CARGO

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
OFICINA DE TRAMITE
DOCUMENTARIO Y ARCHIVO
08 ABR. 2019
RECIBIDO

Expediente:
Sumilla: Interponemos demanda de inconstitucionalidad

SEÑOR PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ:

Orlando SANTILLÁN MENDOZA, ciudadano peruano y Decano del **COLEGIO DE ABOGADOS DE SAN MARTÍN**, identificado con DNI N° 09572616, con domicilio real en el jirón Libertad 28-A, barrio Tangumi. en la provincia de Moyobamba y departamento de San Martín, ante usted se presenta y dice:

Que, en ejercicio legítimo del artículo 203, inciso 5 de la Constitución Política del Estado y el artículo 99 del Código Procesal Constitucional, interpongo **demanda de inconstitucionalidad contra la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267**, *Ley de la Policía Nacional del Perú*; **el primer párrafo del artículo 9, y los artículos 11, inciso d), 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 del Decreto Supremo N° 003-2017-IN**, *que aprueba los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial*; **y el artículo 2.1 del Decreto Legislativo N° 1213**, *que regula los servicios de seguridad privada*, **por permitir a la Policía Nacional del Perú** (en adelante, «Policía Nacional») **la prestación de servicios policiales extraordinarios** (en adelante, «SPE») **a empresas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales**. Esto desnaturaliza y menoscaba la función policial, entendida como función pública y reglada así por la Constitución, poniéndola al servicio de intereses particulares y por encima el bien común. De igual forma, estimulan la privatización de la función policial, generan indefensión en la seguridad ciudadana de la población que habita en las zonas de influencia de proyectos extractivos y desnaturalizan el contrato laboral de los efectivos policiales. **Esta situación se recrudece en contextos de conflictividad social, provocando de manera especial la criminalización de la protesta socioambiental.**

Asimismo, **las disposiciones impugnadas lesionan el derecho, principio y valor de igualdad con relación al derecho a la seguridad personal y los conexos a este: la vida, la libertad personal y la libertad ambulatoria; así como el bien jurídico de la seguridad ciudadana, y el derecho a su adecuada protección**, que se desprende de su faz subjetiva. Igualmente, incumplen los estándares internacionales relativos a la función policial y el uso de la fuerza, así como la obligación estatal de remover los obstáculos que impiden la vigencia de derechos humanos, instituida con firmeza en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en la jurisprudencia vinculante de la

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Registro N° 09-18-PI/TC

62 sesenta y dos

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por último, violentan el principio de subsidiariedad a la actividad empresarial del Estado.

Por último, **las disposiciones impugnadas son también inconstitucionales por la forma**, pues los contenidos del Decreto Legislativo N° 1267, al regular la organización y funciones de la Policía Nacional, **debieron ser aprobados mediante ley orgánica o, cuanto menos, ordinaria**, y no mediante una norma que no asegura el debate público.

I. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDIBILIDAD

1. Legitimación activa

Según dispone el artículo 203.7 de la Constitución, están facultados para interponer la demanda de inconstitucionalidad los colegios profesionales «en materias de su especialidad». Al respecto, debe tomarse en cuenta que la ley impugnada incide en las condiciones en que se realiza la función pública policial y se relaciona directamente con el funcionamiento del Estado constitucional de Derecho; por tanto, la especialidad es jurídica y los colegios profesionales de abogados están plenamente facultados para cuestionarla jurisdiccionalmente. Para tales efectos, adjuntamos copia del Estatuto del Colegio de Abogados de San Martín (**Anexo 1-A**) y, de acuerdo con el artículo 99 del Código Procesal Constitucional, copia del acuerdo de la Junta Directa que aprueba la postulación de la demanda de autos (**Anexo 1-B**).

2. Legitimación pasiva

Dirigimos la presente demanda contra las siguientes autoridades:

a. El señor **Martín Alberto Vizcarra Cornejo**, en su condición de **Presidente de la República del Perú**; y el señor **Salvador Alejandro Jorge del Solar Labarthe**, en su condición de **Presidente del Consejo de Ministros del Perú**, con domicilio en el Palacio de Gobierno del Perú, en el jirón de la Unión s/n (primera cuadra) en el Cercado de Lima, ciudad de Lima, debiendo notificarse al señor **Carlos Enrique Cosavalente Chamorro**, Procurador Público, con domicilio en la calle Schell N° 310, piso 11, en el distrito de Miraflores, ciudad de Lima;

b. El señor **Daniel Enrique Salaverry Villa**, en su condición de **Presidente del Congreso de la República del Perú**, con domicilio en la Plaza Bolívar s/n, en el Cercado de Lima, ciudad de Lima, debiendo notificarse al señor **Edwin Lévano Gamarra**, procurador público, con domicilio en la avenida Abancay N° 251, en el Cercado de Lima, ciudad de Lima; y

63 sesenta y tres

c. El señor **Carlos Morán Soto**, en su condición de **Ministro del Interior**, con domicilio en la Plaza 30 de agosto s/n, en la urbanización Córpac, en el distrito de San Isidro y ciudad de Lima, debiendo notificarse al señor **César Augusto Segura Calle**, Procurador Público, con domicilio en el jirón Bolognesi N.° 125, tercer piso, en el distrito de Miraflores y ciudad de Lima.

2. Disposiciones impugnadas

Impugnamos las siguientes disposiciones, con rango de ley:

i. Decreto Legislativo N° 1267, *Ley de la Policía Nacional del* Perú: Sexta Disposición Complementaria Final.

ii. Decreto Legislativo N° 1213, *que regula los servicios de seguridad privada*: artículo 2.1.

Igualmente, por conexidad, dirigimos la demanda contra las siguientes disposiciones, con rango reglamentario:

iii. Decreto Supremo N° 003-2017-IN, *que aprueba los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial*: el primer párrafo del artículo 9, y los artículos 10, 11 inciso d), 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20.

3. PETITORIO:

Le solicitamos **declarar fundada la presente demanda de inconstitucional** y, por tanto:

a. **Reconocer la inconstitucionalidad de la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267,** *Ley de la Policía Nacional del Perú*; **el artículo 2.1 del Decreto Legislativo N° 1213**, *que regula los servicios de seguridad privada*; **y, por conexidad, el primer párrafo del artículo 9, y los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 del Decreto Supremo N° 003-2017-IN**, *que aprueba los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial*; **excluyendo de todas estas disposiciones, mediante una sentencia interpretativa, los supuestos a los que hace referencia el artículo 11, inciso d) del Decreto Supremo N° 003-2017-IN**, a efectos de salvar la constitucionalidad de las normas impugnadas;

64
Sesenta y cuatro

b. **Reconocer la inconstitucionalidad y, por conexidad, expulsar del ordenamiento jurídica los artículos 10, primer párrafo, y 11 inciso d) del Decreto Supremo N° 003-2017-IN**, que permite a la Policía Nacional prestar servicios policiales extraordinarios a empresas extractivas y de transporte de recursos naturales, por ser violatorio del orden constitucional;

c. **Exhortar a los emplazados, Presidencia la República del Perú, Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, Congreso de la República del Perú y Ministerio del Interior,** a fin de que, a futuro, cuando legislen o reglamenten normas sobre función policial, respeten los estándares nacionales e internacionales en materia de protección de los derechos fundamentales.

4. Admisibilidad de la demanda

De conformidad con el artículo 77 del Código Procesal Constitucional, la demanda de inconstitucionalidad es procedente contra las normas que tienen rango de ley, tales como el **Decreto Legislativo N° 1267 (Anexo 1-C)** y el **Decreto Legislativo N° 1213 (Anexo 1-D)**. De igual forma, en virtud del artículo 78, procede contra las normas que sean conexas o consecuencia de la norma impugnada, como es el caso del **Decreto Supremo N° 003-2017-IN (Anexo 1-E)**.

5. Plazo para la interposición de la demanda

De conformidad con el artículo 100 del Código Procesal Constitucional, el plazo prescriptorio para la interposición de la demanda de inconstitucionalidad es de seis años, contados a partir de la fecha de publicación de la norma impugnada. Hay que tener en cuenta que el Decreto Legislativo N° 1267 fue publicado el **18 de diciembre de 2016**; el Decreto Legislativo N° 1213, el **23 de septiembre de 2015**; y el Decreto Supremo N° 003-2017-IN, el **20 de febrero de 2017**. Por consiguiente, estas normas no han superado el plazo prescriptorio y pueden ser impugnadas judicialmente.

II. FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA:

1. Antecedentes: El andamiaje normativo de la privatización de la función policial en el Perú[1]

[1] Nuestra argumentación en esta sección sigue lo desarrollado en el informe *Conflictos sociales y vulneración de derechos humanos en el Perú*, presentado por la Cnddhh, Fedepaz, Cejil y Grufides en la audiencia pública realizada el 11 de marzo de 2013 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

65 sesenta y cinco

En el país, la primera norma que reglamentó la prestación de servicios de seguridad privada fue el *Reglamento de Servicios de Seguridad Privada*, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 005-94-IN. Este facultó a los particulares la prestación de servicios de seguridad privada que tradicionalmente solo asumían las fuerzas policiales.

En 2002, la Ley N° 27238, *Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú*, introdujo la posibilidad de que la fuerza policial celebre convenios de servicio privado de seguridad «para la prestación individualizada o localizada de servicios rentados de naturaleza particular», previa autorización del titular del Sector Interior (artículo 51). Como es de observarse, la ley orgánica reguló la existencia de convenios sujetos a ciertas formalidades, pero que no tenían carácter de extraordinarios o complementarios. De este modo, se buscó otorgar marco legal a una práctica ya existente entre las empresas extractivas y miembros de la fuerza policial.

En 2006, esta ley sería modificada[2], autorizando, por primera vez y en forma explícita, los *servicios extraordinarios complementarios*. Serán definidos como servicios de seguridad privada que se ofrecen a favor de particulares (personas naturales o jurídicas, públicas o privadas) a cambio de una retribución económica. La formalidad exigida radicaba en que los mismos debían ser otorgados por el director general de la Policía Nacional, contemplando la posibilidad de que estos servicios podrían ser prestados por personal de franco o de vacaciones, así como personal de servicio.

En 2009, mediante el Decreto Supremo N.° 004-2009-IN, se expidió el *Reglamento de Prestación de Servicios Extraordinarios Complementarios a la Función Policial*. En él se reguló la facultad de la Policía Nacional, como institución, de ofrecer servicios de seguridad vía contratos civiles de locación y de convenios. Se distinguieron dos clases de *servicios extraordinarios complementarios*: los individuales y los institucionales.

Los primeros, se caracterizaban por ser contratos directos con personal policial. Empero requerían de una autorización previa de la misma Policía Nacional. Tales contratos podían ser suscritos por efectivos autorizados que estén de franco o vacaciones, En cambio, los segundos debían ser celebrados directamente por la institución y los particulares, mediante un convenio. En esta modalidad, es la Policía Nacional la que compromete el servicio, condiciones y plazos, y por supuesto, reclama a cambio una retribución económica. Esta modalidad contemplaba dos tipos de pago: un porcentaje a favor de la institución, y otro a cada policía que hayan intervenido en el servicio. Así, la institución comprometía el cumplimento del convenio por medio de efectivos policiales de servicio, contemplando incluso la posibilidad de disponer de la totalidad de miembros de una unidad o comisaría, lo que de hecho dependería de los requerimientos específicos (artículo 10.A).

---

[2] La Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 27238, introdujo lo referente a *servicios complementarios* de la Policía Nacional.

66
Sesenta y
seis

En 2012, se aprobó el Decreto Legislativo N° 1148, *Ley de la Policía Nacional del Perú*. Esta norma se ratificaría en la existencia de estos convenios, reconociéndolos además como una de sus fuentes de ingresos (artículo 49.5). Para la celebración de convenios, por formalidad, se exigía la aprobación de una resolución de Dirección General. En 2015, se aprobó el Decreto Legislativo N ° 1213, *que regula los servicios de seguridad privada*. En él se establece que la Policía Nacional forma parte del ámbito de aplicación de los servicios de seguridad privada (artículo 2.2).

Finalmente, entre los meses de diciembre de 2016 y febrero de 2017 se publicó la nueva Ley de la Policía Nacional del Perú, mediante el Decreto Legislativo N° 1267; y los *Lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial*, mediante el Decreto Supremo N° 003-2017-IN. Ambas normas permiten que la Policía Nacional brinde *servicios policiales extraordinarios* a instituciones privadas «para atender la seguridad externa de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales», retornando nuevamente a la posibilidad de que un funcionario policial que este de servicio, voluntariamente pueda prestarse a la ejecución de este tipo de convenios.

Así, durante las últimas décadas se han venido sucediendo y consolidando normas que fomentan la privatización de la función policial en el Perú, a partir de los SPE. En los hechos, esto ha impactado negativamente la criminalización de la protesta socioambiental y generado, en consecuencia, múltiples denuncias de abuso policial por parte de las poblaciones rurales e indígenas. Han ocurrido numerosas violaciones a los derechos humanos, que incluyen además a defensores y defensoras de derechos humanos y el medio ambiente. El hostigamiento y la persecución (que suelen resultar en agresiones y amenazas) continúan en grandes partes del país.

Al respecto, reseñamos algunos antecedentes, que ocurrieron solo por la existencia de normativa que les dio cobertura y son un signo claro de privatización de la fuerza pública:

a. Majaz (Piura): En 2005, mientras se realizaba una marcha de campesinos contra el proyecto minero Río Blanco, los manifestantes fueron atacados por policías (que brindaban servicio para la empresa) y de la empresa de seguridad Forza. Los manifestantes se encontraban en inmediaciones del campamento minero. 28 dirigentes fueron entonces detenidos y conducidos hasta la mina, siendo brutalmente torturados y vejados durante 3 días. En 2008, una fuente anónima entregó un grupo de fotografías que probó estos graves hechos. En las fotos aparecen policías torturando a los detenidos. Los ataron, colocaron sacos sobre sus cabezas y obligaron a caminar descalzos; los despojaron completa o parcialmente de sus ropas, los golpearon brutalmente, los torturaron, les rociaron gas lacrimógeno y se les negó comida y agua. Un campesino no sobrevivió. Dos mujeres denunciaron que fueron víctimas de abuso sexual. Después de tres días de tortura y en cautiverio, los campesinos fueron dejados en libertad y acusados de terrorismo.

b. Operativo Diablo (Cajamarca): En 2007, se descubrió un operativo de espionaje realizado por empresas privadas de seguridad (FORZA y G&C) en agravio de líderes ambientales y la organización no gubernamental Grufides. En dicho caso estuvieron involucrados policías en actividad. El operativo comprendía seguimiento, vigilancia, amenazas contra los agraviados, y en 2010 se probó que sus comunicaciones telefónicas habían sido interceptadas por la empresa de seguridad Bussines Track (dirigida por exmarinos). Pese a que el caso fue denunciado con pruebas sólidas, el Ministerio Público decidió archivarla por no existir la figura legal de espionaje contra civiles. El caso ha sido planteado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que otorgó medidas cautelares a favor de los agraviados.

c. Espinar (Cusco): En 2012, se produjeron protestas contra la minera Xtrata Tintaya, en Espinar. Varios campesinos fueron detenidos por la Policía y llevados a una comisaría ubicada dentro del campamento minero. Un grupo de profesionales de la Vicaría de Sicuani se hizo presente en los campamentos Tintaya Marquiri y Antapaccay para velar por los derechos de los detenidos. Mientras aguardaban en las afueras, se les aproximó un grupo de efectivos policiales de la Dirección de Operaciones Especiales. Estos los apuntaron con el arma y obligaron a bajar de la camioneta. Quienes ingresaron al campamento fueron duramente agredidos. Los detenidos fueron liberados recién dos días después y se les procesó por la presunta comisión de los delitos de tenencia ilegal de armas y disturbios. No existe sanción para el personal policial que participó en esta detención ilegal.

2. Los convenios celebrados por la Policía Nacional del Perú y empresas extractivas

En total, se conoció de la existencia y contenido de 138 convenios suscritos con empresas extractivas, especialmente mineras e hidrocarburíferas, entre 1995 y 2018. De estos, 109 fueron suscritos hasta antes del 2017 y 29, entre 2017 y 2018. De la revisión de la información obtenida, se encontró que 29 convenios se encuentran vigentes, y tienen fecha de caducidad entre los años 2019 y 2022.

Dentro de los convenios se identificó que 3 de ellos tienen vigencia indefinida, 14 podían renovarse de manera automática y 2 convenios no precisan su vigencia. Por esta razón a la fecha, sobre estos 19 convenios no se tiene certeza sobre su vigencia.

De los 29 convenios vigentes, se tiene que fueron suscritos entre octubre de 2017 y julio del 2018. Como se puede ver en el siguiente cuadro, la mayoría de las empresas extractivas contratantes tienen proyectos ubicados en las regiones donde, durante los últimos años, se han producido diversos conflictos socioambientales, entre las que destacan Apurímac, Cajamarca, Puno y Arequipa.

CONVENIOS VIGENTES

	Empresa contratante	Actividad económica	Ubicación	Fecha de suscripción
1	Minera Antamina S.A.	Minería (polimetálica)	Áncash	1/10/2017
2	CNPC Perú S.A.	Hidrocarburos y gas natural	Piura	1/10/2017
3	Consorcio Minero Horizonte S.A.	Minería (aurífera)	La Libertad	6/10/2017
4	Minera Yanacocha	Minería (aurífera)	Cajamarca	20/10/2017
5	Minera Las Bambas S.A.	Minería (cuprífera)	Apurímac	26/10/2017
6	Aurífera Retamas S.A.	Minería (aurífera)	La Libertad	26/10/2017
7	Doe Run Perú S.R.L. (en liquidación)	Minería (polimetálica)	Huancavelica	13/11/2017
8	Minera Chinalco Perú S.A.	Minería (cuprífera)	Junín	14/11/2017
9	Minera Barrick Misquichilca S.A.	Minería (aurífera)	La Libertad, Áncash	23/11/2017
10	Minera Quechua S.A.	Minería (cuprífera)	Cusco	27/11/2017
11	Century Mining Perú S.A.C.	Minería (polimetálica)	Arequipa	29/11/2017
12	Minera Antapaccay S.A.	Minería (cuprífera)	Cusco	2017*
13	Savia Perú S.A.	Hidrocarburos y gas natural	Piura	4/12/2017
14	Gold Fields La Cima S.A.	Minería (cuprífera)	Cajamarca	7/12/2017
15	Minera La Zanja	Minería (aurífera)	Cajamarca	12/12/2017

69 sesenta y nueve

	S.R.L.			
16	Minera Coimolache S.A.	Minería (aurífera)	Cajamarca	12/12/2017
17	Minera Cerro Verde S.A.A.	Minería (polimetálica)	Arequipa	14/12/2017
18	Anglo American Quellaveco S.A.	Minería (cuprífera)	Moquegua	15/12/2017
19	Sapet Development Perú Inc.	Hidrocarburos	Piura	18/12/2017
20	Minera La Soledad S.A.C.	Minería	Arequipa	10/01/2018
21	Cori Puno S.A.C.	Minería (aurífera)	Puno	18/01/2018
22	Petróleos del Perú - Petroperú S.A.	Hidrocarburos	Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, y Piura	19/01/2018
23	Apumayo S.A.C.	Minería	Ayacucho	19/01/2018
24	Anabi (Utunsa)	Minería (polimetálica)	Apurímac	22/01/2018
25	Anabi (Amana)	Minería (polimetálica)	Apurímac	22/01/2018
26	Aruntani S.A.C.	Minería (aurífera)	Moquegua y Puno	5/02/2018
27	Petroperú S.A.	Hidrocarburos	Loreto, Amazonas y Piura	30/03/2018
28	Southern Perú Copper Corporation	Minería (cuprífera)	Apurímac	03/07/2018
29	Southern Perú Copper Corporation	Minería (cuprífera)	Apurímac	03/07/2018

**El convenio entre la PNP y la minera Antapaccay S.A no tiene fecha de suscripción del contrato, solo indica el año.*

Es importante señalar que desde 2017 el contenido de los convenios se ha estandarizado. Así, mientras los más antiguos son diferentes entre sí y contienen una gran variedad de cláusulas, los 29 convenios vigentes por lo general contienen las mismas cláusulas con pocas modificaciones[3]. Asimismo, es de resaltar que algunas de las empresas que tienen mayor cantidad de convenios vigentes son las mineras Souther, Yanacocha, Antamina, y Chinalco.

III. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA:

Impugnamos las disposiciones referidas, por: **i)** desnaturalizar y menoscabar la función de la Policía Nacional, consagrada en el artículo 166 de la Constitución, concordada con sus artículos 166, 168, 169 y 44; **ii)** desnaturalizar y menoscabar la función policial entendida como función pública; **iii)** incumplir los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, al respecto de la función policial y el uso de la fuerza en los Estados democráticos; **iv)** ser discriminatorios y generar indefensión en las poblaciones que habitan en las zonas de influencia de proyectos extractivos; **v)** desnaturalizar el contrato de trabajo de los efectivos policiales; **vi)** representar un ejercicio proscrito de las libertades económicas; **vii)** lesionar la reserva de ley orgánica a la cual está sujeta la Policía Nacional.

1. Tipificación de las infracciones constitucionales

Según señala el artículo 75 del Código Procesal Constitucional y la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes N° 00020-2005-PI y N° 00021-2055-PI[4], las infracciones a la jerarquía normativa de la Constitución, puede ser: **a)** por la forma o por el fondo; **b)** parcial o total; y, **c)** directa o indirecta.

En el presente caso, las disposiciones impugnadas son **inconstitucionales por el fondo**, pues vacían de contenido «normas sustanciales reconocidas en la Constitución» (fundamento 23) e **inconstitucionales por la forma**, en el caso del Decreto Legislativo N° 1267. Por otro lado, algunas adolecen de **inconstitucionalidad total** (por conexidad, los artículos 10, primer párrafo, y 11, inciso d) del Decreto Supremo N° 003-2017-IN); y otras, de **inconstitucionalidad parcial** (la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267; los artículos 2.1, 2.2 y 4.1 del Decreto Legislativo N° 1213, el primer párrafo del artículo 9, y los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 del Decreto Supremo

---

[3] Nótese que los convenios firmados antes del 2017 se encontraban regidos bajo normas que se han ido modificando a través de resoluciones posteriores, lo que explicaría la variación a través del tiempo en sus cláusulas. Por ejemplo, en los convenios firmados antes del 2017 las empresas depositaban la entrega económica directamente en las cuentas bancarias de los efectivos policiales. En los convenios firmados entre el 2017 y el 2018, el pago se hace al Ministerio del Interior, el cual posteriormente remite el monto a los efectivos policiales que hayan prestado servicios extraordinarios.

[4] STC. Exps. N° 00020-2005-PI/TC y N° 00021-2055-PI/TC (acumulados), fundamentos 21-29.

71
Alberto
y ALO

N° 003-2017-IN, por conexidad). Por último, adolecen de **inconstitucionalidad directa**, contra la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

2. Fundamentación de los vicios constitucionales en las disposiciones impugnadas

Con relación a las disposiciones impugnadas, unas adolecen de **inconstitucionalidad total**, por lo que corresponde su expulsión del ordenamiento jurídico. Este es el caso del **artículo 10 del Decreto Supremo N° 003-2017-IN**, en su primer párrafo, cuando establece que los efectivos policiales pueden prestar servicios policiales y SPE en forma simultánea; es decir, se distorsiona y desnaturaliza la función policial como función pública. Asimismo, del **artículo 11, inciso d)**, en el extremo en que en su régimen prevé que la Policía Nacional puede prestar SPE «para atender la seguridad externa de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales», en clara alusión a las empresas extractivas o de transporte de recursos naturales. Adicionalmente, hay que tomar en cuenta que cuando la disposición impugnada menciona el término *recursos naturales*, autoriza a un conjunto abundante de empresas extractivas o de trasporte vinculadas a ellas a solicitar la prestación de SPE: minería, hidrocarburos, energía eléctrica, pesca, tala, entre otros, sin mayores restricciones en su ámbito de aplicación.

Igualmente, otras de las disposiciones impugnadas adolecen de inconstitucional parcial, debido a la inconstitucionalidad total de los artículos 10, primer párrafo, y 11, inciso d) del Decreto Supremo N° 003-2017-IN. En consecuencia, a fin de salvar la constitucionalidad de las primeras, debieran ser interpretadas de la siguiente forma:

a. La Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267, al establecer que la Policía Nacional podrá prestar SPE en entidades «del sector privado», **se debe interpretar que las empresas extractivas y las de trasporte vinculadas no podrán ser incluidas dentro de las entidades privadas solicitantes**, en razón de que la función pública policial sería desnaturalizada, dado su carácter de función pública y frente al bien jurídico de la seguridad ciudadana, así como el régimen de competencias que prevé la Constitución para los miembros de la Policía Nacional, entre otras razones. Especialmente, cuando el presupuesto habilitante de los SPE exige de «situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana». Si, en contextos de conflictividad social, este presupuesto existiera, debiera ser atendido por una función policial neutral, independiente y no financiada por intereses corporativos. Por el contrario, alienta una posible criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos que participan en actos de movilización social. Asimismo, en el contexto de prestación de SPE, la población desconoce si el personal policial labora en cumplimiento de su función pública o al servicio de un privado. Igualmente, la norma es inconstitucional en cuanto **el Decreto Legislativo N° 1267 en su totalidad violenta la reserva de ley orgánica (o cuanto menos la reserva de ley ordinaria) a la cual está sujeta la Policía Nacional**. Cabe señalar que la disposición impugnada fue aprobada mediante decreto legislativo, no sujeto a deliberación pública en el

Congreso de la República. **También fue aprobada extralimitándose en las atribuciones conferidas al Ejecutivo mediante la Ley N° 30506, ley autoritativa**, que solo facultó el *perfeccionamiento* de la Ley de la Policía Nacional, y no su modificación más absoluta (mediante la derogación de la norma y sanción de otra).

b. Los artículos 12, 13, 14, 15, 15, 17, 18, 19 y 20 del Decreto Supremo N° 003-2017-IN, que demandamos por conexidad, reglamentan los lineamientos operativos para la prestación de SPE; aspectos como los requisitos para la prestación de SPE (artículo 12), los contenidos de los convenios para la prestación de SPE (artículo 13), el contrato de seguros por muerte, invalidez, lesiones graves o leves y atención de emergencia (artículo 14), el apoyo logístico para la prestación de SPE (artículo 15), el pago por la prestación de SPE (artículo 16), la «Bonificación por Alto Riesgo a la Vida» para el personal que brinde SPE (artículo 17), los costos adicionales de los SPE (artículo 18), la regulación adicional de los SPE (artículo 19), y la estandarización de convenios para la prestación de SPE (artículo 20). **Estos, a fin de ser constitucionales, deberán excluir de su ámbito de aplicación el supuesto que contempla el artículo 11, inciso d) del Decreto Supremo N° 003-2017-IN. Es decir, no podrán referirse a la prestación de SPE a empresas extractivas y de transporte de recursos naturales.** Con mayor razón en los casos de los artículos 19 y 20, pues otorgan facultad a la Policía Nacional de regular, vía directivas, todas las situaciones extraordinarias «descritas en el artículo 11»; y, al Ministerio del Interior, de aprobar modelos de convenios para la prestación de SPE «para cada una de las situaciones extraordinarios que los sustenten». Las situaciones extraordinarias a las que las disposiciones impugnadas hacen referencia no deberán referirse –debemos reiterar– a empresas extractivas y de transporte de recursos naturales, por ser inconstitucional.

c. El artículo 2.1 del Decreto Legislativo N° 1213, cuando permite interpretar que la función policial prestada por efectivos policiales de vacaciones, permiso o franco puede considerarse como *servicio de seguridad privada*, aplicándoseles las normas que a estos corresponden, como parte de su ámbito de aplicación. En tal sentido, solicitamos la aclaración del término *personas públicas* en el artículo 2.1, por hacer referencia a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas como personas de derecho público, **de tal manera que las instituciones públicas solo puedan considerarse como usuarios de servicios de seguridad privada y no sus ofertantes**. Ello, con relación al supuesto que contempla el artículo 11, inciso d) del Decreto Supremo N° 003-2017-IN. Así, bajo supuesto alguno podrá considerarse esta función pública como servicio de seguridad privada.

d. El primer párrafo del artículo 11 del Decreto Supremo N° 003-2017-IN, cuando señala que para la prestación de SPE podrá asignarse personal de vacaciones, permiso o franco, omite indicar –como sí lo hacen la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267 y el artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1267– que el personal policial deberá hacerlo, en los cinco supuestos reglamentados, *de manera voluntaria* (excluyendo,

por supuesto, el inciso d), en razón de su inconstitucionalidad total, entonces, la prestación de SPE debiera prohibirse en su totalidad, como ya hemos señalado). Así, el Tribunal, mediante una *sentencia aditiva*, deberá consignar en forma expresa que el personal que preste SPE, en los cinco supuestos reglamentados, deberá hacerlo también en forma voluntaria.

3. La desnaturalización y el menoscabo de la función pública de la Policía Nacional

3.1. Función policial y orden interno en el diseño constitucional

La Policía Nacional, según el diseño constitucional, **tiene como funciones primordiales** la **preservación del orden interno y la investigación criminal**. A decir del TC, en el paradigma del Estado constitucional de Derecho:

> *Dichas finalidades [de la Policía Nacional] resumen las dos funciones básicas de la Policía; por un lado, la preventiva y, por otro, la de investigación del delito bajo la dirección de los órganos jurisdiccionales competentes. Por la primera, conforme a la Constitución, la Policía debe: a) garantizar, mantener y restablecer el orden interno, b) garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado, c) vigilar y controlar las fronteras, y d) prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Por la segunda, la Policía investiga y combate la delincuencia*[5].

> *El cumplimiento de las finalidades descritas en el artículo 166° de la Constitución debe efectuarse con estricta sujeción, garantía y respeto a los derechos humanos, obligación que se deriva del artículo 44. ° de la Constitución, toda vez que la Policía Nacional, como entidad del Estado, también debe garantizar la plena vigencia de los derechos humanos*[6].

El orden interno posee, en consecuencia, reconocimiento constitucional. Sin embargo, ¿se trata además de un bien constitucional? Para considerarlo como tal, se necesita determinar si este pertenece al conjunto de bienes dignos de protección jurídica, atendiendo al *sustratum constitucional* y en virtud del *principio de progresividad*. Estos han sido incorporados en el texto constitucional y, entre ellos, encontramos hoy a la familia, la educación, el trabajo, la seguridad social, la diversidad biológica, la tranquilidad pública, el bienestar general, entre otros.

Ciertamente, como señala Landa Arroyo, «no puede afirmarse que dichos bienes, por la sola consideración de estar incluidos en la Constitución, pueden ser calificados por sí mismos como derechos fundamentales. Son bienes que la Constitución reconoce como valiosos para la convivencia social, cuando no, para la propia existencia del Estado»[7]. Además, para el TC,

---

[5] STC. Exp. N° 00022-2004-AI/TC, fundamento 43.
[6] STC. Exp. N° 00022-2004-AI/TC, fundamento 45.
[7] Landa Arroyo, César (2014). *Naturaleza jurídica de los recursos forestales y de fauna silvestre* Lima: Sociedad Peruana de Ecodesarrollo, p. 12. Disponible en: http://goo.gl/ruVM6D

detrás de los bienes jurídicos hay un interés general[8].

Por ello, el Estado asume un especial deber de protección sobre estos bienes, ya que el artículo 44 de la Constitución estipula claramente que son deberes primordiales del Estado: «defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación».

En esta dirección, debemos acudir al texto constitucional con el propósito de determinar si se ha reconocido como bien constitucional al orden interno, así como el régimen constitucional a su favor. Así, encontramos que son distintas las normas que, de una u otra manera, hacen referencia a ambos conceptos. Nos referimos a los artículos 2.24, 44, 65, 118.4, 166 y 197 de la Constitución:

> ***Artículo 2°.*** *Toda persona tiene derecho: [...]* ***24.*** *A la libertad y a la* ***seguridad personales.***
>
> ***Artículo 44°.*** *Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos;* ***proteger a la población de las amenazas contra su seguridad****; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación [...].*
>
> ***Artículo 65°.*** *El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado.* ***Asimismo, vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.***
>
> ***Artículo 118°.*** *Corresponde al presidente de la República: [...]* ***4. Velar por el orden interno*** *y la seguridad exterior de la República.*
>
> ***Artículo 166°. -La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad.*** *Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado.* ***Previene, investiga y combate la delincuencia.*** *Vigila y controla las fronteras.*
>
> ***Artículo 197°.*** *- Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local.* ***Asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú****, conforme a ley»* (resaltado nuestros).

Tenemos, en primer lugar, al artículo 2.24 de la Constitución, que hace referencia al derecho fundamental a la seguridad personal. En relación con la seguridad ciudadana, encontramos el artículo 44, que establece que es deber primordial del Estado *proteger a la población de las*

[8] Ha señalado el TC que «la idea de los bienes jurídicos relevantes se encuentra asociada al interés general, mientras que la de los derechos al interés subjetivo particular de quien reclama por su defensa» (Exp. 05287-2005-HC/TC, fundamentos 14 y 15).

75
setenta y cinco

amenazas contra su seguridad. Igualmente, el artículo 65, que establece la obligación del Estado de velar por *la seguridad de la población*. Finalmente, se cuenta con el artículo 197, que prevé la potestad municipal de brindar *servicios de seguridad ciudadana*, con la cooperación de la Policía Nacional.

La cobertura constitucional del *orden interno* encuentra su base fundamental en lo previsto por el artículo 166 de la Constitución, en donde se establece que la Policía Nacional «tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno». En consecuencia, la potestad de su protección y garantía resulta, por el artículo 118.4, a cargo del Poder Ejecutivo, a quien corresponde *velar por el orden interno.*

Por su parte, el TC ha desarrollado el contenido del bien jurídico *orden interno* a través de su jurisprudencia uniforme. Al respecto, se ha señalado:

> *La noción de orden interno es concurrente, complementaria y subsidiaria tanto del orden público como de la defensa nacional. Consiste en aquella* ***situación de normalidad ciudadana*** *que se acredita y mantiene dentro de un Estado, cuando se desarrollan las diversas actividades individuales y colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos.*
>
> *Tal concepto hace referencia a la situación de tranquilidad, sosiego y paz dentro del territorio nacional, la cual debe ser asegurada y preservada por el órgano administrador del Estado para que se cumpla o materialice el orden público y se afirme la Defensa Nacional.*
>
> *Como bien expone el Instituto de Altos Estudios Policiales [El INAEP y el orden interno. En revista Orden Interno, N.° 1, 1994] el orden interno "(...) permite que las autoridades ejerzan sus competencias y atribuciones, y las personas sus derechos y libertades, garantizando la existencia, estabilidad y soberanía del Estado; con la finalidad de asegurar la coexistencia pacífica en general y, consecuentemente, permitir el logro del fin supremo del Estado y la sociedad".*
>
> ***El orden interno es sinónimo de orden policial****, ya que a través de la actividad que este implica se evita todo desorden, desbarajuste, trastorno, alteración, revuelo, agitación, lid pública, disturbio, pendencia social, etc., que pudieran provocar individual o colectivamente miembros de la ciudadanía. Con ello se preserva la armonía necesaria para alcanzar los fines que la sociedad persigue*[9] (resaltado nuestros).

Igualmente, el Tribunal ha señalado que el orden interno, entendido como aquella situación de normalidad ciudadana cuya preservación permite el logro de los fines más elementales del Estado y la sociedad, contiene tres aspectos:

> ***a) La seguridad ciudadana (protección de la vida, integridad física y moral, patrimonio, etc.).***

[9] STC. Exp. N° 0017-2003-AI/TC, fundamento 8.

b) La estabilidad de la organización política (resguardo de la tranquilidad, quietud y paz pública, respeto de la autoridad pública).

c) El resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales (edificaciones públicas e instalaciones que cubren necesidades vitales y primarias de la comunidad, tales como el agua, la energía eléctrica, etc.) (resaltado nuestro).

Es decir, la seguridad ciudadana constituye una manifestación y una concreción del orden interno. En otra oportunidad, el TC ha señalado que la protección de la seguridad ciudadana es un *servicio esencial*, a propósito de la prestación del servicio de serenazgo. En palabras de este, «cumple el objetivo de brindar seguridad ciudadana, por lo general, mediante servicios de vigilancia pública y atención de emergencias». Asimismo, añade que «[l]a seguridad es una necesidad que aqueja por igual a todo ciudadano»[10]. De forma similar, ha sostenido que «la seguridad ciudadana comprende la preservación de la paz, la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos, sin mediar el factor político y/o el trasfondo ideológico en su vulneración»[11].

La protección de la seguridad ciudadana no obedece a intereses particulares, sino a la protección de la población frente a la inseguridad (la criminalidad y otras formas de violencia que amenazan su seguridad). Como dice el TC, «los bienes jurídicos relevantes se encuentra asociada al interés general, mientras que la de los derechos al interés subjetivo particular de quien reclama por su defensa. Lo dicho cobra especial importancia si se parte del supuesto de que la ciudadanía ve cotidianamente arriesgada su seguridad como resultado del entorno conflictivo y antisocial, cuando no de la criminalidad mayoritariamente presente en las ciudades con abundante población y tráfico económico, y frente a la cual se hace necesaria una específica política de seguridad en favor de colectividad»[12].

Como se recuerda, el TC al desarrollar los sentidos interpretativos de las disposiciones constitucionales referidas al orden interno, ha hecho esfuerzos por delinear su contenido constitucional protegido: la seguridad ciudadana, la estabilidad de la organización política y el resguardo de las instalaciones y los servicios públicos esenciales. **Así, la seguridad ciudadana se configura como un bien jurídico que concretiza la vigencia efectiva del bien jurídico constitucional de orden interno. A continuación, la seguridad ciudadana es un bien jurídico objeto de protección por la función pública de la Policía Nacional.**

La seguridad ciudadana no es objeto de estudio y tutela exclusivos de las ciencias jurídicas. Por el contrario, otras ciencias, como la Sociología, han abordado esta problemática. En tal sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha señalado que:

---

[10] STC. Exp. N° 00041-2004-AI/TC, fundamento 44.
[11] STC. Exp. N° 00041-2004-AI/TC, fundamento 2.
[12] STC. Exp. N° 05287-2005-HC/TC, fundamentos 14 y 15.

77 Setenta y siete

> ***La seguridad es un bien público**, es decir, un bien al que todas las personas deben tener acceso sin distinción de clase social, preferencia política, raza, etnia, género o identidad sexual. Para referirse al papel del Estado en la provisión de seguridad ciudadana, este informe propone la noción de Estado responsable. **A partir de esta noción, se entiende que el Estado es el principal encargado de proveer seguridad ciudadana, en tanto que ésta constituye un bien público al que todas las personas tienen derecho**[13] (resaltado nuestro).

Así, encontramos que la seguridad ciudadana, además de un bien jurídico constitucional, es un bien social con configuración de derecho, cuya tutela, como señaló Weber, corresponde al Estado, quien es el único que cuenta con ejercicio exclusivo y legitimo del uso de la violencia. En este sentido, debe reafirmarse que la seguridad es otorgada como derecho por el Estado a todos sus ciudadanos, por lo que no podrá ser exclusiva ni mucho menos empleada exclusivamente por intereses privados. Al respecto, el PNUD señalo que:

> *Asimismo, se subraya que, aunque muchos otros actores intervienen en la provisión de seguridad, **el Estado es el único que tiene el mandato de asegurarse de que esta provisión no sirva a intereses privados limitados ni proteja a unos pocos, sino a todos los ciudadanos y de acuerdo con el "interés común"**[14] (resaltado nuestro).

En efecto, si esto no ocurriera así, el fundamento mismo de la Constitución, que tiene la responsabilidad de asegurar la provisión de la seguridad ciudadana como bien público, dejaría de ser legítimo, ya que no se trataría de la defensa de un bien común, sino de un interés privado, como ocurre a partir de las disposiciones impugnadas, que permiten la celebración de convenios de seguridad entre la Policía Nacional y empresas extractivas, para la prestación de SPE. Es decir, el monopolio estatal en el uso de la violencia legítima –que es característica esencial del Estado y su poder coercitivo– devendría en ilegítimo, pues nos encontraríamos frente a un Estado que pretende satisfacer intereses privados antes que el bien común. En los casos en que existe conflictividad socioambiental, incluso se fomenta la criminalización de la protesta social y socioambiental, y se menoscaba el funcionamiento del sistema de justicia local.

En este mismo sentido, García Toma y García Yzaguirre, en su *Diccionario de Derecho Constitucional*, señalan que el orden interno *o policial* tiene las siguientes características:

> *Aspecto subordinado pero insustituible del orden público. **Situaciones de comportamiento pacífico, ordenado y leal a las normas de Derecho Público vinculado con el respeto a las personas, a la paz, al sosiego y a la tranquilidad ciudadana.** Ejercicio normal de la autoridad. Mantención y responsabilidad de su verificación a cargo de la Policía Nacional*[15] (resaltado nuestro).

---

[13] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Seguridad ciudadana con rostro humana: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Disponible en http://goo.gl/51cFEl, p. 9.

[14] *Ibídem.*

[15] García Toma, Víctor y José V. García Yzaguirre (2009). *Diccionario de Derecho Constitucional*. Lima: Gaceta Jurídica, p. 344.

Además, García Toma y García Yzaguirre, acerca de la función policial, ha señalado, en sentido similar al nuestro, que «consiste en una **actividad permanente** y concreta que ejercen ciertos funcionarios y servidores llamados policías, **cuyo objetivo es la preservación de la paz y seguridad ciudadanas**, así como garantizar el normal desarrollo de las actividades individuales o sociales dentro del orden, evitando que estas sean objeto de perturbación»[16] (resaltado nuestro).

Sobre el orden interno policial, los autores señalan que «resulta de la prevención y de la eliminación de las perturbaciones de la seguridad, la tranquilidad y la moral públicas. Ello permitirá el libre ejercicio de los derechos y libertades públicas, el cabal ejercicio de la autoridad estatal y, por ende, la convivencia pacífica». A continuación, a partir del mandato constitucional referido a las actividades de la Policía Nacional, García Toma y García Yzaguirre señalan que «[p]resta[n] protección y ayuda a las personas y a la comunidad en su conjunto, en lo relativo al ejercicio de sus derechos y a sus bienes jurídicos»[17] (resaltado nuestro). **Así, reiteramos, el servicio policial debe brindarse a la comunidad en su conjunto, lo que determina su carácter de universalidad, imparcialidad, independencia y confianza**, como señalaremos posteriormente.

En ese sentido, la función policial implica la prestación de un servicio de seguridad pública, sin realizar distinciones arbitrarias, en favor de la colectividad. Desde esta perspectiva, los SPE implican la prestación de un servicio de seguridad diferenciado y privilegiado en favor de particulares, beneficiarios de un convenio, y en perjuicio de la población en general. Esta situación es aún más crítica, pues evidencia que en el Perú se hace uso del ejercicio exclusivo y legítimo de la violencia del Estado para satisfacer intereses particulares, distintos a los colectivos. Esta situación recrudece en situaciones de conflictividad social, cuando la Policía Nacional toma parte del lado de la empresa extractiva y, al mismo tiempo, es la encargada de gestionar el conflicto, generándose incluso una situación de conflicto de intereses. A esto también nos referiremos más adelante.

Finalmente, es falso que los SPE permitan a la Policía Nacional concretar su función de protección del orden interno. Ello, pues la protección de intereses particulares corporativos es necesariamente diferente a la protección de los intereses de la colectividad. De tal forma, incluso la protección del patrimonio privado, a la que hace referencia la Constitución, debe considerarse como parte de una función policial que no brinda un trato privilegiado a los particulares, sino que comprende la protección de intereses particulares como parte de una colectividad y que resulta mucho más amplia. Esto le permite conservar su independencia. **Así, la prestación de un servicio de seguridad privada por parte de efectivos policiales es, en definitiva, incompatible con la función policial y las nociones de orden interno.**

---

[16] *Ibídem.*
[17] *Ibídem.*

79
Setenta y nueve

3.2. Los SPE constituyen un supuesto de abuso del derecho y alteran el reparto constitucional de competencias

Hace algunos años, el Ministerio del Interior excusó la celebración de convenios entre la Policía Nacional y empresas extractivas de la siguiente forma:

> *La Policía Nacional no cuida empresas, sino brinda el servicio de protección y seguridad para el aprovechamiento de los recursos naturales estratégicos que posibilitan el desarrollo económico del país.*

Asimismo, señalaron:

> *Los convenios de protección y seguridad a instalaciones estratégicas firmados entre la Policía Nacional y las empresas del sector se encuentran regulados en el Art. 55 del Decreto Legislativo N° 1148 Ley de la Policía Nacional del Perú, el cual faculta a la PNP suscribir convenios con el sector privado en materia de orden interno, seguridad pública, entre otros.*

Sin embargo, como hemos demostrado, la legítima finalidad de brindar seguridad a las empresas extractivas –como a cualquier otra empresa, persona o grupo de personas– debe ser garantizada por la Policía Nacional sin la necesidad de celebrar un convenio. Por el contrario, estos únicamente garantizan un trato privilegiado y proscrito por la Constitución, que no protege en realidad el orden interno, sino determinados intereses corporativos.

Así, esta supuesta *protección y seguridad* de las empresas extractivas no puede ser utilizada para la violación de otros derechos o principios constitucionales. Aquello supondría, de lo contrario, una manifestación de abuso del derecho. Se entiende por él a un acto «en principio lícito, pero que por una laguna especifica del derecho es tratado como no lícito al atentar contra la armonía de la vida social»[18]. Tal calificación, debe realizarla el Tribunal aplicando los métodos de integración.

El abuso del derecho ha sido reconocido en el último párrafo del artículo 103 del texto constitucional. Según esta regla, ni los poderes del Estado ni los particulares pueden, justificándose en el ejercicio de un derecho fundamental, violar, restringir injustificadamente otro derecho fundamental. En efecto, esta figura ocurre cuando se ejercen los derechos fundamentales *en sentido opuesto a su propio destino o contenido*[19]. El acto abusivo es un acto ilícito debido a la trasgresión de un deber jurídico, derivado de una prohibición genérica:

> *el acto abusivo, que se sustenta originariamente en un derecho subjetivo, es un acto ilícito en la medida en que, a través de una conducta antisocial –o una omisión de la misma*

---

[18] Rubio Correa, Marcial (2001). *Título Preliminar*. 8ª edición. Lima: Fondo Editorial de la PUCP. p.36.
[19] Valencia Zea, Arturo (1998). *Derecho civil. De las obligaciones*, tomo III. Bogotá: Editorial Temis, 9ª edición, p. 304.

naturaleza-, se transgrede un genérico deber jurídico recogido normativamente por el ordenamiento positivo y que, como tal, se halla presente en todas las situaciones jurídicas subjetivas de carácter patrimonial. La ilicitud del acto abusivo es específica, sui generis, por lo que se aparta de las reglas de la responsabilidad para constituir una figura autónoma[20].

La conclusión es evidente, el ejercicio de un derecho no debe exceder su uso normal, de modo que resulte antisocial o excesivo, resultando de ese ejercicio, daños para terceras personas. El acto abusivo, de tal forma, significa:

> *trascender el límite de lo lícito para ingresar en el ámbito de lo ilícito al haberse transgredido una fundamental norma de convivencia social, nada menos que un principio general del derecho dentro del cual se aloja el genérico deber de no perjudicar el interés ajeno en el ejercicio o del no uso de un derecho. Se trata, por cierto, de una ilicitud sui generis, lo que permite considerar el abuso del derecho como una figura autónoma que desborda el campo de la responsabilidad para ingresar en el de la teoría general del derecho*[21].

El abuso del derecho, el fraude a la ley y la desviación de poder, entendidos como ilícitos atípicos, tienen los siguientes cuatro elementos en común: a) la existencia, *prima facie*, de una acción permitida por una regla; b) la producción de un daño como consecuencia, intencional o no, de esa acción; c) el carácter injustificado de ese daño a la luz del balance entre los principios relevantes del sistema; y d) la generación, a partir de ese balance, de una nueva regla que limita el alcance de la primera, al calificar como prohibidos comportamientos que, de acuerdo con aquella, aparecerían como permitidos[22].

Las tres figuras, abuso, fraude y desviación de poder dan lugar a principios interpretativos dirigidos al operador del derecho, pero también al legislador, para que legisle de manera que se eviten, en la medida de lo posible, las lagunas axiológicas que estas figuras vienen a remediar. Los elementos configurativos del abuso del derecho serían: a) una conducta permitida por el derecho positivo en virtud de una expresa disposición legal; b) el uso contrario a los claros fines de la norma; y c) la imputabilidad, pues se presume que se obra con discernimiento, intención y libertad, hasta tanto se demuestre lo contrario[23].

El TC es claro en sostener que los derechos también vinculan a los particulares, como ya hemos señalado, precisando que su violación es un supuesto de abuso del derecho. Para este:

> *es claro que los acuerdos contractuales, incluso los suscritos en ejercicio de la autonomía privada y la libertad contractual de los individuos, no pueden contravenir otros derechos*

---

[20] Fernández Sessarego, Carlos (1992). *Abuso del derecho*. Buenos Aires: Editorial Astrea, p. 139.
[21] *Ibid.*, p. 143.
[22] Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero (2000). *Ilícitos atípicos: sobre el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder*. Madrid: Trotta, p. 42.
[23] Mosset Iturraspe, Jorge (1994). *Interpretación económica de los contratos*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, p. 138.

fundamentales, puesto que, por un lado, el ejercicio de la libertad contractual no puede considerarse como un derecho absoluto y, de otro, pues todos los derechos fundamentales, en su conjunto, constituyen, como tantas veces se ha dicho aquí, ni más ni menos, el orden material de valores en los cuales se sustenta todo el ordenamiento jurídico peruano[24].

Lo dicho es relevante en cuanto los convenios para la prestación de SPE son inconstitucionales también desde la perspectiva de las empresas extractivas, como una de las partes contratantes. En el presente caso, incluso cuando pareciera que nos encontramos frente a la legítima protección de intereses particulares (a partir los SPE), esta deviene en ilegítima, pues por medio suyo se menoscaba la función policial y se afecta el derecho a la igualdad y la seguridad ciudadana de la población que habita en las zonas de influencia de empresas extractivas y de transporte de recursos naturales. Esta actuación, cubierta en apariencia por un manto de legalidad, distorsiona la función policial.

3.3. Los SPE vulneran el principio de interdicción de la arbitrariedad, pues constituyen una desviación del poder de la Policía Nacional

El principio de interdicción a la arbitrariedad ha sido reconocido y desarrollado de forma uniforme en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En la medida en que este principio es un principio jurídico constitucional y de vital importancia, resulta importante hacer hincapié en la naturaleza y fuerza jurídicas de los principios jurídicos.

En tal sentido, los principios jurídicos son mandatos de optimización que ordenan la concreción de una determinada finalidad en el máximo grado posible en función de las posibilidades fácticas y jurídicas; es decir, «los principios constitucionales, una vez determinados, adquieren proyección normativa y, al igual que los valores, son instituciones jurídicas vinculantes para los poderes públicos[25]».

En relación con la fundamentación de este principio, el TC ha sido muy claro en reconocer que el requisito de razonabilidad excluye la arbitrariedad. Según este, «la exigencia de razonabilidad es la búsqueda de la solución justa de cada caso. Una decisión arbitraria, contraria a la razón (entendiendo que en un sistema de derecho positivo la razonabilidad de una solución está determinada por las normas y principios que lo integran, y no sólo por principios de pura razón), es esencialmente antijurídica[26]». En esta línea, el Tribunal ha considerado que «las determinaciones administrativas que se fundamentan en la satisfacción del interés público son también decisiones jurídicas, cuya validez corresponde a su concordancia con el ordenamiento jurídico[27]».

---

[24] STC. Exp. N° 00858-2003-AA, fundamento 21.
[25] Freixes, Teresa y José Remotti (1992). *Los valores y principios de la interpretación constitucional* en Revista Española de Derecho Constitucional, año 12, número 35, p. 101.
[26] STC. Exp. N° 00090-2004-AA/TC, fundamento12.
[27] *Ibídem*.

82 odenta y dos

Precisamente, es la prohibición de la arbitrariedad la que ha dado origen al principio de interdicción de la arbitrariedad[28]. En este sentido, sobre el contenido constitucional del principio de interdicción de la arbitrariedad, el TC ha precisado que este tiene un doble significado:

> *a) En un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho; y b) en un sentido moderno y concreto aparece como lo carente de fundamentación objetiva. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo. En consecuencia, lo arbitrario será todo aquello carente de vínculo natural con la realidad*[29].

No obstante, debe advertirse que esto no significa que deba desconocerse que determinadas autoridades y funcionarios públicos necesiten márgenes de libertad para cumplir con eficacia las funciones que se les encarga. La doctrina ha reconocido en forma reiterada que el ejercicio del poder supone, en determinados sectores y materias, el reconocimiento de ciertos márgenes de discrecionalidad a la hora de tomar decisiones para el cumplimiento de sus funciones legales y constitucionales. Sin embargo, estas deben ser sustentadas, pues, como ha ocurrido en el presente caso, muchas veces surgen problemas con quienes las hubieron tomado, al sentir que no debían explicaciones ni argumentos normativos válidos que puedan sustentar sus decisiones.

Por otro lado, según señala García de Enterría, la técnica de control de la desviación de poder consiste en:

> *constatar que el fin de las potestades discrecionales es también un elemento reglado de las mismas. En efecto, las autoridades administrativas pueden contar y cuentan, con toda normalidad, con poderes discrecionales, pero no para el cumplimiento de cualquier finalidad, sino precisamente de la finalidad considerada por la Ley, y en todo caso de la finalidad pública, de la utilidad o interés general*[30].

Igualmente, García de Enterría recuerda, acerca de la desviación de poder, que «[l]os poderes administrativos no son abstractos, utilizables para cualquier finalidad; son poderes funcionales otorgados por el Ordenamiento en vista de un fin específico, con lo que apartarse del mismo ciego la fuente de su legitimidad»[31]. A continuación, el profesor español se refiere

---

[28] En relación con la interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria, García de Enterría señala que bajo el concepto de arbitrariedad se comprenden los siguientes supuestos: 1) una falsa apreciación de los hechos; 2) una ruptura del principio de igualdad; 3) que se pretenda transgredir los principios inmanentes a la naturaleza de instituciones cuya configuración trasciende los poderes reglamentarios; 4) que se intente establecer un régimen restrictivo que no guarde proporción o congruencia con las finalidades positivas perseguidas; 5) que suponga una manipulación de los medios elementales de vida de los destinatarios como instrumentos coercitivos; y 6) que aparezcan motivados en una finalidad de protección de simples intereses particulares, para cuya elevación al rango de intereses.

[29] STC. Exp. N° 00090-2004-AA/TC, fundamento12.

[30] García de Enterría, Eduardo (2016). *La inmunidad de los poderes discrecionales*. Madrid, p. 168.

[31] García de Enterría, Eduardo (2013). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas Ediciones, p. 467.

a casos concretos en los que existe desviación de poder, por ejemplo, «cuando se utiliza una potestad de policía no en vista de garantizar la seguridad de personas y cosas, sino con objeto de devengar una tasa, con una finalidad simplemente fiscal»[32].

En tal sentido, los actos que adolezcan de desviación de poder, al no responder a su finalidad legítima, constituyen vulneraciones al principio de interdicción a la arbitrariedad, pues se tratarán de actos arbitrarios y contrarios al Derecho y su razonabilidad. En el caso concreto, el objeto de los convenios celebrados entre la Policía Nacional y la empresa minera se ha desviado del fin primario de la institución policial: el resguardo de los intereses comunes de la sociedad y del Estado, pues se la está poniendo al servicio de un privado, en desmedro de la población local y su bienestar. Frente a esto, García de Enterría señala que «[a] esta constatación de la identidad o divergencia de los fines se reduce todo el problema»[33].

En este orden de ideas, los SPE prestados por la Policía Nacional, como entidad estatal, y las empresas extractivas o de transporte de recursos naturales que estén apartados de los fines constitucionales de la función policial adolecerán de desviación de poder, por lo que deberá considerárseles incompatibles con el texto constitucional en su fondo y, por tanto, carecerán de valor. Por esta razón, las disposiciones impugnadas adolecen de inconstitucionalidad.

4. Los SPE desnaturalizan y menoscaban la función policial entendida como función pública

4.1. Función pública policial y sus características

La función de la Policía Nacional es, evidentemente, una función pública. Como tal, es de carácter permanente, a tiempo completo. **No se deja de ser funcionario público cuando termina la jornada laboral, se está de vacaciones o franco.** En el caso de los efectivos policiales, como funcionarios públicos y parte de la Administración Pública, la situación es aún más sensible, dado que son quienes ejercen el monopolio del uso legítimo de la fuerza estatal. Sus funciones se ejercen, por tanto, a tiempo completo. Sin embargo, los SPE implican que funcionarios públicos, durante las vacaciones o el franco, protejan intereses corporativos, como si su condición laboral fuese distinta cuando se encuentran fuera de la jornada laboral. Por ello, las disposiciones impugnadas son *per se* incompatibles con el carácter permanente de la función pública policial.

Por otro lado, el Decreto Legislativo N° 1267 ha desarrollado la estructura, organización, competencias, funciones, atribuciones y facultades de la Policía Nacional (artículo I del Título Preliminar). En su artículo VII, **ha señalado entre sus principios los de la primacía de la persona humana y sus derechos fundamentales, el acceso universal a los servicios y la legalidad**, que están referidos a su función protectora de la persona humana y su

[32] *Ibid.*, p. 468.
[33] *Ibid.*, p. 469.

dignidad, que debe realizarse de manera universal, oportuna y eficiente, en el marco de la Constitución.

Del mismo modo, el artículo VIII, inciso 3 del Título Preliminar señala que el personal de la Policía Nacional se rige por el valor de justicia, según el cual deben «[a]ctuar con equidad e imparcialidad, fundada en la no discriminación y la protección de la dignidad de las personas, procurando el bien común y el interés general». Esto se circunscribe a lo que hemos planteado: **el servicio policial procura y atiende –universalmente– la protección del Estado y sus ciudadanos en forma imparcial, equitativa e independiente.** En consecuencia, el ejercicio de la función policial deberá ser también imparcial y equitativo; de lo contrario, será incompatible con la Constitución y devendrá en inconstitucional.

En este orden de ideas, el TC ha señalado que «como servicio esencial, la seguridad es una necesidad que aqueja por igual a todo ciudadano»[34]. Además, en la misma sentencia, señaló que el servicio policial, al ser esencial, es de carácter imprescindible[35]. Igualmente, ha señalado que el Estado «tiene que asumir activamente un rol tutelar de otros bienes constitucionales, como la seguridad o la paz de los ciudadanos frente a delitos como el de terrorismo, que no sólo subvierte el orden público constitucional, sino que también afecta derechos fundamentales de las personas, tales como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la paz, entre otros»[36].

En el presente caso, las disposiciones impugnadas, al permitir que la Policía Nacional preste SPE a empresas extractivas y de transporte de recursos naturales –como si cumpliesen labores de guardianía personal–menoscaban el modelo de función policial establecido en la Constitución.

Alcanzado este punto, creemos oportuno extraer algunas conclusiones sobre la función policial, **entendida como función pública y ejercida por funcionarios públicos**:

> **a. La función policial** está referida a las actividades, potestades y competencias que la Constitución, de acuerdo con el principio de reserva de ley, atribuye a los funcionarios policiales.
>
> **b. La actividad policial**, brindada por efectivos policiales en el cumplimiento legítimo de sus atribuciones constitucionales, procura, entre otras cosas, la vigencia efectiva de **la seguridad ciudadana**, cuya protección constituye un derecho fundamental, pues se persigue la tutela de bienes constitucionales tales como la vida, la integridad y la libertad personal, entre otros conexos.

---

[34] STC. Exp. N° 00041-2014-AI/TC, fundamento 31.
[35] *Ibidem.*
[36] STC. Exp. N° 00014-2006-PI/TC, fundamento 45.

85
ochenta
y cinco

c. El actuar de la Policía Nacional debe reunir ciertas características mínimas, cuya ausencia desnaturaliza sus funciones y con ello, los fines constitucionales. Para ello, son características mínimas indispensables: *universalidad, imparcialidad, independencia, transparencia, eficacia y confianza*.

A continuación, analizaremos estas características sobre la función pública policial, en concordancia con la legislación nacional:

Primacía de la persona humana y sus derechos fundamentales: Según el artículo VII inciso 1 del Decreto Legislativo N° 1267: «La defensa y protección de la persona humana, el respeto a su dignidad y a las garantías para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, considerando los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad; tienen primacía en el ejercicio de la función policial».

Imparcialidad: El artículo VIII, inciso 3 del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1267 precisa a la justicia como valor institucional que rige al personal de la Policía Nacional, el cual exige «actuar con equidad e imparcialidad, fundada en la no discriminación y la protección de la dignidad de las personas, procurando el bien común y el interés general». En esa misma línea, el artículo 4 inciso 3, establece que el personal policial tiene la obligación de «cumplir sus funciones con imparcialidad, responsabilidad, diligencia y prontitud, así como ejercerlas con profesionalismo, lealtad y ética». Además, el artículo 6 precisa que «las prohibiciones e incompatibilidades tienen por finalidad que el ejercicio de la función policial se ajuste a los intereses institucionales, así como garantizar la imparcialidad, objetividad y neutralidad del personal policial en el ejercicio de la función encomendada. Adicionalmente al marco general que regula la función».

Transparencia: El artículo VIII inciso 2 precisa a la honestidad como valor institucional que rige al personal de la Policía Nacional, la cual debe «actuar en todos los actos de la vida pública y privada con transparencia y verdad». En esa misma línea, el artículo VII inciso 6 señala a la transparencia y rendición de cuentas como principios institucionales, en virtud de los cuales la institución «es transparente en su actuación y promueve la rendición de cuentas de su gestión a la ciudadanía».

Eficacia y eficiencia: El artículo VIII inciso 8 precisa a la eficacia y eficiencia como valor institucional que rige al personal de la Policía Nacional, según la cual «toda actuación policial procura ser eficiente, eficaz, y se orienta a una permanente optimización de la calidad del servicio policial».

En ese sentido, **los efectivos policiales que prestan SPE, al perseguir la protección privilegiada de intereses corporativos, actúan desprovistos de independencia e imparcialidad**, por lo que el ejercicio público policial que brinda a la población es contrario a la Constitución y el DIDH.

86
ochenta y seis

4.2. Los SPE generan graves situaciones de conflicto de intereses

De conformidad con el artículo 7.1 de la *Ley del Código de Ética de la Función Pública* (Ley N° 27815), el servidor público debe regirse por el deber de **neutralidad**, en virtud del cual este «[d]ebe actuar con **absoluta imparcialidad política, económica o de cualquier otra índole en el desempeño de sus funciones demostrando independencia a sus vinculaciones con personas, partidos políticos o instituciones**» (resaltado nuestro).

Sin embargo, los SPE generan situaciones incompatibles con el artículo 8.1 de la Ley N° 27815, que prohíbe mantener *intereses de conflicto*; es decir, señala en forma expresa la prohibición de «**[m]antener relaciones o de aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimento de los deberes y funciones a su cargo**» (resaltado nuestro). En el caso concreto, esta situación surge, por un lado, cuando la Policía Nacional pretende garantizar la seguridad ciudadana de toda la población, en especial de aquellos sectores más susceptibles de ser afectados (entre otros factores, por la actividad extractiva presente a gran escala en la zona) y, por el otro, pretende garantizar los intereses de la empresa (a la que está sujeta en virtud de un convenio), cuyos intereses son distintos a los de la comunidad, al bien común, especialmente en situaciones de conflictividad socioambiental.

A su vez, la disposición mencionada debe ser interpretada de conformidad con el artículo 3 del reglamento del Decreto Supremo N° 033-2005-PCM, según el cual deberá entenderse por *intereses en conflicto* a aquella «**[s]ituación en la que los intereses personales del empleado público colisionan con el interés público y el ejercicio de sus funciones, entendiéndose que cualquier actuación que realiza dicho empleado público debe estar dirigida a asegurar el interés público y no a favorecer intereses personales o de terceros**» (resaltado nuestro). Evidentemente, la prestación de SPE a las empresas (sus instalaciones, bienes y personal) devendrá en el favorecimiento ilegítimo de los intereses de un particular, en desmedro del bien común, que debe ser el único que la función policial proteja.

Incluso, según el artículo 7, inciso q del Decreto Supremo N° 23-2011-PCM, *Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control*, busca precisar las clases de infracciones por las que «los funcionarios o servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracciones graves o muy graves, relacionadas a la trasgresión de los principios, deberes y prohibiciones establecidas en las normas de ética y probidad de la función pública», entre otras cosas, la comisión de infracciones contra la prohibición de mantener intereses en conflicto. Así, la norma señala:

> *Infracciones contra la prohibición de mantener intereses en conflicto [...]*

87
ochenta y siete

q) Intervenir con ocasión de su cargo, en la atención, tramitación o ***resolución de asuntos que se encuentran bajo su ámbito de actuación funcional, en que tenga interés personal, familiar o de negocios,*** *incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para sí mismo, su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Esta infracción es considerada como grave.*

Es evidente que la Policía Nacional, encargada de dar protección a las empresas a cambio de una retribución económica mediante convenios de seguridad privada, se encuentra en una situación de conflicto de intereses, pues al trabajar a favor de empresas (en particular, siendo extractivas o de transporte de recursos naturales), se encontrarán incapacitados de garantizar sustancialmente la seguridad ciudadana de la población que habita en sus zonas de influencia. Esta preferencia se explica por las facilidades que la empresa otorga a favor de los efectivos policiales (además de la retribución), mucho más provechosas que las que la propia Policía Nacional pone a disposición de su personal. Así, en el caso de un conflicto determinado en el que se muestre la oposición de los intereses de la empresa y de la comunidad, un efectivo policial regular pudiera sopesar su actuación en función de lo que le parezca más conveniente a nivel personal (antes que profesional), por lo que pudiera preferir la protección de los intereses de la empresa, en desmedro del bien común.

4.3. Los SPE generan la privatización de la función pública policial

Todo esto apunta a un fenómeno creciente de **privatización de la función pública policial**, donde esta ha sido puesta en el mercado como una mercancía más, que se rige por las leyes de la oferta y la demanda, sin consideración de su naturaleza especial. La Policía Nacional, actualmente, ofrece y brinda servicios de seguridad privada a particulares, entre ellos a las empresas extractivas, acrecentando su poder y ampliando los márgenes de desigualdad. En ese sentido, las empresas que pueden pagar SPE gozan de un servicio privilegiado de seguridad, el cual es inaccesible para la colectividad.

Los SPE privatizan la función pública de la Policía Nacional, desnaturalizando su finalidad de proteger el orden interno. Al respecto, debemos comprender que las funciones públicas no pueden ser confundidas con los servicios públicos, en particular, en relación con las potestades constitucionales de la Policía Nacional. Las primeras son privativas de los poderes constituidos. Es por ello, que no es de constitucionalidad posible que la función policial, en el caso concreto, quede sometida al poder reglamentario contractual que tenga su origen en la voluntad de un particular.

De este modo, entendemos que los servicios públicos, por el contrario, pueden ser prestados por la Administración Pública y los particulares, cuya acción es llevada a cabo bajo un sistema, ya sea privatizado, de concesión o prestación directa por parte del erario, o bien de modo concurrente o mixto con los particulares, los mismos que tienen por objeto el de satisfacer las necesidades de interés general o colectivo.

88 ochenta y ocho

En este orden de ideas, es dable considerar que los *servicios públicos*, pueden ser prestados por la administración o bien por los particulares, sin dejar de lado sus diferentes modalidades, empero siempre bajo el control de la Administración Pública, que en su *función pública* representa *actos de gobierno* que no pueden ser puestos en el comercio.

En rigor, estimamos que las disposiciones impugnadas alteran el paradigma constitucional de la función pública policial. Esto es, por pretender reglarla bajo los lineamientos de un concepto que no le pertenece (el de servicio público), colocando en el comercio actos de poder que no pueden estar librados a la autonomía de la libertad contractual de los particulares (las empresas). Consecuentemente, el vicio constitucional que ocasionan las disposiciones impugnadas resulta del quiebre de las competencias atribuidas por la constitución a este órgano predispuesto que integra al poder ejecutivo en su deber de garantizar la estabilidad del orden interno.

Al respecto, hay que advertir el artículo 2.1 del Decreto Legislativo N° 1213, **consagra la función policial como servicio de seguridad privada**. En efecto, considera dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Servicios de Seguridad Privada a la Policía Nacional, siempre y cuando sus efectivos se encuentren de vacaciones, permiso o franco. Este supuesto, como ya se dijo, atenta directamente contra el orden constitucional, puesto que sus atribuciones no pueden ser jamás consideradas como de un servicio de seguridad privada. **Es por ello, que solicitamos que la disposición, en el extremo en que se refiere a las personas de derecho público (personas públicas, como la Policía Nacional), sea declarada inconstitucional y sea suprimido del Decreto Legislativo N° 1213.**

5. Los SPE generan indefensión en las poblaciones que habitan en las zonas de influencia de proyectos extractivos

5.1. La violación de los derechos a la igualdad, la seguridad ciudadana y otros conexos

Las disposiciones impugnadas amenazan también el derecho a la igualdad, según el cual toda persona tiene derecho a igualdad ante la ley. En el caso concreto, se han creado dos tipos de trato discriminatorio, como producto de la suscripción de los convenios que permiten la prestación de SPE. Primero, la Policía Nacional garantiza prioritaria y privilegiadamente la protección de la seguridad de las empresas que las contratan; segundo, la Policía Nacional abandona la protección de la seguridad ciudadana de la población rural en los alrededores, especialmente en situaciones de conflictividad socioambiental.

El derecho, principio y valor de igualdad, ha evolucionado en su interpretación, dejando de ser el punto de partida, para convertirse en la meta o fin a realizar en defensa de la persona humana y respeto a su dignidad, y por ende de la sociedad en su conjunto.

89
ochenta y nueve

Como señala el TC, «la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos. Como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribe todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables»[37] (resaltado nuestro).

En este sentido, el TC exige «el adecuado discernimiento entre dos categorías jurídico-constitucionales, a saber, diferenciación y discriminación. En principio, debe precisarse que **la diferenciación está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables**. Por el contrario, cuando esa desigualdad de trato no sea ni razonable ni proporcional, se estará frente a una discriminación y, por tanto, ante una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable»[38] (resaltado nuestro).

Por otro lado, el artículo 1.1 de la Convención Americana es claro, pues dispone que los Estados Partes «se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social». A su vez, el artículo 24 estipula que «todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley».

En este mismo sentido, la Corte Interamericana ha establecido que «los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto. **Los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias**[39]» (resaltado nuestro).

---

[37] STC. Exp. N° 02861-2010-AA, fundamentos 2-7.
[38] *Ibídem.*
[39] Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párr. 104, y Caso Nadege Dorzema y otros contra República Dominicana, párr. 236. En este sentido se ha expresado con anterioridad el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su Observación General No. 18, No Discriminación, del 10 de noviembre de 1989, CCPR/C/37, párr. 10. Citado por: Corte IDH, Caso Norin Catriman y otros contra Chile, párr. 201.

En ese sentido, en el presente caso nos encontramos ante un caso de **discriminación esencialmente por razón económica**. La Policía Nacional opta por preferir la protección de los intereses de una empresa extractiva o de transporte de recursos naturales frente a los de la colectividad: la población local, puesto que los primeros pueden pagar por la prestación de servicios de seguridad, aunque ambos tengan la misma necesidad. Como resultado de los SPE, el ejercicio de las funciones de la Policía Nacional en la forma en que lo hacen carece de justificación alguna, pues se anula o menoscaba el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en diferentes aspectos de la población rural, en las zonas de influencias de las empresas, y de la población afectada por la actividad extractiva la empresa, en particular.

Por otro lado, el Estado no solo viola su deber de proteger y garantizar la adecuada protección de la seguridad ciudadana de las personas que habitan en zonas de influencia de proyectos mineros, sino amenaza otros derechos fundamentales suyos, especialmente sobre las poblaciones más vulnerables, como niños, niñas y mujeres (considerando que, ya en sí misma, la población rural representa una población vulnerable). Derechos como el derecho a la vida, la integridad, la libertad, la libertad personal, entre otros, sufren menoscabo cuando, a partir de las disposiciones impugnadas, se celebran convenios de seguridad entre la Policía Nacional y las empresas extractivas.

Así lo ha reconocido el TC, a partir de su relación con la seguridad ciudadana:

> *Aunque no existe una aproximación conceptual precisa en cuanto a lo que para la Constitución representa la seguridad ciudadana, sino, básicamente, un conjunto de características o elementos que permiten integrar lo que sería su contenido, esta puede ser catalogada como un contexto de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza, o reparados en caso de vulneración o desconocimiento.* ***Derechos como la vida, la integridad, la tranquilidad, la propiedad o la libertad personal suelen ser los principales referentes que integran el contenido de la seguridad ciudadana en atención a lo que del Estado y la colectividad se espera****, siendo evidente que, por sus alcances, se trata fundamentalmente de un bien jurídico de relevancia, antes que de un atributo o libertad a título subjetivo*[40] (resaltado nuestro).

La conclusión es clara, los bienes constitucionales *seguridad ciudadana* y *orden interno* son herramientas e instrumentos de protección de los derechos fundamentales sobre los cuales inciden en forma directa. Solo a través suyo, es posible canalizar su protección. En concreto, nos referimos a los derechos a la vida, la integridad, la tranquilidad, la propiedad y la libertad personal. **Esto implica que la desprotección de los bienes constitucionales seguridad ciudadana y orden interno, como ocurre a partir de los efectos de las normas**

[40] STC. Exp. N° 05287-2005-HC/TC, fundamento 14; y STC. Exp. N° 01889-2005-AA/TC, fundamento 13.

91 noventa y uno

impugnadas, implica también dejar en la indefensión la vigencia material de estos derechos.

5.2. La vulneración del bien jurídico de la seguridad ciudadana y el derecho a su adecuada protección

Estimamos que se cuenta con cobertura suficiente en el orden constitucional para sostener la existencia de un derecho a la adecuada protección de la seguridad ciudadana, de carácter difuso. Esto, a pesar de que el TC ha sostenido que la seguridad ciudadana no es un derecho, sino un bien jurídico[41]. Aunque, como se conoce, los derechos son evolutivos y son, en todos los casos, productos de un determinado momento histórico. Razón por la cual no es posible, especialmente en el Derecho Constitucional, enunciar un listado taxativo e inmóvil de derechos. Así, los fundamentos expresos y explícitos que fundamentan el derecho a la adecuada protección de la seguridad ciudadana residen en los artículos 2.24 y 44 de la Constitución.

Otra forma de fundamentar este derecho es desprendiéndolo de la dimensión jurídica, o de la faz subjetiva, del bien jurídica seguridad ciudadana. En otras palabras, el derecho a la adecuada protección de la seguridad ciudadana se desprende del *derecho a exigir la protección de la seguridad ciudadana*. Entonces, nos encontraríamos ante una manifestación de la faz subjetiva del bien jurídico constitucional seguridad ciudadana (y, a su vez, orden interno), que se encuentran contenidos en los artículos 65, 118, 166 y 197 de la Constitución. Igualmente, es posible comprenderlo como manifestación del derecho a la seguridad personal, consagrada en el artículo 2.24 de la Constitución.

La bien jurídico de la seguridad ciudadana, como manifestación del bien constitucional del orden interno, tiene una dimensión institucional u objetiva, que consiste en la obligación del Estado de garantizarlo a favor de sus los ciudadanos, y una faz o dimensión subjetiva, que se concreta en el derecho constitucional a la protección de la seguridad ciudadana. Este, de igual modo, se materializa en la exigencia jurídica al Estado del acceso a una función policial imparcial, equitativa e independiente, que tenga como objetivo la protección del Estado y sus ciudadanos. **Es decir, es posible entender como posición de derecho fundamental, el derecho a gozar de una función policial imparcial, equitativa a independiente.**

En tal sentido, la dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana y del orden interno, se concreta en la obligación del Estado del proteger la seguridad de la población, y de la obligación de la Policía Nacional de garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Es decir, estos bienes jurídicos facultan al ciudadano para exigir al Estado determinadas

[41] El TC precisa que «siendo evidente que, por sus alcances, se trata fundamentalmente de un bien jurídico de relevancia, antes que de un atributo o libertad a título subjetivo» (STC. Exp. N° 05287-2005-HC/TC, fundamento 14).

prestaciones concretas en su defensa; en respuesta, el Estado debe realizar todos los actos que sean necesarios a fin de garantizar la realización y eficacia de estos bienes jurídicos, más aún cuando se comprometen, como en el presente caso, derechos fundamentales. No olvidemos que estos bienes jurídicos constitucionales 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.

5.3. El derecho a la buena administración pública y los SPE en contextos de conflictividad social

El TC entiende que detrás de la lectura de disposiciones contenidas en nuestra Constitución Política, y en especial de su artículo 39, que establece que los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El paradigma nos lleva al bien constitucional de la *buena administración*[42], que encuentra su fundamento en el concepto de Nación, traducido en la idea de pueblo, población o sociedad que representa el gobierno democrático y constitucional en el ámbito territorial del Estado. En rigor, no se trata de un principio jurídico más, sino de un principio constitucional de derecho, sobre todo, cuando precisa que «[a] su vez, cabe considerar que el buen funcionamiento de la Administración Pública constituye un bien de índole constitucional»[43].

Como regla general, los SPE generan efectos negativos en localidades en donde se asientan, predominantemente rurales, en donde estas tengan sus instalaciones o sirvan de ruta para el transporte de los recursos naturales que exploten (zonas de influencia de proyectos extractivos y rutas de transporte de sus productos), tanto en casos donde exista o no conflictividad socioambiental.

En contextos de conflictividad socioambiental, cuando estén enfrentadas la población local y una empresa extractiva o de transporte de recursos naturales. Entonces, los SPE vulneran el principio de imparcialidad, equidad e independencia de la función policial. Esto, pues los efectivos policiales estarán obligados, preferentemente, a proteger los intereses de la empresa, en virtud de un convenio. Es decir, preferirán su defensa frente a la población local: el interés de un particular frente al bien común, a pesar de que así lo ordena el texto constitucional en forma expresa. Como resultado, en situaciones límite de conflicto, los SPE podrían generar el uso abusivo de la fuerza policial. Incluso, más adelante, podrían promover la impunidad alrededor de los agentes responsables de su empleo. Cabe señalar que los SPE exigen que los efectivos policiales, aun cuando brindan un servicio de seguridad privada, vistan el uniforme institucional y porten armas y municiones de propiedad del Estado. Esto

[42] STC. Exp. N° 02234-2004-AA/TC, fundamento 2.
[43] STC. Exp. N° 00017-2011-AI/TC, fundamento 16.

ayuda a distorsionar el rol que juega el personal policial frente a la población, especialmente en escenarios de protesta.

En contextos donde no existe conflictividad socioambiental, o bien no sea manifiesta, los SPE nos ponen delante de una posible situación de anomia frente a la representatividad del Estado, que puede generar el descreimiento social sobre la función policial. En rigor, la percepción de la población con respecto a la autoridad varía significativamente, pues ya no se trata de quienes están presentes con la finalidad de velar por el cumplimiento de la ley y el bien común, sino de agentes de seguridad privada. Nuevamente, se desnaturaliza la función pública de la Policía Nacional. En los hechos, esto termina por contaminar, o más bien desarticular, el funcionamiento del propio sistema de la justicia. Por ejemplo, es probable que las denuncias presentadas, ante la Policía Nacional o el Ministerio Público, contra personal de las empresas extractivas deriven en impunidad. Así, la tasa de denuncias disminuirá y crecerá la desconfianza en las instituciones que conforman el sistema de justicia. Es decir, los abusos y la impunidad son perpetuados en las localidades que mayor desigualdad sufren, como el devenir histórico nos ha sabido demostrar.

Como señalan Másquez Salvador y Huaytalla Quispe:

> *Recordemos que, de por sí, el número de denuncias en el país es muy bajo. Solo el 14.5% de personas denuncian presuntos delitos a nivel urbano nacional, y en zonas rurales, donde por lo general operan las industrias extractivas, se concentran serios problemas de violencia familiar y sexual, abigeato, entre otros. La situación se recrudece cuando las estaciones de policía se ubican dentro de las instalaciones de las empresas. Proponemos la siguiente hipótesis: en contextos donde se acrecienta la distancia entre la Policía y comunidad por los convenios con empresas extractivas, el número de denuncias en la Policía es aún más abismal al número de delitos realmente cometidos, pues las personas desisten de hacer uso del servicio policial, que carece de imparcialidad y confianza a la autoridad. Como resultado, se debilita el funcionamiento de sistema de justicia, perpetuándose ciclos de impunidad que alcanzan a instituciones como el Poder Judicial y el Ministerio Público*[44].

Por otro lado, la obligación de la Policía Nacional de proteger la seguridad ciudadana constituye una concreción de la cláusula del Estado Social de Derecho, reconocida en el artículo 43 de la Constitución. En este orden de ideas, la indefensión de la seguridad ciudadana supone el desconocimiento de este mandato constitucional. En palabras del TC, «[e]stas finalidades asignadas a la Policía Nacional del Perú directamente por la Constitución, definen nuestro modelo de Policía en el marco de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Dichas finalidades resumen las dos funciones básicas de la Policía;

[44] Másquez Salvador, Álvaro y Arturo Huaytalla Quispe (25 de mayo de 2017). *El mal negocio de los convenios entre la Policía y las extractivas*. Disponible en: http://www.justiciaviva.org.pe/new/el-mal-negocio-de-los-convenios-entre-la-policia-y-las-extractivas/

94
noventa
y cuatro

por un lado, la preventiva y, por otro, la de investigación del delito bajo la dirección de los órganos jurisdiccionales competentes».

En esa misma línea, el TC indica que «[e]n el Estado Social de Derecho, por otra parte, es incuestionable la existencia de roles vitales en torno de la consecución de grandes objetivos. Vista la seguridad ciudadana como uno de esos roles en los que todo Estado se compromete, no cabe discusión alguna en torno del papel relevante que le toca cumplir y la especial posición que el ordenamiento constitucional le suele otorgar[45]».

Las disposiciones impugnadas, en rigor de los SPE, resultan en la privatización de la función pública policial, desnaturalizando la finalidad suprema de sus potestades, que no es sino la de garantizar el orden interno, materializado en la seguridad ciudadana. Hay que tomar en cuenta que el área de influencia o zona donde los SPE surtirán efectos, la presencia estatal es sumamente escasa y, como resultado, la Policía Nacional goza de un poder gravitante. En ocasiones, supone uno de los mayores poderes locales. Por esto, cuando se la aparta de su función y se la pone al servicio prioritario de intereses particulares, la población local en su conjunto estará subordinada a que el orden interno responda a los intereses de estos particulares, creándose una real desproporción en relación con la necesidad de seguridad ciudadana, bien jurídico constitucional que queda *desprotegido* por imperio de las disposiciones impugnadas.

Los efectivos policiales, pagados por las empresas extractivas y de transporte de recursos naturales, ya no pretenden el orden interno, sino el interés particular de la empresa que los contrata. En los hechos, esto representa la privatización de las funciones o potestades que la voluntad del constituyente ha delegado en la Policía Nacional (como brazo del Ejecutivo), las cuales al ser puestas en el comercio por una ley inferior, colocan bajo amenaza, no solo el deber de garantizar el orden interno, sino también la protección de diversos derechos humanos, que exigen ser garantizados, entre ellos la vida, la salud, la integridad física, la igualdad, petición, reunión y protesta, frente a una población, mayoritariamente indígena, profundamente vulnerable e históricamente postergada. En suma, supone abandonar la función de seguridad pública a la voluntad de algunos particulares. Esto es inconcebible en el marco de un Estado constitucional, social y democrático de Derecho.

6. El incumplimiento de los estándares del DIDH sobre las bases fundamentales previstas para el uso de la fuerza en los Estados democráticos

Cabe señalar que la presencia de efectivos policiales para el control de un conflicto social, como autorizan los SPE, representa un ejercicio de uso de la fuerza a nivel preventivo, dado que sirven para la demostración de la autoridad policial, con personal uniformado y equipado, con el efecto intimidatorio que aquello conlleva. Ello, de acuerdo con el artículo 7

[45] STC, Exp. N° 5994-2005-PHC/TC, fundamento 15.

95
noventa
y cinco

del Decreto Legislativo N° 1168, *que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional*. En ese sentido, corresponde determinar si aquel uso de la fuerza se encuentra dentro del marco constitucional como internacional, emanado del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

Las bases del DIDH comprenden aquellas normas que emanan de las organizaciones internacionales que fijan los principios generales y los estándares mínimos inderogables que para el caso de los estados miembros de las Naciones Unidas, están obligados de adaptar su régimen jurídico interno a las bases del DIDH. Es por ello, para el caso que nos ocupa, se requiere de un necesario control constitucional a los fines garantizar la vigencia de los derechos humanos, en estricto, en las áreas de influencia extractiva, ya que al dejarse librada esta potestad al arbitrio de la autonomía de la voluntad individual (de los contratos), la situación puede dar lugar a excesos y abusos.

En el marco internacional del DIDH, es importante destacar *Los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por funcionarios y encargados de hacer cumplir la ley*, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1990. Tales principios están fundamentados en la idea de seguridad poblacional y garantía de no violación de la cláusula del Estado Constitucional de Derecho. Para ello, se prevén las siguientes bases:

De razonabilidad normativa ética: Respecto a este estándar, los gobiernos deben adoptar un régimen que contemple cuestiones éticas para el uso razonable y proporcional de la fuerza pública, lo cual nos lleva al **subprincipio de excepcionalidad, garantía y seguridad**; que obliga a los Estado a administrar y controlar los materiales que se utilicen para el uso de la fuerza, de este modo se prevé que el suministro de armas y herramientas de coacción, debe estar orientado a la protección de la seguridad ciudadana como bien jurídico fundamental. Para ello, el material policial ha de ser de incapacitación no letal y no lesiva, en rigor de que el uso de la fuerza letal es una herramienta de última *ratio* y bajo estrictos estándares, que no pueden quedar librados a la decisión de un particular. Sin ello, la vida, el cuerpo, la salud, grupos familiares y pueblos vulnerables que pertenezcan a las áreas de influencia en donde se ejecuten estos convenios que privatizan la función policial, quedan a merced de posibles violaciones de derechos humanos.

De interdicción de la arbitrariedad: Por este principio, los gobiernos deben adoptar las medidas normativas que limiten toda clase de abusos o actos arbitrarios, ya sea bajo un parámetro reglamentario o bien punible, entendiéndose que por *reserva de ley* las atribuciones potestativas del erario, no pueden ser ejercidas por los particulares, sino por el poder público estatal, que tiene el cargo de garantizar un uso efectivo de la fuerza pública que a tenor del **subprincipio de prevención, control, información y documentación** estaría obligado a establecer un sistema de presentación de informes por parte de las autoridades cada vez que se requieran éste tipo de medidas de coerción.

De calificaciones, capacitación y asesoramiento: Según este, se obliga a los gobiernos a seleccionar su personal de fuerza pública, bajo procedimientos que permitan evaluar sus aptitudes éticas, psicológicas, morales y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones, recibiendo capacitación, así como también de formación profesional y axiológica fundada en los valores de la democracia y los derechos humanos.

De desobediencia constitucional necesaria: Este obliga a los gobiernos a no sancionar a un miembro de la fuerza pública que desobedezca ordenes o leyes, destinadas a violentar derechos humanos, razón por la que se prohíbe, alegar como escusa la obediencia de órdenes superiores para el uso indebido de esta potestad del Estado. Por lo tanto, en aplicación de este principio, la responsabilidad se atribuye tanto al funcionario que utilizó la fuerza indebida, como aquel que emitió la orden.

Del mismo modo que la ONU, estos entandares aparecen contemplados en los parámetros internacionales de derechos humanos que ha sentado la Organización de Estados Americanos. Por otro lado, se puede hacer mención del Comité Internacional de la Cruz Roja, entidad independiente e imparcial que presta asistencia humanitaria en situaciones de conflicto armado, en estricto, sobre los estándares que deben observarse en el uso de la fuerza policial a los fines de garantizar la eficacia de los derechos fundamentales.

En el sistema universal de los derechos fundamentales, los instrumentos internacionales que también hacen referencia a los estándares protectorios de derechos humanos en relación a las atribuciones de los miembros de la fuerza pública que ejercen el poder de coerción del Estado: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pudiéndose destacar también la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Ahora bien, el DIDH comprende instrumentos que están referidos específicamente a las funciones de efectivos policiales y miembros de las Fuerzas Armadas, entre ellos mencionaremos los siguientes:

a. Los tratados internacionales contra la práctica de la tortura y la violencia contra la mujer

b. Resoluciones de Naciones Unidas sobre uso de la fuerza, comprendiendo las siguientes bases legales de Derecho Internacional: i) Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; ii) Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego; iii) Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; iv) Conjunto de Principios para la protección de todas

las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; v) Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad.

c. Manuales operativos sobre uso de la fuerza y armas de fuego.

d. El uso de la fuerza en el sistema interamericano de derechos humanos

7. Los SPE desnaturalizan el contrato de trabajo de los efectivos policiales

En el presente caso, la Policía Nacional y las empresas extractivas suscriben convenios para la prestación de SPE. Sin embargo, emplean determinados sofismas –como *Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional*– para evitar el pago de beneficios sociales a favor de los efectivos policiales que prestan SPE. Denominan *entrega económica* a lo que en realidad es una *remuneración*, lo cual supone una vulneración de su derecho al trabajo, en su extremo relativo a la obtención de una remuneración justa. A continuación, pasamos a realizar el siguiente análisis.

La legislación peruana protege el derecho al trabajo en el artículo 2.15 de la Constitución. En dicho artículo se reconoce el derecho a «trabajar libremente, con sujeción a ley». Además, el TC menciona que su derecho constitucionalmente protegido comprende «la facultad de ejercer toda actividad que tenga como finalidad el sustento vital de la persona, en observancia del marco legal vigente». Es decir, el núcleo intangible del derecho al trabajo tiene como finalidad garantizar condiciones adecuadas e idóneas para la supervivencia del trabajador.

Dada la calidad de este bien constitucional, la Constitución tuvo que desarrollar la importancia del derecho al trabajo en sus artículos 22° y 23°. El Constituyente mencionó que el trabajo representa la base primordial del bienestar social y un medio para la realización del ser humano. Por lo tanto, le corresponde al Estado observar las diversas modalidades de trabajo, la promoción del progreso social y económico que fomenta el empleo productivo en condiciones adecuadas y justas. Sobre esto último, el TC:

entiende que la promoción y el desarrollo progresivo del acceso al trabajo tiene en el Estado a un promotor, pero que, en definitiva, y en el marco de nuestra Economía Social de Mercado, corresponde a las empresas, en sus diversas modalidades, generar los puestos de trabajo que constituyen la base del bienestar general a que se refiere el artículo 44.° de la Constitución. Para ello, el Estado debe crear las condiciones adecuadas para estimular la creación de la riqueza nacional conforme al artículo 59.° de la Constitución. En ese contexto, es evidentemente que una de las formas que tiene el Estado de promover el empleo es a través de la legislación laboral[46].

[46] STC. Exp. N° 00027-2006-PI/TC, fundamento 59.

98
noventa
y ocho

En el marco de lo antes mencionado, el artículo 24° de la Constitución señala que la remuneración debe ser justa, equitativa y suficiente. En consecuencia, debe ser prioridad del Estado garantizar la contraprestación que el trabajador debe recibir por la labor realizada. En ese orden de ideas, el TC, ha señalado que:

tanto el pago de las remuneraciones como de los beneficios sociales ocupan el primer orden de prelación entre las obligaciones del empleador; y, un tercer elemento que se dilucida de la norma constitucional en esta materia es la delegación al Estado de la regulación sobre remuneración mínima, previéndose la participación de los agentes sociales en dicha regulación[47].

En conclusión, para el Derecho Nacional, la importancia de garantizar una remuneración justa, equitativa e idónea compone el núcleo duro del derecho al trabajo, el cual busca garantizar la supervivencia y el bienestar del trabajador y su familia. En consecuencia, el Estado debe promocionar el acceso al trabajo y garantizar una relación justa entre el empleador, la remuneración y el empleador.

La legislación internacional, específicamente el artículo 26 de la Convención Americana y los artículos 34 inciso g), artículo 45, incisos b) y c), y el artículo 46 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reconoce el derecho al trabajo, desde un ejercicio interpretativo evolutivo y dinámico. Además, considerarse que la remuneración debe ser justa y equitativa, para asegurar las condiciones mínimas de subsistencia digna y decorosa para el trabajador y su familia[48].

En consecuencia, teniendo como premisa la importancia del derecho al trabajo y la remuneración, ahora podemos analizar la contraprestación de los SPE, las normas sectoriales y su relación con los convenios que suscriben la Policía Nacional y las empresas extractivas.

El Decreto Legislativo N° 1267 reconoce el derecho a la remuneración, bonificación, beneficio y pensiones de todos los efectivos policiales que se encuentren en actividad. Estos derechos se encuentran relacionados con el principio institucional de la «primacía de la persona humana y sus derechos fundamentales como la defensa y protección de la persona humana, el respeto a su dignidad y a las garantías para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales»[49], al que ya nos hemos referido. El Decreto Legislativo N° 1132, que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicables al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, señala que todo efectivo policial que se encuentra en situación de actividad debe recibir una la remuneración consolidada y bonificaciones.

---

[47] STC. Exp. N° 00027-2006-PI/TC, fundamento 15.
[48] Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 23 inc. 3.
[49] Decreto Legislativo N° 1267, artículo VII del Título Preliminar.

99 noventa y nueve

En el presente caso, los convenios señalan que la actividad de protección y seguridad que realizan los efectivos policiales a favor los proyectos mineros, no constituyen una actividad susceptible de ser remunerada[50], por el contrario, a ella solo correspondería una entrega económica[51] que de acuerdo con los convenios «no tiene carácter remunerativo ni pensionable, no está sujeto a cargas sociales y no constituye base de cálculo para los beneficios sociales»[52].

Denominar *entrega económica* y no *remuneración* a la retribución económica otorgada a los efectivos policiales tiene dos principales objetivos. El primero, es evitar cumplir con los elementos esenciales de una relación laboral, es decir, los SPE cumplen con la prestación personal del servicio y subordinación, pero no cumple con la remuneración. El segundo objetivo es evadir la responsabilidad de la Policía Nacional cuando exista una situación de alto riesgo.

Adicionalmente, el tercer párrafo del artículo 16 del Decreto Supremo 003-2017-IN señala que la entrega económica «incluye la Bonificación por Alto Riesgo a la Vida para el personal policial que brinde servicios policiales extraordinarios». Esta asignación es irregular, debido a que, el artículo 9.3 del Decreto Legislativo N° 1132 señala que la Bonificación por Alto Riesgo a la Vida solo puede ser otorgada cuando el personal policial esté expuesto a sufrir diversas contingencias que puedan afectar su vida y/o salud en distritos, provincias y/o departamentos declarados en estados de emergencia o cuando se preste el servicio en condiciones de riesgo, debidamente sustentadas por el Ministerio de Defensa e Interior como zonas de frontera y operaciones especiales de inteligencia. Ningún de los dos supuestos mencionan a los SPE.

En conclusión, los SPE permiten la instrumentalización de los derechos laborales de los efectivos policiales y, consecuentemente, vulneran otros derechos humanos conexos, como el derecho a la vida, la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad.

8. Los SPE representan un ejercicio proscrito de las libertades económicas

8.1. La función policial representa un límite a la libertad contractual de la empresa y de la propia institución

En los hechos, las disposiciones impugnadas –que permiten a la Policía Nacional suscribir convenios con empresas extractivas y de transporte de recursos naturales y prestarles SPE– suponen el ejercicio de su libertad contractual. No obstante, dadas las condiciones en que ello ocurre, esto es imposible. Los convenios suscritos, en consecuencia, carecen de efectos jurídicos, pues no es legítimo contratar con fines ilícitos, incumpliendo normas de carácter

[50] Decreto de Urgencia N°006-2017, artículo 11.
[51] Decreto Supremo N° 152-2017-EF.
[52] *Ibídem*.

imperativo. La libertad contractual, como los demás derechos fundamentales, no es absoluta. Al respecto, el artículo 2.14 de la Constitución es clara al reconocer el derecho fundamental a contratar; sin embargo, este debe ser ejercido siempre que se persigan fines lícitos, y que no contravengan las leyes de orden público.

El ejercicio de la libertad contractual, en base a la autonomía privada, es el fundamento jurídico detrás de las disposiciones impugnadas. Por lo tanto, corresponde analizar si efectivamente este derecho ha sido ejercido de acuerdo con el ordenamiento jurídico constitucional. En primer lugar, debemos precisar y diferenciar dos conceptos: libertad contractual y la libertad de contratar. La libertad contractual está referida a la libertad de configurar el contenido del contrato; es decir, a la libertad de las partes a decidir el contenido del contrato, muy por el contrario, la libertad de contratar o de concluir el contrato está referida a la posibilidad de decidir si se contrata o no, de elegir con quien hacerlo[53].

Aparentemente, el blindaje de la libertad contractual tiene cierta cobertura constitucional en el artículo 62 de la Constitución Política, el cual precisa que «[l]a libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato». El problema surge cuando esta disposición constitucional señala a continuación que «[l]os términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase». Pareciera que el contenido del contrato es intangible, por el solo hecho que ha sido firmado por las partes, presumiblemente en forma libre. Asimismo, no podrían ser modificados en ninguna circunstancia, con leyes posteriores a la firma de un convenio, es decir, estos contratos serían inmodificables e irrevisables. Como señala Carlos Cárdenas, el mencionado artículo 62 «incurre en una inexactitud de orden técnico, porque el hecho de que las partes sean libres de decidir sobre el contenido del contrato que celebren, concierne más a la libertad contractual o de configuración interna y no a la libertad de contratar o de conclusión, referida a la posibilidad de decidir si se contrata o no, de elegir con quien hacerlo, de determinar cómo y cuándo se contrata»[54].

Sin embargo, el artículo 62 de la Constitución, no puede ser interpretado de forma literal y aislada. Esta disposición debe ser interpretada en consonancia con otras disposiciones constitucionales. Así, nos encontramos frente el artículo 2, inciso 14 de la Constitución, que reconoce que toda persona tiene derecho a «[a] contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público». De forma similar, el artículo 1354 del Código Civil que prescribe que «[l]as partes pueden determinar libremente el contenido del contrato, siempre que no sea contrario a norma legal de carácter imperativo». Finalmente, el artículo

[53] Cárdenas Quiroz, Carlos (2000). *La supuesta santidad de los contratos y el artículo 62 de la Constitución Política del Perú*, en: Contratación contemporánea. Teoría General y Principios. Lima: Palestra Editores, p. 258. Un criterio similar es compartido por el TC en la sentencia recaída en el expediente N° 2185-2002-AA/TC, fundamentos 1 y 2.

[54] Cárdenas Quiroz, *op. cit.* p. 258.

V del Título Preliminar del Código Civil establece que «[e]s nulo el acto jurídico contrario a las leyes que interesan al orden público o a las buenas costumbres».

Si bien en estas normas se hace referencia a *leyes de orden público* o *normas legales de carácter imperativo*, es decir, de rango legal o infra constitucional, una interpretación constitucional sistemática de estas disposiciones exige tomar en cuenta lo establecido en los artículos 51 y 138 de la Constitución Política, que establecen que las normas legales están subordinadas a las normas constitucionales indefectiblemente, toda vez que el orden legal debe estar sometido al orden constitucional, encontrando en este su razón y su límite.

En relación con el contenido constitucional el derecho a la libre contratación se concibe como el acuerdo o convención de voluntades entre dos o más personas naturales y/o jurídicas para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial. Dicho vínculo –fruto de la concertación de voluntades– debe versar sobre bienes o intereses que poseen apreciación económica, tener fines lícitos y no contravenir las leyes de orden público[55]. No obstante, el TC ha reconocido límites a este derecho, para lo cual ha precisado que «resulta un argumento insustentable que lo estipulado en un contrato sea absoluto, bajo la sola condición de que haya sido convenido por las partes»[56].

Asimismo, en relación con estos límites, el TC ha precisado provechosamente que:

> *[l]a libertad de contrato garantiza la libre determinación del objeto y las condiciones de la prestación de un servicio, sin embargo,* ***no la de cláusulas irrazonables que terminen anulando un sentido mínimo de justicia y el sentido común. Lo contrario significaría desnaturalizar la finalidad misma del contrato, en cuanto instituto, y dar la apariencia de acuerdo autónomo de las partes a condiciones manifiestamente contrarias u onerosas a los intereses de alguna de ellas****. Tal no es el sentido de la libertad de contrato, constitucionalmente entendida. La libertad de contrato constituye un derecho fundamental y su ejercicio legítimo, en el marco de los principios y derechos fundamentales, requiere su compatibilidad con estos*[57] (resaltado nuestro).

La consecuencia de ello es evidente, este derecho tiene límites explícitos e implícitos. Debido a ello es «necesaria una lectura sistemática de la Constitución que, acorde con lo citado, permita considerar que el derecho a la contratación no es ilimitado, sino que se encuentra evidentemente condicionado en sus alcances, incluso, no sólo por límites explícitos, sino también implícitos; e) límites explícitos a la contratación, conforme a la norma pertinente, son la licitud como objetivo de todo contrato y el respeto a las normas de orden público»[58].

---

[55] STC. Exp. N° 02736-2004-AA/TC, fundamento 9.
[56] STC. Exp. N° 06534-2006-AA/TC, fundamento 6.
[57] STC. Exp. N° 06534-2006-AA/TC, fundamento 3.
[58] STC. Exp. N° 02670-2002-AA/TC, fundamento 3.

En este sentido, el TC va más allá y señala que dentro de los límites implícitos se encuentra la vigencia de los derechos fundamentales, por lo que señala que:

> ***los límites implícitos, en cambio, serían las restricciones del derecho de contratación frente a lo que pueda suponer el alcance de otros derechos fundamentales y la correlativa exigencia de no poder pactarse contra ellos.*** *Asumir que un acuerdo de voluntades, por más respetable que parezca, puede operar sin ningún referente valorativo, significaría no precisamente reconocer un derecho fundamental, sino un mecanismo de eventual desnaturalización de los derechos*[59] (resaltado nuestro).

En concreto, el mercado no es una zona exenta de la fuerza normativa de la Constitucional ni del control constitucional. El mercado es permeado por la Constitución y los valores, principios y derechos fundamentales que ella contiene.

En conclusión, la autonomía de la voluntad y la libertad contractual no son absolutas, antes bien, estas encuentran sus límites en las normas de carácter imperativo, de rango legal y constitucional. Uno de esos límites es la prestación debida del servicio público de seguridad ciudadana, por lo que se este no puede estar disponible en el comercio a través de un convenio. En conclusión, los SPE que brinda la Policía Nacional a empresas extractivas y de transporte de recursos naturales son violatorios de la Constitución, deviniendo en inconstitucionales.

8.2. La vulneración del principio de subsidiariedad a la actividad empresarial del Estado

Las disposiciones impugnadas, al permitir a la Policía Nacional celebrar convenios (que bien pudieran ser denominados *contratos*) con empresas extractivas y les preste SPE, significan igualmente un ejercicio material de actividad empresarial del Estado. Esto, pues los efectivos policiales, pagados por la empresa y utilizando el uniforme y armas oficiales, desempeñan roles de guardianía sobre la seguridad externa de empresas extractivas y de transporte de recursos naturales, de la misma forma en que lo hacen los trabajadores de las empresas de seguridad privada. Brinda, en efecto, un servicio de seguridad privada.

A todas luces, esto es irregular y está de espaldas al orden constitucional. En efecto, según el artículo 60 de la Constitución, el Estado puede realizar actividad empresarial solo de manera subsidiaria, cuando haya sido autorizado mediante una ley expresa, y debido al *alto interés público* o *manifiesta conveniencia nacional*.

Así, esta prestación de estos servicios de seguridad viola el principio constitucional de subsidiariedad, que establece y autoriza la intervención del Estado subsidiariamente al sector privado, cuando este último no puede atender la demanda de servicio. Al respecto, es

---

[59] *Ibídem*.

evidente que existen empresas privadas de seguridad, con capacidad de brindar estos servicios a las empresas extractivas y de transporte de recursos naturales. En el caso de las primeras, bien para garantizar la seguridad externa como interna de sus instalaciones; en el caso de las segundas, esencialmente, para garantizar además la seguridad de sus recorridos. Estas empresas de seguridad pueden garantizarles igual o mejor servicio, con mucha mayor legitimidad.

Sobre esto, ha señalado el TC:

> *El Tribunal Constitucional estableció que el Principio de Subsidiariedad tiene dos dimensiones: una vertical y otra horizontal. Conforme a la segunda de ellas, se impide que el Estado actúe en el ámbito que es propio de la sociedad civil, concepto que apoya la libertad de empresa y de mercado, y que sólo reserva al Estado la función de supervisor y corrector. Ello es así, pues el fundamento del Principio de Subsidiariedad parte del supuesto de que el Estado aparece como el garante final del interés general, desde el momento en que su tarea consiste en intervenir en forma directa para satisfacer una necesidad real de la sociedad, pero sólo en aquellas situaciones en las que la colectividad y los grupos sociales –a quienes corresponde, en primer término, la labor de intervención– no están en condiciones de hacerlo. De este modo, la Carta de 1993 ha consagrado la subsidiariedad de la intervención de los poderes públicos en la economía, planteando el reconocimiento de la existencia de una función supletoria del Estado ante las imperfecciones u omisiones de los agentes económicos en aras del bien común, resultando ser, antes que un mecanismo de defensa contra el Estado, un instrumento para la conciliación de conflictos*[60].

Hay que insistir en este punto, como lo hiciera el TC, el principio de subsidiariedad económica del Estado «implica un límite a la actividad estatal, pues no puede participar libremente en la actividad económica, sino que sólo lo puede hacer sujeto a la subsidiariedad»[61]. En el caso de los SPE, tal subsidiariedad simplemente no existe, por lo que la oferta de seguridad privada que brinda la Policía Nacional es inconstitucional.

9. La regulación de la Policía Nacional goza de reserva de ley orgánica

La Constitución, a partir de la interpretación sistemática y concordada de sus artículos 101, 104 y 106, dispone que «la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución» serán regulados mediante ley orgánica y, a su vez, constituyen materias indelegables al Poder Ejecutivo.

La Policía Nacional es una entidad vital para el adecuado funcionamiento del Estado peruano, en el marco del Estado constitucional, democrático y social de Derecho. En tal sentido, está previsto en los artículos 166, 167, 168 y 169. Es decir, en principio, su estructura y funcionamiento debieran regularse mediante leyes orgánicas (las que, a

[60] STC. Exp. N° 01535-2006-AA/TC, fundamentos 14 a 17.
[61] STC. Exp. N° 07339-2006-AA/TC, fundamento 11.

diferencia de las leyes ordinarias y otras normas con rango legal, son aprobadas por el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de la República).

Sin embargo, el Tribunal Constitucional –con respecto a la presente cuestión– ha señalado que la primera parte del artículo 106 de la Constitución debe ser interpretada *coherentemente*; es decir, gozan de reserva de ley orgánica: a) las entidades contempladas por los artículos 82 (Contraloría General de la República), 84 (Banco Central de Reserva), 143 (órganos jurisdiccionales del Poder Judicial), 150 (Consejo Nacional de la Magistratura), 161 (Defensoría del Pueblo) y 198 (municipalidades) de la Constitución, y «aquellas que, debido a su relevancia constitucional, también gozan de tal calidad»; y b) las otras entidades que señala en forma expresa la Constitución: 31 (derechos políticos), 66 (las condiciones de utilización y otorgamiento a particulares de los recursos naturales) y 200 (garantías constitucionales). Es decir, *prima facie*, no todas las entidades previstas en la Constitución gozan de relevancia constitucional suficiente; por el contrario, este Tribunal ha determinado cuáles, desde la perspectiva *numerus clausus*[62]. Para esto, ha establecido los siguientes siete criterios, entre ellos:

> *El que descansa en el principio de soberanía jurídica de la Constitución consagrado en el artículo 51. ° de la Constitución y en el deber Estatal de garantizar la vigencia de los derechos humanos, conforme al artículo 44. ° de la Constitución.*

En ese sentido, las funciones y los fines de la Policía Nacional justifican su relevancia constitucional suficiente, lo cual la hace susceptible de gozar de reserva de ley orgánica. Todas ellas, sin excepción, sirven de sostén para el funcionamiento del Estado constitucional, democrático y social de Derecho, como ya hemos señalado, pues están directa e indisolublemente relacionadas con la garantía de la supremacía del orden constitucional, tanto en la protección de las personas como del diseño institucional del Estado. En los términos que utilizó este Tribunal, la Policía Nacional optimiza el *principio de soberanía jurídica* y el *deber estatal de garantizar la vigencia de los derechos humanos*.

No obstante, este TC, a partir del razonamiento expuesto y que esta parte demandante comparte, concluyó que la Policía Nacional no goza de reserva de ley orgánica. Señaló como razones dos. Primero, que la Policía Nacional no satisface en forma suficiente alguno de los criterios citados. Segundo, señaló:

> *Adicionalmente, es pertinente tener presente que la Policía Nacional es un órgano dependiente del Ministerio del Interior, como las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa, de modo que, si como se ha establecido, la estructura y funcionamiento de los Ministerios se regula por ley ordinaria,* ***entonces la estructura y funcionamiento de la Policía Nacional y las Fuerzas Armada también deberá efectuarse por ley ordinaria***[63]

[62] STC. Exp. N° 0022-2004-AI/TC, fundamentos 18-20.
[63] STC. Exp. N° 0022-2004-AI/TC, fundamento 30.

105
Ciento cinco

(resaltado nuestro).

Esta parte demandante considera insuficiente este argumento, pues –como ejemplo, el Ministerio del Interior se rige actualmente por el Decreto Legislativo N° 1266, cuando debiera tratarse de una ley orgánica. **Más allá de eso, incluso si asumiésemos la tesis expuesta por este Tribunal, existe cuanto menos una reserva de ley ordinaria a favor de la regulación de la Policía Nacional.**

Es decir, sin perjuicio de lo señalado, las disposiciones impugnadas son inconstitucionales por haber sido aprobadas mediante una norma legal diferente a la ley orgánica u ordinaria, sino a través de un decreto legislativo. Cabe señalar que la reserva de ley tiene por objeto garantizar que determinados asuntos de elevado interés público sean sometidos al debate del Congreso de la República, a través de los representantes de la población nacional. Sin embargo, los decretos legislativos son promulgados por el Ejecutivo, mediante facultades delegadas, y son solo objetivo de rápida revisión por el Legislativo, política y no jurídica.

IV. ANEXOS.- Adjuntamos a la presente demanda la siguiente documentación:

- **Anexo 1-A:** Copia del DNI del Decano del Colegio de Abogados de San Martín, señor Orlando Santillán Mendoza;
- **Anexo 1-B:** Copia Fedateada de la Credencial como Decano.
- **Anexo 1-C:** Vigencia de Poder actualizada expedida por la Oficina Registral de Moyobamba.
- **Anexo 1-D:** Copia legalizada del Estatuto del Colegio de Abogados de San Martín;
- **Anexo 1-E:** Copia legalizada del Acta de Acuerdo de la Junta Directa del Colegio de Abogados de San Martín, que autoriza la postulación de la presente demanda;
- **Anexo 1-F:** Copia del Decreto Legislativo N° 1267, *Ley de la Policía Nacional del Perú*;
- **Anexo 1-G:** Copia del Decreto Legislativo N° 1213, *que regula los servicios de seguridad privada*; y
- **Anexo 1-H:** Copia del Decreto Supremo N° 003-2017-IN, *que aprueba los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial.*
- **Anexo 1-I:** Copia de la demanda y su recaudo en número suficiente para los emplazados.

POR LO EXPUESTO:

A usted, señor presidente del Tribunal Constitucional, pedimos admitir la presente demanda, tramitarla conforme a su naturaleza y, en su oportunidad, declararla fundada en todos sus extremos.

106
Cuatro
Sais

PRIMER OTROSÍ DIGO: Que, al amparo de lo dispuesto en los artículos 80 y 74 del TUO del Código Procesal Civil, otorgamos facultades generales de representación a los abogados y abogadas que autorizan la presente: **Juan Carlos Ruiz Molleda**, con registro CAL N° 28423; **Maritza Quispe Mamani**, con registro CAC N° 4434; y **Rocío Meza Suárez**, con registro CAL N° 24781, del **Instituto de Defensa Legal (IDL)**; **Katherine Luz Páucar Quispe**, con CAC N° 7191; **Pablo Ricardo Abdo**, con registro CAP N° 4371 y **Miguel Barboza López**, con registro CAA N° 8361 de **EarthRights International (ERI).**

SEGUNDO OTROSÍ DIGO: Que, por mejor convenir al ejercicio de nuestro derecho a la defensa, señalamos nuestro **domicilio procesal**, constituido por la Casilla de Notificaciones Electrónica N° 43220 del Poder Judicial del Perú (casilla electrónica) y la Casilla de Notificaciones N° 917 del Ilustre Colegio de Abogados de Lima (casilla postal), así como el inmueble ubicado en la avenida Felipe Pardo y Aliaga N° 220, distrito de San Isidro y ciudad de Lima. Por tanto, solicitamos se nos notifique allí con los actuados en el presente proceso.

TERCER OTROSÍ DIGO: Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 138 del TUO del Código Procesal Civil, designamos al señor **Luis Álvaro Másquez Salvador**, identificado con DNI N° 72398517, a efectos de que, en nuestra representación, pueda recoger cualquier tipo de documentación, tales como oficios, partes, copias certificadas, anexos desglosados y toda otra producida o presentada durante el proceso judicial.

Lima, 8 de abril de 2019.

Juan Carlos Ruiz Molleda
ABOGADO
REG. CAL. 28423

COLEGIO DE ABOGADOS SAN MARTIN DECANATO MOYOBAMBA

Orlando Santillán Mendoza
DECANO
COLEGIO DE ABOGADOS DE

...RITZA QUISPE MAMANI
CAC 4434

Miguel Barboza López
ABOGADO
C.A.A. N° 08361