIRINDES-DIVCTC) que los convenios suscritos con entidades privadas no tienen condición de reservados, confidenciales o secretos. Además, revisado el Manual de Documentación Policial aprobado por Resolución Directoral N° 776-2016-DIRGEN/EMG-PNP del 27 de julio del 2016, se ha podido determinar que en la parte pertinente **Clasificación de la documentación policial**, se indica que, según la información que contengan, los documentos emitidos por las Dependencias Policiales, estos se clasifican en:

1. **Por su Contenido:**

a. **Común**

De libre acceso a la información pública, con las formalidades establecidas por la Ley 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

b. Clasificada

Documentación e información que por la naturaleza de su contenido es objeto de restricción y requiere un tratamiento especial de control y seguridad a fin de evitar su divulgación, sustracción o conocimientos por personas no autorizadas. Se encuentra establecida en el Texto Único Ordenado de la Ley N°27806 – Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública y en las excepciones previstas en la Constitución Política del Perú y Leyes Especiales, cuyo conocimiento está restringido solo a personas autorizadas. Siendo estos:

SECRETO, RESERVADO y CONFIDENCIAL

1) Secreto

Referidos a asuntos de extrema importancia o cuyo conocimiento indiscriminado podría generar problemas que afecten a la Seguridad Nacional; limitándose su conocimiento a los comandos responsables.

2) Reservado

Aquellos relacionados con la prevención y represión de la criminalidad en el país, cuya revelación pueden entorpecer los Planes de Seguridad y Defensa de las Instalaciones Policiales, y movimiento del personal que pudiera poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas o afectar la seguridad ciudadana, el armamento y material logístico comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa del orden interno.

3) Confidencial

Relacionados con los aspectos disciplinarios del personal o irregularidades administrativas que por su gravedad deben ser conocidos únicamente por el remitente y el destinatario, o por las personas encargadas que opinar o resolver sobre el particular.

En consecuencia, los aludidos convenios efectivamente no tienen el carácter de secretos, reservados o confidenciales, por lo que por su contenido son más bien de carácter común y de libre acceso a la información pública, con las formalidades establecidas por la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información, no siendo aplicable la propuesta legislativa del proyecto de Ley materia del presente dictamen.

Teniendo en cuenta el análisis técnico jurídico realizado, la Comisión concluye que la propuesta legislativa deviene en inviable porque la norma que se pretende modificar ha sido derogada, sin perjuicio de las consideraciones expuestas en el presente dictamen relativas a la materia de fondo y su contenido.

V. CONCLUSIÓN



COMISIÓN DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS
DROGAS

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 422/2016-CR, QUE PROPONE LA “LEY DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ, PARA PROHIBIR LA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE SEGURIDAD ENTRE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y EL SECTOR PRIVADO”.

Por lo expuesto, la Comisión **Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas**, de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN del proyecto de Ley N° 422/2016-CR y por consiguiente el envío al archivo.**

Dese cuenta

Sala de sesiones.

Lima, setiembre de 2017.