

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe Jurídico de la Sentencia N°437/2020 - Caso sobre  
la constitucionalidad de la prestación de los “Servicios  
Policiales Extraordinarios”

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado  
que presenta:

Diana Valeria Dios Vilchez

ASESOR :  
Abraham García Chávarri

Lima, 2022



# PUCP

Sistema  
de Bibliotecas

## Declaración jurada de autenticidad

Yo, **MAGNO ABRAHAM GARCIA CHAVARRI**, docente de la Facultad de **DERECHO** de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado:

**Informe jurídico de la sentencia N°437/2020 – Caso sobre la constitucionalidad de la prestación de los “Servicios Policiales Extraordinarios”**

del/de la autor(a)/ de los(as) autores(as):

**DIANA VALERIA DIOS VILCHEZ**

Dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de **36%**. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el **28/10/2022**.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

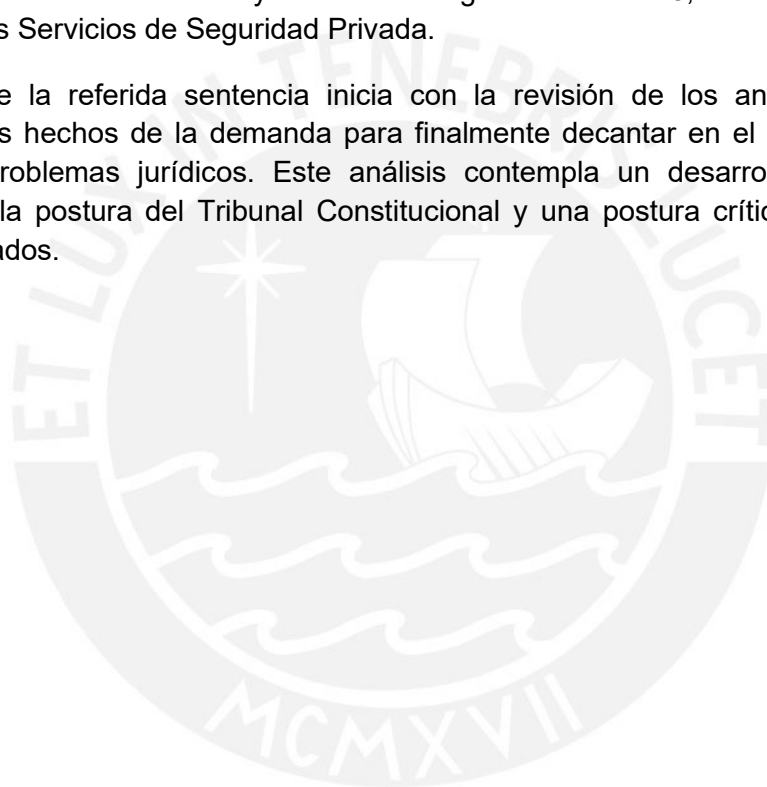
Lugar y fecha: **Lima, 31 de enero de 2023**

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <b>GARCIA CHAVARRI, MAGNO ABRAHAM</b>	
DNI: 40459548	
ORCID: 0000-0003-2661-3991	

## RESUMEN

La Sentencia N°437/2020 del Tribunal Constitucional sobre el caso de la constitucionalidad de la prestación de los “servicios policiales extraordinarios” es materia de análisis del presente informe y aborda el cuestionamiento a la regulación de este tipo de servicio policial, específicamente del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú y el Decreto Legislativo N° 1213, Decreto Legislativo que regula los Servicios de Seguridad Privada.

El estudio de la referida sentencia inicia con la revisión de los antecedentes, el contexto y los hechos de la demanda para finalmente decantar en el análisis de los principales problemas jurídicos. Este análisis contempla un desarrollo doctrinario, alcances de la postura del Tribunal Constitucional y una postura crítica frente a los temas abordados.



## INDICE

<b>I.</b>	<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>Justificación de la elección de la resolución.....</b>	<b>2</b>
<b>III.</b>	<b>Antecedentes y contexto.....</b>	<b>3</b>
	3.1. Antecedentes.....	3
	3.2. Contexto.....	5
<b>IV.</b>	<b>Relación de los hechos sobre los que versa la controversia.....</b>	<b>8</b>
	4.1. Presentación de la demanda.....	8
	4.2. Admisión a trámite.....	12
	4.3. Contestación de la demanda.....	12
<b>V.</b>	<b>Identificación de problemas jurídicos.....</b>	<b>13</b>
<b>VI.</b>	<b>Análisis.....</b>	<b>15</b>
	6.1. Problemas jurídicos principales.....	16
	6.1.1. Desnaturalización y menoscabo del a función policial.....	16
	a) Doctrina/jurisprudencia.....	16
	b) Argumentos del caso.....	17
	c) Posición del Tribunal Constitucional.....	18
	d) Postura personal.....	19
	6.1.2. Desnaturalización del contrato de trabajo de los efectivos policiales.....	30
	a) Doctrina/jurisprudencia.....	30
	b) Argumentos del caso.....	31
	c) Posición del Tribunal Constitucional.....	31
	d) Postura personal.....	31
	6.1.3. Vulneración de la Constitución a través del Decreto Legislativo N° 1213.....	34
	a) Doctrina/jurisprudencia.....	34
	b) Argumentos del caso.....	35
	c) Posición del Tribunal Constitucional.....	35
	d) Postura personal.....	36
	6.2. Problemas jurídicos secundarios.....	37
	6.2.1. Discriminación por razones económicas.....	37
	a) Doctrina/jurisprudencia.....	37
	b) Argumentos del caso.....	38
	c) Posición del Tribunal Constitucional.....	38
	d) Postura personal.....	39

6.2.2.	Vulneración de las libertades económicas y del modelo de subsidiariedad del Estado.....	39
a)	Doctrina/jurisprudencia.....	39
b)	Argumentos del caso.....	40
c)	Posición del Tribunal Constitucional.....	40
d)	Postura personal.....	41
<b>VII.</b>	<b>Conclusiones.....</b>	<b>42</b>
<b>VIII.</b>	<b>Bibliografía.....</b>	<b>46</b>



## I. Introducción

El Estado, concebido como la principal organización de poder en la historia, tiene bajo su accionar una noción de mantenimiento del orden y prevención y detección del delito, pues sobre él recae la responsabilidad de mantener el orden en el territorio donde ejerce control efectivo. Dicha noción es comúnmente atribuida a un cuerpo de policía y su importancia radica en su intervención para el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos; así como para la continuidad del Estado, entendiéndose que el desorden puede amenazar en última instancia con perturbar la existencia misma del Estado (Osse 2007: 24).

Sin embargo, pese a la importancia y rol atribuida a la policía, las primeras ideas sobre esta institución del Estado se vinculan con la desconfianza o confianza. Así, la confianza en la policía en los países de nuestra región es muy baja y se evidencia que en la mayoría de los países de América Latina menos de la mitad de la población confía en la policía y menos de uno de cada tres individuos confía en esta institución, según la encuesta del Latinobarómetro del 2021 (Perez-Vincent 2021).

Frente a este escenario, uno de los principales ejes que destaca la literatura para revertir tal situación es la efectividad policial. En general, se concibe que la confianza de los ciudadanos hacia la policía se incrementará si consideran que es efectiva en su tarea de control y prevención de la delincuencia, es abierta sobre su accionar, está dispuesta a responder por sus errores, comparte los valores fundamentales de la ciudadanía y el trato del personal policial es respetuoso e imparcial (Perez-Vincent 2021).

En esa línea, la mencionada efectividad policial está directamente relacionada con el servicio que brinda la policía, el cual recibió especial atención en nuestro país con la regulación de los denominados “servicios policiales extraordinarios”. Este tipo de servicio se caracteriza por: i) el personal que lo presta, en este caso personal policial que se encuentra de vacaciones, permiso o franco y que voluntariamente accede a brindar el servicio; ii) el sustento, al establecerse que este servicio se presta cuando se presenten o existan situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana; y iii) los beneficiarios, como lo son las entidades del sector público o privado.

El presente informe tiene como materia de análisis la Sentencia N°437/2020 del Tribunal Constitucional sobre el caso de la constitucionalidad de la prestación de los “servicios policiales extraordinarios” (SPE). Esta última tiene como asunto la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra las disposiciones que regulan los mencionados servicios y que se encuentran en dos normas con rango de ley: el Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú y el Decreto Legislativo N° 1213, Decreto Legislativo que regula los Servicios de Seguridad Privada.

## II. Justificación de la elección de la resolución

El derecho a la seguridad hace referencia al deber del Estado de proporcionar seguridad y mantener el orden. Esto último está íntimamente relacionado con que los Estados deben garantizar que sus agentes hagan cumplir las normas de derechos humanos, es decir, eviten abusar de sus poderes en el ejercicio de sus funciones; y protejan los derechos humanos, lo cual deriva en garantizar la seguridad física y mental, así como el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales (Osse 2007: 24).

En esa línea, en nuestro país una de las instituciones de mayor relevancia para el fortalecimiento de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho es la Policía Nacional del Perú (Defensoría del Pueblo 2009: 17), pues tiene el encargo de garantizar, mantener y restablecer el orden interno; prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia; y vigilar y controlar las fronteras (Constitución Política del Perú, 1993: artículo 166).

El término orden interno empleado en este último artículo, se refiere a aquel escenario interno en la sociedad, distinguido por la paz, la oportunidad de progreso y el cumplimiento del orden jurídico y la organización democrática (Rubio 1999: 318-321). En esa línea, el Tribunal Constitucional define al orden interno como aquel estado de tranquilidad, sosiego y paz dentro del territorio nacional, en el cual las actividades individuales y colectivas se desarrollan sin perturbaciones o conflictos (Exp N° 0017-2003-AI/TC: fundamentos 4 y 5). Asimismo, precisa que la ejecución del control del orden interno es de competencia de la Policía Nacional del Perú y comprende fundamentalmente tres aspectos: la seguridad ciudadana, la estabilidad de la organización política y el resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales (Tribunal Constitucional Exp N° 0017-2003-AI/TC: fundamento 8).

En atención a lo mencionado y de acuerdo a las labores a cargo de nuestra policía, se destaca que son 3 sus funciones principales: prevención y detección del delito; mantenimiento del orden público; y prestación de asistencia a la población (Osse 2007: 26). También, como parte del ejercicio de sus funciones, se identifican dos perspectivas: i) policía como instrumento de control del Estado, la cual parte por señalar que el adecuado control del territorio por parte del Estado deriva en “orden público” y este garantiza la seguridad de las personas que viven dentro de su jurisdicción (perspectiva de fuerza); y ii) policía como proveedora de servicios a las comunidades en sus propias áreas (perspectiva «de servicio») (Osse 2007: 26-27)

Nuestro ordenamiento recoge la perspectiva de servicio en el Decreto Legislativo N° 1267 al determinar que la función policial se materializa mediante la ejecución del “servicio policial” y este último se distingue por garantizar la continuidad de la función policial y el cumplimiento de su finalidad todos los días y horas del año (Artículo III del Título Preliminar, 2017).

Precisamente la regulación del servicio policial, especialmente la un tipo específico de servicio, fue materia de revisión del Tribunal Constitucional. Así, los denominados “servicios policiales extraordinarios” (SPE) fueron cuestionados y su regulación fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad presentada ante el Tribunal

Constitucional. Mediante Sentencia N°437/2020, el máximo intérprete de la Constitución concluyó que la demandada de inconstitucionalidad presentada era infundada.

El presente informe presenta un análisis de la Sentencia N° 437/2020 del Tribunal Constitucional mediante el cual se abordan los antecedentes, el contexto de la demanda, los hechos, los principales problemas jurídicos y conclusiones.

### **III. Antecedentes y contexto**

Como primer acápite del presente informe, se exponen los antecedentes y el contexto de la demanda de inconstitucionalidad a través de un breve resumen de las principales normas vigentes y el contexto a la fecha de la presentación de la demanda.

#### **3.1. Antecedentes**

##### **a) Principales normas vigentes a la fecha de la presentación de la demanda**

El gobierno del Presidente Pedro Pablo Kuczynski Godard tuvo como una de sus primeras y principales medidas el proceso de delegación de facultades en el año 2017, el cual inició con la publicación de la Ley N° 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A (Diario Oficial el Peruano, 2017).

En materia de seguridad ciudadana, la norma con rango de ley que marcó la orientación de esta gestión fue el Decreto Legislativo N°1267, Ley de la Policía Nacional del Perú. Esta última norma no solo presenta una definición de función policial (artículo III del Título Preliminar), sino que también regula las prohibiciones e incompatibilidades del personal policial (artículo 6) y los denominados “servicios policiales extraordinarios”:

##### *DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES*

*(...)*

##### *SEXTA.- Servicios Policiales Extraordinarios*

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

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

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

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

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

De manera complementaria al Decreto Legislativo N° 1267, se emitió normativa referente al servicio policial y la implementación de los SPE, la cual se detalla a continuación:

- Decreto Supremo N° 003-2017-IN que aprueba los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial<sup>1</sup> (en adelante, lineamientos rectores de los servicios policiales).- Esta norma define el “servicio policial” como un servicio público, alineándose así con la categoría de bien jurídico y concepto desarrollado en la Ley N° 30714, Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú; y determina que el desarrollo de los servicios policiales comprende actividades operativas y administrativas trascendentales para el cumplimiento de la función policial y las diversas modalidades de servicio mediante las cuales son prestados (artículos 5 y 6, 2017).

Asimismo, luego de desarrollar el concepto general de servicio policial, la norma inicia la regulación de los SPE, detallando lo siguiente:

- i) Personal policial que presta el servicio y beneficiarios.- Este tipo de servicio es brindado por personal policial que se encuentra de vacaciones, permiso o franco, y que accede a ellos de forma voluntaria. Los beneficiarios son entidades del sector público o privado, siempre que se presenten o existan situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana (artículo 9, 2017).
- ii) Prestación simultánea de servicios policiales y servicios extraordinarios.- Esta habilitación es concedida sólo cuando resulte necesario por motivos de orden interno, orden público o seguridad ciudadana o por la naturaleza y características de la situación extraordinaria que justifica la prestación de servicios policiales extraordinarios (artículo 10, 2017).
- iii) Tipos de servicios policiales extraordinarios.- El artículo 11 de los lineamientos rectores de los servicios policiales enumera los escenarios extraordinarios en los que se pueden asignar personal de vacaciones, permiso o franco. Entre los mencionados escenarios se encuentran: la seguridad externa en eventos

---

<sup>1</sup> Mediante Decreto Supremo N° 018-2017-IN se modifican los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial, aprobados mediante Decreto Supremo N° 003-2017-IN

- públicos artísticos, deportivos y culturales; la seguridad externa de instituciones educativas; la seguridad de instituciones bancarias y financieras; entre otras<sup>2</sup>.
- iv) Pago por la prestación de servicios policiales extraordinarios.- El monto del pago incluye la “entrega económica” que es entregado por la institución policial a los efectivos policiales por la prestación de este tipo de servicio; y otros gastos en los que pueda incurrir la Policía Nacional del Perú por la prestación de los mismos (artículo 16, 2017).
- Decreto Supremo N° 152-2017-EF que establece disposiciones y fija montos para el otorgamiento de una entrega económica por servicios extraordinarios al personal policial.- Esta norma determina el monto de la entrega económica por servicios extraordinarios al personal policial (equivalente a S/. 13,23 soles) por hora, resaltando que esta es independiente de la remuneración, bonificación o cualquier otra entrega de similar naturaleza que le pueda corresponder al personal policial, no tiene carácter remunerativo ni pensionable, no está sujeta a cargas sociales y no constituye base de cálculo para los beneficios sociales (según lo señalado en el artículo 11 del Decreto de Urgencia N° 006-2017). Asimismo, se detalla que esta entrega económica se financia con los recursos recibidos de los convenios suscritos, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público (artículos 2 y 3, 2017).
  - Resolución Ministerial N° 552-2017-IN que establece disposiciones para la prestación de servicios policiales extraordinarios por parte de la Policía Nacional del Perú<sup>3</sup> (9 de junio de 2017).- en esta norma se regula la jornada en este tipo de servicios, las compensaciones, así como los medios de pago de la contraprestación económica. Respecto a la jornada laboral, se establece que no podrá ser superior de ocho (08) horas por día o cuarenta y ocho (48) semanales; mientras que en materia de compensaciones se pueden presentar dos: una por pernocte en zona de influencia del SPE; y otra otorgada al jefe de grupo (artículos 2 y 3, 2017).

### 3.2. Contexto

De los 220 conflictos sociales registrado en el 2019, destacan los siguientes (Perú 21 2019):

- Las Bambas (Apurímac y Cusco).- Este conflicto inició el 4 de febrero, cuando la comunidad de Fuerabamba (Cotabambas, Apurímac) restringió un tramo de 12 kilómetros de la vía nacional que atraviesa el fundo Yavi Yavi, ubicado en la

---

<sup>2</sup> Cabe precisar que los referidos supuestos son aquellos vigentes al momento de la presentación de la demanda de inconstitucionalidad, pues previo a este texto, la redacción original del artículo 11 que regula las situaciones extraordinarias en la que se puede asignar este tipo de servicios solo contemplaba 6 supuestos (de las ahora 8 situaciones extraordinarias), incorporándose los supuestos de atención a la seguridad interna y externa en locales abiertos al público y de atención a la seguridad de fiscales y jueces del Ministerio Público y el Poder Judicial respectivamente.

<sup>3</sup> Con fecha 8 de agosto de 2019, se dejó sin efecto la mencionada resolución ministerial y en su reemplazo se emitió la Resolución Ministerial N° 1191-2019-IN que establece disposiciones para la prestación de servicios policiales extraordinarios y la gestión de los convenios que correspondan.

región Cusco, y que lleva al puerto de Matarani. MMG Las Bambas explicó, a través de un comunicado, que los habitantes de Chumbivilcas reclamaban el pago de un derecho de vía que atraviesa sus propiedades; sin embargo, aclaró que dicho tramo de la carretera fue construido antes de que el proyecto minero iniciara su operación.

Entre las acciones adoptadas por el Poder Ejecutivo se encuentran la conformación de la Comisión Multisectorial denominada “Espacio de diálogo y cumplimiento de compromisos para el desarrollo en la zona de influencia del proyecto minero Las Bambas”; la declaratoria, mediante decreto supremo, del estado de emergencia en una parte del corredor vial Apurímac-Cusco-Arequipa, el cual abarcaba a cuatro distritos de Chumbivilcas (Cusco); y la designación el 24 de octubre de Paola Bustamante como “Alta Comisionada para el Diálogo y el Desarrollo en el Corredor Vial Sur” (corredor que abarca las regiones de Apurímac, Cusco y Arequipa) (Perú 21 2019).

- Tía María (Arequipa).- El Gobierno autorizó la construcción del proyecto minero Tía María el 8 de julio, a pocos días de que expirara la vigencia del estudio de impacto ambiental. Ello desató movilizaciones, así como enfrentamientos entre manifestantes y policías.

En medio de las protestas, el 9 de agosto, el Consejo de Minería decidió suspender por 120 días la licencia de construcción del proyecto Tía María. Posteriormente, el 30 de octubre, el Consejo de Minería, ente autónomo adscrito al Ministerio de Energía y Minas (MINEM), resolvió declarar infundados los tres recursos de revisión presentados contra la licencia de construcción del proyecto. Por lo tanto, se mantuvo la licencia entregada por la Dirección General de Minería a Southern Perú.

Finalmente, el Ministro de Energía y Minas (MINEM), Juan Carlos Liu, informó que el proyecto minero Tía María no operaría hasta antes del 2024 y que no sería impuesto hasta que se llegue a un diálogo con los residentes de la zona. (Perú 21 2019)

- Quellaveco (Moquegua).- a mediados de julio, en Moquegua, manifestantes bloquearon el puente Montalvo e impidieron el pase de los vehículos que se dirigen hacia esa ciudad y al norte del país, en el marco de las protestas contra el proyecto minero Quellaveco, alegando que la empresa Anglo American (a cargo de la ejecución del proyecto minero Quellaveco) no habría cumplido con los 26 acuerdos alcanzados en una mesa de diálogo.

Se realizaron movilizaciones en agosto hasta el 19 de ese mes que desbloquearon la carretera Binacional tras una mesa de diálogo; y estas se reanudaron el 5 de noviembre, ante el incumplimiento de alguno de los acuerdos adoptados. Posteriormente, tras una reunión entre representantes del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y del Comité de la Sociedad Civil de Agricultores de Tumulaca, se acordó varios puntos para poner fin a la paralización y dar pase al diálogo. (Perú 21 2019)

Asimismo, en lo referido a los procesos vinculados a los SPE, a la fecha de la demanda del presente caso ya se contaba con una demanda de amparo presentada por el ex alcalde de Espinar, Óscar Mollohuanca Cruz, y el presidente de la Asociación de Productores Pecuarios de Huinipampa-Espinar, Carlos Valentín Umasi Llaique,

contra la aplicación del convenio de servicios extraordinarios complementarios<sup>4</sup> entre la empresa minera Xtrata Tintaya S.A. y la Policía Nacional (presentada en el 2016)<sup>5</sup>. A través de la referida demanda se cuestionó la existencia un servicio policial carente de independencia en la provincia de Espinar, pues este servía al interés exclusivo de la empresa Glencore Antapacay S.A y ello generaba a su vez un clima generalizado de hostilidad contra los afectados y población en general; y se exigió la inaplicación del inciso 5 del artículo 49 de la hoy derogado Decreto Legislativo N° 1148, Ley de la PNP y del Decreto Supremo N.° 004-2009-IN (que aprobó el “Reglamento de prestación de servicios extraordinarios complementarios a la función policial”), en el caso concreto del convenio Xstrata Tintaya, de manera que se buscaba declarar ineficaz el convenio y que carezca de cualquier efecto jurídico (Ruiz Molleda y Másquez Salvador).

Bajo el escenario descrito, la demanda de inconstitucionalidad materia de análisis fue presentada en agosto de 2021. Si bien los argumentos presentados por la parte demandante y descritos en el siguiente título cuestionan la prestación de dichos servicios al sector privado, existe un especial énfasis en las empresas extractivas, beneficiarios de dichos servicios policiales según el literal d) del artículo 11 de los lineamientos rectores de los servicios policiales:

*Artículo 11.- Justificación de servicios policiales extraordinarios*

*Las situaciones extraordinarias en que se puede asignar personal de vacaciones, permiso o franco, para la realización de servicios policiales extraordinarios son las siguientes:*

*(...)*

*d. Para atender la seguridad externa de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales.*

*(...)*

---

<sup>4</sup> Término empleado para los ahora “servicios policiales extraordinarios” y regulado en el Reglamento de prestación de servicios extraordinarios complementarios de la función policial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2009-IN.

<sup>5</sup> De acuerdo al Exp. N° 04289-2016-PA/TC, se precisa lo siguiente sobre la referida demanda de amparo:

- i) El Primer Juzgado Mixto, sede Espinar, de la Corte Superior de Justicia de Cusco, mediante Resolución 1, de fecha 16 de diciembre de 2015, declaró improcedente la demanda al no cumplirse con los requisitos de certeza e inminente realización de la alegada amenaza de afectación de los intereses difusos a la seguridad ciudadana y derechos conexos de parte de la ciudadanía de la provincia de Espinar, ya que lo que se pretende es un control abstracto de las normas que se cuestionan en la demanda.
- ii) La Sala Mixta Descentralizada Liquidadora y de Apelaciones de Canchis (Sicuani) de la Corte Superior de Justicia de Cusco, mediante Resolución 7, de fecha 1 de junio de 2016, declaró improcedente la demanda por similares fundamentos.
- iii) Se presenta recurso de agravio constitucional por don Óscar Avelino Mollohuanca Cruz contra la resolución de fecha 1 de junio de 2016, expedida por la Sala Mixta Descentralizada Liquidadora y de Apelaciones de Canchis- (Sicuani) de la Corte Superior de Justicia de Cusco, que declaró improcedente la demanda.
- iv) Con fecha 2 de octubre de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional expidió auto admitiendo a trámite la demanda. (Exp. N.° 04289-2016-PA/TC)
- v) Mediante Sentencia 955/2021, el Tribunal Constitucional declaró improcedente la demanda de amparo. Concluye que se ha producido sustracción de la materia, debido a la derogación de las normas que se alegan en el caso; y destaca que a través de la sentencia dictada en el Expediente 00009-2019- PI/TC, se resolvió que las disposiciones legales que regulan la prestación de los SPE establecidas en los Decretos Legislativos 1267 y 1213, son constitucionales, aunque se expidió una sentencia interpretativa.

Sobre este aspecto, la parte demandante destacó los conflictos sociales en los que se encontraban inmersas las empresas mineras y las comunidades aledañas, siendo estos en su mayoría sobre cuestiones medioambientales y principalmente respecto al incumplimiento de estándares en la materia (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamento 105).

#### IV. Relación de los hechos sobre los que versa la controversia

La Sentencia N° 437/2020 del Tribunal Constitucional materia de análisis deriva de una demanda de inconstitucionalidad contra disposiciones de los Decretos Legislativos N° 1267 y 1213, instrumentos que regulan la prestación de los SPE. Fue presentada por el Colegio de Abogados de San Martín y tiene como demandado al Poder Ejecutivo.

Como principales hechos de la sentencia se encuentran la presentación de la demanda, la admisión a trámite, la contestación de la demanda y el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, de acuerdo a la siguiente línea de tiempo y detalles de cada hecho:

Gráfico 1 – Línea de Tiempo



(\*) Fuente: Elaboración propia

4.1. Presentación de la demanda.- La mencionada demanda fue presentada el 8 de abril de 2019. Las normas y disposiciones cuestionadas son las siguientes:

Norma	Disposición/es	Contenido
Decreto Legislativo	Sexta Disposición	<i>SEXTA.- Servicios Policiales Extraordinarios La Policía Nacional del Perú, a través del personal policial que</i>

<p>1267, Ley de la Policía Nacional del Perú</p>	<p>Complementaria Final</p>	<p><i>se encuentre de vacaciones, permiso o franco y de manera voluntaria, podrá prestar servicios policiales extraordinarios en entidades del Sector Público y/o del Sector Privado, en situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana.</i></p> <p><i>Las modalidades, requisitos, condiciones, costos y demás aspectos que impliquen la prestación de los servicios policiales extraordinarios deben contar previamente con opinión favorable de la Oficina General de Planificación y Presupuesto del Ministerio del Interior, sujeto a la disponibilidad presupuestaria. Para el cumplimiento de lo dispuesto queda exceptuado de lo señalado en el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Final del presente Decreto Legislativo.</i></p> <p><i>Para la prestación de los servicios policiales extraordinarios, la Policía Nacional del Perú propone al Ministerio del Interior la celebración de los respectivos convenios, los mismos que son aprobados por Resolución Ministerial y suscritos por el Director General de la Policía Nacional del Perú.</i></p> <p><i>La celebración y cumplimiento de dichos convenios no deberá afectar la continuidad de la función policial durante las veinticuatro horas del día, todos los días del año así como el cumplimiento cabal de su finalidad. En ningún caso se podrá contratar en forma directa al personal policial de la Policía Nacional del Perú.</i></p> <p><i>El personal policial en actividad que preste servicios de seguridad privada se sujetará a la regulación y control sobre la materia." (Poder Ejecutivo 2016)</i></p>
<p>Decreto Legislativo 1213, Decreto Legislativo que regula los servicios de seguridad privada</p>	<p>Artículo 2, inciso 1</p>	<p><i>Artículo 2.- Ámbito de aplicación</i></p> <p><i>2.1. Se aplica a toda persona natural o jurídica, pública o privada, registradas y/o autorizadas o que en los hechos preste o desarrolle en cualquier lugar del territorio nacional, servicios o medidas de seguridad privada, así como a los usuarios de tales servicios.</i></p> <p><i>2.2. Asimismo, se aplica a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dedicadas a la capacitación y fortalecimiento de competencias en materia de servicios de seguridad privada. (Poder Ejecutivo 2015)</i></p>
<p>"Lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial", aprobados mediante Decreto Supremo N° 003-2017-IN</p>	<p>Artículos 9, primer párrafo, 10, primer párrafo, 11, inciso d), 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 de</p>	<p><i>Artículo 9.- Servicios policiales extraordinarios</i> <i>Son aquellos que presta la Policía Nacional del Perú a través del personal policial que se encuentre de vacaciones, permiso o franco y de manera voluntaria. Dichos servicios policiales extraordinarios se podrán prestar en entidades del Sector Público y/o del Sector Privado, cuando se presenten o existan situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana.</i> <i>(...)</i></p> <p><i>Artículo 10.- Prestación simultánea de servicios policiales y servicios policiales extraordinarios</i> <i>La Policía Nacional del Perú podrá prestar de manera simultánea servicios policiales y servicios policiales extraordinarios cuando ello resulte necesario por razones de orden interno, orden público o seguridad ciudadana o por la naturaleza y características de la situación extraordinaria que justifica la prestación de servicios policiales extraordinarios.</i> <i>(...)</i></p> <p><i>Artículo 11.- Justificación de servicios policiales extraordinarios</i> <i>Las situaciones extraordinarias en que se puede asignar personal de vacaciones, permiso o franco, para la realización de servicios policiales extraordinarios son las siguientes:</i> <i>(...)</i></p> <p><i>d. Para atender la seguridad externa de instalaciones</i></p>

		<p><i>estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales.</i> (...)</p> <p><i>Artículo 12.- De los requisitos para la prestación de servicios policiales extraordinarios</i>  <i>Artículo 13.- De los Convenios para la prestación de servicios policiales extraordinarios</i>  <i>Artículo 14.- Del seguro por muerte, invalidez o lesiones graves o leves y atención de emergencia</i>  <i>Artículo 15.- Del apoyo logístico para la prestación de los servicios policiales extraordinarios</i>  <i>Artículo 16.- Del pago por la prestación de servicios policiales extraordinarios</i>  <i>Artículo 17.- De la entrega económica por servicios policiales extraordinarios para el personal policial</i>  <i>Artículo 18.- Costos adicionales de los servicios policiales extraordinarios</i>  <i>Artículo 19.- Regulación adicional de los servicios policiales extraordinarios</i>  <i>Artículo 20.- Estandarización de Convenios para la prestación de servicios policiales extraordinarios (Ministerio del Interior 2017)</i></p>
--	--	---

### Fundamentos de la demanda

La parte demandante sustenta la inconstitucionalidad de las normas mencionadas por razones de forma y fondo<sup>6</sup>:

- a) Forma.- se alega que el Decreto Legislativo N° 1267 es inconstitucional por la forma por dos razones: i) vulnerar la reserva de ley orgánica, por considerarse que la estructura y funcionamiento de la Policía Nacional del Perú debería regularse por ley orgánica; y ii) exceso del Poder Ejecutivo en las atribuciones que le fueron conferidas mediante la Ley N° 30506, sobre la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de perfeccionar el marco normativo de la Policía Nacional del Perú (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamentos 6-10).
- b) Fondo.- la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas<sup>7</sup> se sustentan en los siguientes motivos de fondo:<sup>8</sup>

<sup>6</sup> De manera adicional a la razones de forma y fondo, la parte demandante establece que existen disposiciones que adolecen de inconstitucionalidad total que ameritan ser expulsados del ordenamiento jurídico (como el caso del primer párrafo del artículo 10 y el inciso d) del artículo 11 de los lineamientos rectores de los servicios policiales) y otras que adolecen de inconstitucionalidad parcial (como la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267, los numerales 2.1 y 2.2 del artículo 2 y numeral 4.1 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1213, primer párrafo del artículo 9 y artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 de los lineamientos rectores de los servicios policiales).

<sup>7</sup> A partir de la revisión de la demanda presentada por el Colegio de Abogados es posible concluir que estos argumentos de fondo sustentan la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N° 1267 (Sexta Disposición Complementaria Final) y los lineamientos rectores de los servicios policiales (aprobados mediante Decreto Supremo N° 003-2017-IN); sin especificarse qué argumentos corresponden a las normas y disposiciones mencionadas. Esto último, debido a que de manera seguida a estos argumentos, la parte demandante desarrolla las razones de fondo que sustentan la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N° 1213 (numeral 2.1 del artículo 2 y artículo 4).

<sup>8</sup> Los argumentos aquí descritos siguen la temática y orden planteado por el Tribunal Constitucional, ya que la demanda originalmente planteó la fundamentación jurídica bajo seis argumentos desarrollados y organizados de manera diferente.

- Desnaturalizan y menoscaban la función policial.- según la parte demandante, los SPE desnaturalizan y menoscaban la función policial contemplada en los artículos 166, 168, 169 y 44 de la Constitución Política del Perú (específicamente aquel servicio prestado a empresas extractivas y las de transporte vinculadas a estas). Dicha alegación tiene como argumento que con la prestación de este tipo de servicio policial se presenta un financiamiento y protección al interés corporativo, así como un escenario de abuso del derecho, de vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad y de privatización de la función policial (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: Titulo "I. Antecedentes"- B.1).
- Incumplen los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).- se aduce que las normas en cuestión no cumplen los estándares del DIDH sobre uso de la fuerza, desarrollados principalmente en "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) y el Decreto Legislativo 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: Titulo "I. Antecedentes"- B.1).
- Son discriminatorias y generan indefensión.- por una lado, la conducta discriminatoria de tipo económica se sostiene a partir de la prioridad hacia la protección de quienes han contratado los SPE, dejando de lado la seguridad ciudadana de la población rural; y por otro lado, el estado de indefensión contempla la desconfianza e impunidad en casos de violaciones a derechos fundamentales, ante la presencia limitada del Estado y el servicio policial a intereses particulares (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: Titulo "I. Antecedentes"- B.1).
- Desnaturalizan el contrato de trabajo.- la desnaturalización expuesta tiene como origen el uso de los convenios para evitar el pago de beneficios sociales y con ello emplear como objeto a los derechos laborales de los efectivos policiales (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: Titulo "I. Antecedentes"- B.1).
- Representan un ejercicio proscrito de las libertades económicas y atentan contra el principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado.- se afirma que los SPE contravienen las libertades económicas debido a que la función policial se presenta como un límite a la libertad contractual de la institución policial; y que la transgresión al principio de subsidiariedad se sustenta en el empleo de indumentaria otorgada por el Estado en este tipo de servicios y que constituye un servicio de vigilancia que puede ser brindado por empresas de seguridad privada (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: Titulo "I. Antecedentes"- B.1).

Adicionalmente, la parte demandante aduce que la Constitución Política se ve vulnerada por el contenido de los artículos 2.1, 2.2 y 4.1 del Decreto Legislativo N° 1213, de los cuales se desprende que la institución policial efectúa servicios de seguridad privada, alterando la naturaleza de la función policial. En esa línea, el

demandante solicita la interpretación del término “persona pública” señalado en el artículo 2 del mencionado decreto legislativo y así determinar que estas puedan ser solicitantes pero prestadoras de este tipo de servicio (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: Título “I. Antecedentes”- B.1).

- 4.2. Admisión a trámite.- La demanda fue admitida a trámite por el Tribunal Constitucional el 30 de abril de 2019.
- 4.3. Contestación de la demanda.- El Procurador Público Especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo contestó la demanda el 15 de agosto de 2019 y solicitó que sea declarada infundada.

#### Fundamentos de la contestación

En lo que respecta a la inconstitucionalidad de forma, se sostiene que: i) la reserva de ley orgánica u ordinaria para la Policía Nacional del Perú no está establecida en la Constitución Política ; y ii) la Ley N° 30506 habilitó al Poder Ejecutivo a modificar el marco normativo del Ministerio del Interior y sus órganos adscritos (como es el caso de la Policía Nacional del Perú), pues se incluyó legislar sobre seguridad ciudadana a fin de *“perfeccionar el marco normativo” de la Policía Nacional del Perú* (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: Título “I. Antecedentes”- B.2).

Por otro lado, para abordar los fundamentos de fondo de inconstitucionalidad se resalta lo siguiente:

- i) A través de estos servicios se asegura el control interno y la seguridad ciudadana, manteniéndose la independencia e institucionalidad de la Policía Nacional del Perú. Los SPE configuran una fuente de ingreso para cumplir con la función policial que data de fines de la década de los noventa y la normativa vigente determina que este tipo de servicio no restringe el cumplimiento de las labores institucionales del personal policial y que en él no existe poder de dirección por parte del solicitante hacia el personal policial (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: Título “I. Antecedentes”- B.2).
- ii) A través de los SPE se realiza función policial, con lo cual existe una sujeción y preservación del poder estatal e imparcialidad por parte del personal policial. De esta manera, carecen de sustento la transgresión al principio de interdicción de la arbitrariedad, configuración de abuso del derecho o amenaza a la seguridad ciudadana (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: Título “I. Antecedentes”- B.2).
- iii) No se establece un trato diferenciado en las normas impugnadas. Conforme al test de igualdad, la diferenciación ocurre en normas con rango de ley (no en infra legales), sobre situaciones objetivas (no entre personas) y abarca diferente tipos instituciones públicas y privadas (sin limitarse a entidades privadas o empresas extractivas) (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: Título “I. Antecedentes”- B.2).
- iv) La contraprestación recibida por el personal policial está dirigida a cubrir los gastos derivados de la seguridad en zonas estratégicas, con lo cual no se

presenta un ánimo de lucro, una relación económica y menos una relación laboral entre los beneficiarios del servicio y el personal policial (esto último por la ausencia de poder de dirección y subordinación) (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: Título “I. Antecedentes”- B.2).

- v) La seguridad ciudadana y los estándares sobre el uso de la fuerza no se encuentran afectados. Las normas cuestionadas no versan sobre estas materias sino que desarrollan el marco legal de los SPE, con sujeción al mando policial y a toda la normativa aplicable a la misma, incluida las reglas sobre uso de la fuerza (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: Título “I. Antecedentes”- B.2).
- vi) Existe normativa específica para los SPE y los servicios de seguridad privada. El personal policial de este tipo de servicios ejerce poder estatal porque realiza función policial y no un servicio de seguridad privada, de manera que es posible concluir que el principio de subsidiariedad económica del Estado no se ha visto quebrantado (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: Título “I. Antecedentes”- B.2).

d) Pronunciamiento del Tribunal Constitucional.- mediante Sentencia N° 437/2020 de fecha 23 de junio de 2020, el Tribunal Constitucional emite su pronunciamiento y resuelve declarar infundada la demanda de inconstitucionalidad, siempre que i) se interprete que el personal policial que preste los SPE debe cumplir los estándares del uso de la fuerza; ii) en el supuesto en que una comisaría no contase con suficiente personal policial y resulte necesario resguardar el orden en un evento con un número considerable de asistentes, se exceptúa del requisito que el personal policial que accede a este tipo de servicio se encuentre de vacaciones, de franco o permiso; y iii) los SPE no pueden ser catalogados como seguridad privada. Asimismo, interpreta que la referencia a personas o entidades públicas en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1213 se debe entender como beneficiarias del servicio de seguridad privada, mas no como autorizadas a realizarlos. (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC).

## **V. Identificación de problemas jurídicos**

El Tribunal Constitucional, como parte de la delimitación de la controversia, resalta que en este caso se cuestiona la constitucionalidad del Decreto Legislativo N° 1267, por motivos de forma y fondo; y del Decreto Legislativo N° 1213, solo por razones de fondo, según el siguiente detalle:

- a) Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú

En lo que respecta a la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N° 1267 por la forma, por vulnerar la reserva de ley orgánica a la cual estaría sujeta la Policía Nacional del Perú, el Tribunal Constitucional analiza 3 aspectos: i) la existencia de reserva de ley orgánica para regular la estructura y funcionamiento de la institución policial; ii) la “extralimitación” del Poder Ejecutivo respecto de la ley autoritativa; y iii) la ausencia de deliberación en su proceso de aprobación (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC).

Por otro lado, los argumentos sobre la inconstitucionalidad por el fondo se centran en la presencia de los siguientes vicios: (i) desnaturalización y menoscabo la función de la Policía Nacional del Perú; (ii) incumplimiento de los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) respecto a la función policial y el uso de la fuerza; (iii) discriminación e indefensión en las poblaciones que habitan en las zonas de influencia de proyectos extractivos; (iv) desnaturalización del contrato de trabajo del personal policial; y, (v) afectación a libertades económicas y al principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado.

b) Decreto Legislativo N° 1213, Decreto Legislativo que regula los servicios de seguridad privada

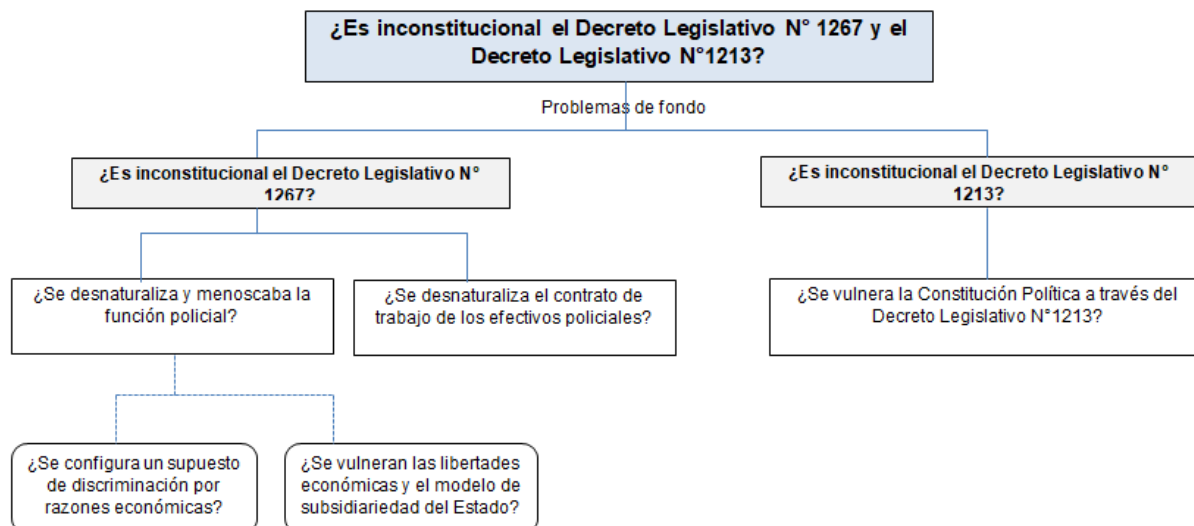
En el mencionado decreto legislativo se cuestiona que el término “persona pública” empleado en los incisos 1 y 2 del artículo 2 (ámbito de aplicación) permite concluir que la institución policial presta servicios de seguridad privada. Frente a ello, el Tribunal Constitucional realiza una interpretación que toma en cuenta la coexistencia de este artículo con otras disposiciones del mencionado decreto legislativo y de otra normativa vigente, así como la la consigna que la declaración de inconstitucionalidad es el último recurso a emplearse (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC).

De manera adicional a este análisis, el Tribunal Constitucional desarrolla una cuestión previa: “acerca del Decreto Legislativo N° 1267 y su desarrollo a través del Decreto Supremo N° 0003-2017-IN”. Aquí, advierte que si bien muchos de los reclamos presentados en la demanda de inconstitucionalidad versan sobre el texto del Decreto Supremo N° 0003-2017-IN que reglamenta los servicios policiales extraordinarios, no se cuestiona el Decreto Legislativo N° 1267 y es justo la Sexta Disposición Complementaria Final que destaca por desarrollar este tipo de servicios de manera muy general y otorgar un gran margen de regulación a la administración pública. Por tal motivo, en este caso se examina si es que esta Sexta Disposición Complementaria Final otorga carta abierta a la administración para regular todos los escenarios en los que pueda prestarse este servicio, más allá de presentar un control de constitucionalidad del mencionado decreto supremo (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamentos del 37-40).

Sobre lo expuesto, el presente informe se centra en aquellos temas de mayor controversia respecto a la inconstitucionalidad de ambos decretos legislativos, como lo son aquellos argumentos de fondo. De esta manera, sin perjuicio de la importancia de todos los temas abordados en este caso, el presente informe analiza solo los argumentos de inconstitucionalidad por el fondo con los siguientes detalles: i) contempla todos los argumentos de fondo con excepción del incumplimiento de los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ante la ausencia de información presentada para sustentar tal argumento; y ii) no aborda los argumentos de forma, como lo son la reserva de ley orgánica y la fase de deliberación de proyectos normativos, debido a la uniforme jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto a la institucionalización de la legislación ejecutiva delegada y debido a la relación de la deliberación con las exoneraciones de trámites al interior del Congreso de la República (no en el supuesto de delegación de facultades).

En esa línea, los problemas identificados en el presente informe son 5 y se han clasificado en principales y secundarios conforme al siguiente árbol de problemas y cuadro resumen:

Gráfico 2 – Árbol de Problemas



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 3 – Cuadro Resumen

Decreto Legislativo N° 1267	Decreto Legislativo N° 1213
<b>V.1. Problemas jurídicos principales</b>	
a) Desnaturalización y menoscabo de la función policial b) Desnaturalización del contrato de trabajo de los efectivos policiales	c) Vulneración de la Constitución a través del Decreto Legislativo 1213
<b>V.2. Problemas jurídicos secundarios</b>	
a) Discriminación por razones económicas b) Vulneración de las libertades económicas y del modelo de subsidiariedad del Estado	

Fuente: Elaboración propia - títulos extraídos de la Sentencia N° 437/2020

Los mencionados problemas se desarrollan en el Título VI del presente informe.

## VI. Análisis

El análisis de los problemas identificados inicia con un breve desarrollo conceptual y/o doctrinario sobre los temas en cuestión, seguido de los aspectos abordados en la Sentencia N° 437/2020 (argumentos de la parte demandante y pronunciamiento del Tribunal Constitucional) y culmina con la postura de la suscrita.

## 6.1. Problemas jurídicos principales

### 6.1.1. Desnaturalización y menoscabo de la función policial

#### a) Doctrina/jurisprudencia

La función de policía está orientada principalmente a garantizar el correcto ejercicio de los derechos y libertades y asegurar las condiciones esenciales necesarias en la sociedad. En esa línea, se garantiza concretar los fines esenciales del Estado en torno a la paz, la convivencia y el ejercicio de las libertades y derechos (Cáceres Tovar y Cáceres Mendoza 2022: 16 y 17).

La policía es concebida como una institución elemental para la vigencia del Estado de Derecho, así como para la conservación de la seguridad de la población y garantía en la entrega de otros servicios sociales (Defensoría del Pueblo 2009: 49). Su presencia está ampliamente vinculada con la democracia, pues se considera que constituye un mecanismo orientado a su consolidación (Defensoría del Pueblo 2009: 212). Así, a partir de la perspectiva de Estado de Derecho y democracia, el análisis de la función policial involucra la atención de necesidades de primer orden de la ciudadanía y se desarrolla a través de políticas sustentadas en el respeto y tutela de los derechos humanos que permiten garantizar la paz social y su ejercicio involucra la atribución de la fuerza pública (Bernal 2019).

Si bien el primer abordaje de policía es aquel tradicionalmente vinculado a su función, las acepciones del término policía también contemplan, entre otros, la policía como servicio y la policía como institución. Mientras la policía como servicio determina la obligación del Estado de satisfacer las necesidades de seguridad y mantenimiento de la paz y el orden público; la acepción del término como institución, se enfoca en aquella organización con características, principios, objetivos y políticas específicas (Bernal 2019).

La noción de institución policial también permite analizar elementos comunes de los cuerpos de policía, entre los cuales destaca su carácter: i) público, al estar dirigido y financiado por el Estado y por brindar igual protección a todos los habitantes, sin distinción alguna; ii) especializado, en materia de uso de la fuerza; y iii) profesional, al contar con criterios de selección de personal y ascensos, un régimen de formación profesional y uso de la tecnología (Defensoría del Pueblo 2009: 50-52).

En nuestro país contamos con un cuerpo policial nacional (Salas 2021) o también denominado unitario y centralizado (Pontón 2009: 30), donde existe un monopolio exclusivo de competencias, dependencia del poder central (en nuestro caso del Ministerio del Interior) y un fuerte arraigo o fundamento organizacional proveniente de las instituciones policiales de la Europa continental (Pontón 2009: 30).

La Constitución Política del Perú en el Capítulo XII regula las funciones de la Policía Nacional, Jefe Supremo y subordinación de la siguiente manera: i) presenta una concepción amplia de la función policial, a saber: *“garantizar, mantener y restablecer el orden interno; prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia; vigilar y controlar las fronteras”* (artículo

166); ii) tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional tienen como Jefe Supremo al Presidente de la República, lo que permite considerar que ésta debe integrar la estructura orgánica del Poder Ejecutivo (artículo 167); y iii) resalta su carácter no deliberante y subordinación al poder constitucional (artículo 169).

Sobre lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha precisado que el cumplimiento de las finalidades de la Policía Nacional del Perú se debe efectuar con garantía y respeto a los derechos humanos, (obligación que se deriva del artículo 44 de la Constitución), pues en su condición de entidad del Estado debe asegurar la plena vigencia de los derechos fundamentales (Defensoría del Pueblo 2009: 57). Asimismo, respecto al orden interno, establece que es aquella situación de normalidad ciudadana que se caracteriza por el desarrollo de las actividades individuales y colectivas sin perturbaciones o conflictos, es decir, una situación de tranquilidad, sosiego y paz; y comprende fundamentalmente tres aspectos: seguridad ciudadana, estabilidad de la organización política y resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales (Tribunal Constitucional Exp. N.º 0017-2003-AI/TC: fundamento 8).

En resumen, las finalidades de nuestra policía sintetizan dos funciones básicas: i) la prevención, que abarca las funciones referidas a la garantía del orden interno y el cumplimiento de las leyes, así como la seguridad del patrimonio, la vigilancia y control de fronteras y la prestación de protección y ayuda; y ii) la investigación, bajo la conducción de los órganos jurisdiccionales competentes (Tribunal Constitucional Exp N° 0022-2004-AI: fundamento 43).

#### b) Argumentos del caso

En la demanda, como parte de la fundamentación jurídica, se establece que se impugnan las normas y disposiciones en cuestión por i) desnaturalizar y menoscabar la función de la Policía Nacional del Perú, consagrada en el artículo 166 de la Constitución Política y concordada con sus artículos 168, 169 y 44; y ii) desnaturalizar y menoscabar la función policial entendida como función pública. Para el primer argumento, la parte demandante desarrolla los conceptos de orden interno y seguridad ciudadana y concluye que la función policial implica la prestación de un servicio de seguridad pública; y que los SPE son un servicio de seguridad diferenciado, privilegiado, perjudican a la población en general y constituyen un supuesto de abuso de derecho y vulneración al principio de interdicción de la arbitrariedad. Por otro lado, el segundo argumento alude a una grave situación de conflicto de intereses y privatización de la función pública policial (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC).

A partir de lo descrito en la demanda, el Tribunal Constitucional resume todo ello bajo el título de “desnaturalización y menoscabo de la función policial”. Consigna que entre las razones detrás de tal cuestionamiento se encuentran la presencia de graves conflictos de intereses que vulneran disposiciones de Ley del Código de Ética de la Función Pública, pues se presenta una incompatibilidad cuando la Policía Nacional pretende garantizar la seguridad ciudadana y al mismo tiempo los intereses de la empresa; generándose así un escenario que no permite contar con una policía neutral e independiente. Asimismo, hace referencia que la falta de neutralidad e independencia se deben a que a través de los SPE se tolera un servicio diferenciado y

privilegiado; y aunado a ello, se configura un abuso de derecho y un desvío de poder (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamento 41).

c) Posición del Tribunal Constitucional

Para efectos de determinar si las disposiciones objetadas atentan contra el deber de neutralidad y con ello, si se desnaturaliza la función policial, el Tribunal Constitucional inicia su análisis con las finalidades de la Policía Nacional del Perú según nuestro ordenamiento jurídico; y bajo el régimen procesal de la inconstitucionalidad de normas conexas, se refiere primero a los alcances del Decreto Legislativo N° 1267 para posteriormente concluir si esta norma con rango de ley y la normativa infra legal (en este caso, el Decreto Supremo N° 003-2017-IN) se encuentran impedidas constitucionalmente de mencionar a las empresas extractivas. En esa línea, concluye el análisis de este primer tema con 3 argumentos que sustentan su posición.

En primer lugar, respecto a las finalidades de la Policía Nacional del Perú, el Tribunal Constitucional señala que estas abarcan el orden público y la seguridad ciudadana, funciones compartidas con instituciones públicas y privadas, entre las cuales destacan el serenazgo (en materia de seguridad ciudadana), las Fuerzas Armadas (en los casos de estado de excepción) y las empresas de seguridad privada. Así, determina que no es sencillo distinguir la esfera pública de la privada en materia de protección de la seguridad ciudadana y del orden interno; y enfatiza que los SPE abarcan actividades públicas y privadas (conforme al artículo 9 de los lineamientos rectores de los servicios policiales) y por ende, ello repercute en el bienestar general, sin configurarse una privatización de la labor policial (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamentos 42-71).

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional es claro en precisar que la demanda se encuentra direccionada a objetar lo dispuesto en el literal d) del artículo 11 de los lineamientos rectores de los servicios policiales y ello ameritaría declarar la improcedencia de la demanda. Pese a ello, bajo el régimen procesal de la inconstitucionalidad de normas conexas (regulado en el artículo 78 del Código Procesal Constitucional), se procede a evaluar la constitucionalidad de esta norma infra legal siempre y cuando esta fuera producto de la determinación de la invalidez del Decreto Legislativo N° 1267. De esta manera, primero se hace referencia a los alcances del Decreto Legislativo N° 1267 y seguidamente se determina si esta norma y el decreto supremo en mención se encuentren impedidos de nombrar a empresas extractivas (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamentos 42-71).

En lo que respecta al Decreto Legislativo N° 1267, la consigna del “sector privado” como beneficiario de los SPE (cuando la Sexta Disposición Complementaria Final también habilita que dichos servicios puedan darse a “entidades del sector público”), no supone una vulneración a la Constitución Política, dado que dichos servicios constituyen un beneficio para toda la comunidad y porque la función de prevención del delito no puede ser calificada como aquella con consecuencias estrictamente privadas. Adicionalmente, el Tribunal Constitucional resalta que en el sector privado también se presentan situaciones de riesgo que ameritan medidas a ser adoptadas por el Estado para salvaguardar derechos y/o bienes constitucionales. Un claro ejemplo es la empresa privada que presta servicios públicos, la cual más allá de brindar un servicio

que corresponde en principio ser brindado por el Estado, está también expuesta a hechos que comprometen la seguridad ciudadana y el orden interno y por ende requiere de una especial protección desde la institución policial (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamentos 42-71).

Asimismo, la no configuración de la desnaturalización de la función policial se sustenta en los siguientes argumentos planteados por el Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamentos 72-115):

- continuidad de la función policial, bajo el entendido que solamente se encomienda al personal policial a realizar los SPE si ello no configura una considerable reducción del personal responsable de labores de patrullaje o de prevención y combate a la delincuencia.
- no exclusión de medidas organizacionales internas orientadas a impedir todo tipo de conflicto o de la activación de vías de reclamo frente a situaciones de desvío de poder.
- no exclusión de reclamos, pues en este caso las personas o entidades involucradas no están impedidas de iniciar los reclamos respectivos.
- consideraciones específicas para el escenario de conflictos sociales, donde la institución policial podrá brindar este tipo de servicio solo cuando se presenten los siguientes supuesto concurrentes: i) no haya sido posible acceder a servicios de resguardo por parte del sector privado; ii) los SPE no supongan una grave limitación a los servicios de patrullaje ordinario; iii) no exista subordinación respecto de la empresa beneficiaria del servicio; y iv) se observen los parámetros de derechos humanos.

#### d) Postura personal

Este primer problema abordado permite hacer énfasis en la función de nuestra policía, en el marco del concepto y política de seguridad ciudadana; evaluar la figura del servicio policial extraordinario: sus antecedentes, sustento y desarrollo; y analizar la fundamentación jurídica planteada por la parte demandante respecto a la desnaturalización y menoscabo de la función policial

##### d.1) Función de la Policía Nacional del Perú

Como parte del análisis de la función de la Policía Nacional del Perú y de manera adicional a lo expuesto por el Tribunal Constitucional, se considera pertinente hacer énfasis en los principios y/o lineamientos que rigen la función policial, el interés general detrás de ella y aquellas acciones para las entidades públicas y privadas bajo la noción de seguridad ciudadana .

El Estado Peruano como un Estado Democrático y Social de Derecho (bajo la interpretación conjunta de los artículos 3 y 43 de nuestra Constitución Política), contempla los principios y derechos básicos del Estado de Derecho, tales como la libertad, la seguridad, la propiedad privada y la igualdad ante la ley; y aunado a ello, contempla la pretensión de alcanzar su mayor efectividad, dotándolos de una base y un contenido material (Tribunal Constitucional Exp N° 0008-2003-AI/TC, fundamento 11).

Así, considerando el derecho a la seguridad como derecho básico en todo Estado de Derecho y al ser la Policía Nacional del Perú la institución que atiende las necesidades primer orden de la ciudadanía, su accionar debe estar sustentado en el respeto y tutela de los derechos humanos que permita garantizar la paz social (Bernal 2019). En esa línea, el respeto y tutela de los derechos humanos se presenta como:

- Un principio que orienta el ejercicio de las funciones y atribuciones de la Policía Nacional del Perú.- tiene supremacía en el ejercicio de la función policial 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 (Decreto Legislativo N° 1267, numeral 1 del artículo VII, 2016)
- Un elemento fundamental en la formación académica del personal policial.- el personal policial recibe una formación integral que permite su desempeño profesional, desarrollo cultural, social y económico (Decreto Legislativo N° 1267, artículo IV del Título Preliminar, 2016)
- Límite al ejercicio de la fuerza pública.- la Policía Nacional está facultada al uso de la fuerza de manera legítima en cumplimiento de su finalidad y bajo pleno respeto de los derechos fundamentales, para la conservación del orden interno y para garantizar el funcionamiento de los poderes del Estado (Decreto Legislativo N° 1267, artículo V del Título Preliminar, 2016). En nuestro ordenamiento el Decreto Legislativo N° 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, su reglamento y el Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial, regulan el ejercicio de la fuerza pública; mientras que a nivel internacional la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado 2 documentos que desarrollan los principios, reglas y recomendaciones que deben ser cumplidos por todos los Estados cuando emplean el uso de la fuerza: el “Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” y los “Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”.

Asimismo, cabe mencionar que las funciones y atribuciones asignadas a la institución policial y el servicio que desarrolla están orientados a generar beneficios para todos, es decir un equivalente al interés general de la comunidad. De esta manera, se arriba a lo que el Tribunal Constitucional concibe como interés público: i) conjunto de actividades o bienes considerados por los ciudadanos como necesarios o valiosos para la coexistencia social (Tribunal Constitucional Exp: 3283-2003-AA/TC, fundamento 33); y ii) sinónimo de interés general y definido como aquello valioso que tienen algunos bienes, por beneficiar a todos, por lo que es titularizado por el Estado y constituye uno de sus fines y de la organización administrativa (Tribunal Constitucional Exp. N.° 0090-2004-AA/TC: fundamento 11).

El concepto de beneficio general o interés público está íntimamente vinculado con la imparcialidad, aspecto cuestionado por la parte demandante en el presente caso. Al procurar el interés general y bien común, el actuar policial deviene en un quehacer con equidad e imparcialidad, fundado en la no discriminación y la protección de la dignidad (valores del personal policial establecidos en el artículo VIII del Decreto Legislativo N° 1267). Similar aporte realiza el Manual ampliado de Derechos Humanos para la Policía, al establecer que quienes ejercen sus funciones, atribuciones y deberes como

servidores imparciales del público en general y del gobierno son los funcionarios de policía (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2003: 8-23).

Por último, en lo que respecta a seguridad ciudadana, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) primero la concibe como una noción derivada del desarrollo conceptual y de los componentes de la “seguridad humana” y opta por definirla como el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia, salvaguardando eficazmente los derechos humanos (especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento) y permitiendo una coexistencia segura y pacífica (Zevallos y Mujica 2016:7). De esta manera, dicho concepto se deslinda de una simple noción de reducción de delitos, para abordar una estrategia exhaustiva y multifacética dirigida a mejorar la calidad de vida, prevenir la criminalidad y acceder a un sistema de justicia eficaz y una educación que esté basada en valores, respeto a la ley y tolerancia (Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023).

En nuestro marco jurídico, la seguridad ciudadana es definida como la acción del Estado para garantizar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia, la utilización pacífica de las vías y espacios públicos y contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas. Se caracteriza por ser integral y articulada en sus tres niveles de gobierno y por contar con la participación del sector privado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía (Ley N° 27933, artículo 4, 2014). Con un vigente Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019 -2023 y la aprobación de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030, se reafirma el accionar conjunto destinado a un escenario libre de violencia o amenaza o de despojo patrimonial, con la diferencia que el enfoque es hacia las amenazas de mayor prevalencia y hacia las propuestas de intervenciones a partir de los problemas que afectan directamente la seguridad ciudadana (Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023: 47).

De esta manera, es fundamental entender que se está frente como un fenómeno social complejo, multidimensional y multicausal, en el que intervienen un conjunto de actores públicos y privados, la sociedad civil organizada y ciudadanos (Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018: 14). Debido a ello, las estrategias elaboradas para su atención y fortalecimiento no pueden únicamente enfocarse al sector privado, como alega la parte demandante en el presente caso, sino que debe contemplar un análisis y planificación integral y sistémica, de manera que se garantice la intervención, articulación y resultados para el sector público, privado, sociedad civil y ciudadanos en general.

#### d.2) Servicios policiales extraordinarios

De manera adicional a lo expuesto, lo sostenido por el Tribunal Constitucional sobre los servicios policiales extraordinarios inclina el análisis hacia sus antecedentes, sustento y desarrollo, conforme se detalla a continuación:

##### i) Antecedentes y sustento de los servicios policiales extraordinarios

A diferencia del Gobierno del Presidente Pedro Pablo Kuczynski que reguló y actualizó la normativa en torno a los servicios policiales extraordinarios, el Gobierno del

Presidente Ollanta Humala sostuvo la eliminación del servicio policial denominado servicio 24 x 24 y una orientación hacia la búsqueda de la exclusividad de la función policial, entre sus lineamientos de gestión en materia de seguridad ciudadana . Para tal efecto, consignó dicha medida en discursos, normas y políticas, como es el caso del Decreto Legislativo N° 1132 que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú<sup>9</sup> y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 -2018, aprobado mediante Decreto Supremo N°012-2013-IN<sup>10</sup>.

En el 2013, frente a los cuestionamientos de la modalidad policial denominada “24x24”, el Ministerio del Interior creó la Comisión Sectorial encargada de elaborar la propuesta para la recuperación de la exclusividad de la función policial a través de la supresión de la modalidad de prestación de servicios, denominada 24 X 24 (mediante Resolución Ministerial N° 1676-2013-IN). Dicha comisión tuvo como objeto presentar al Ministro del Interior un informe que abordara los siguientes temas: i) el análisis situacional del personal policial a nivel nacional; ii) las consecuencias de la vigencia de la modalidad de servicio 24 x 24; iii) el análisis económico respecto a la eliminación de la modalidad; y iv) el proyecto normativo de eliminación de la mencionada modalidad (Resolución Ministerial N° 1676-2013-IN, artículo 2, 2013).

Entre los principales hechos destacados en el mencionado informe se encuentran:

- Inicios de la prestación de servicios en franco y vacaciones (también denominados servicios particulares y que vendrían a ser el antecedente de los SPE).- el informe consigna que dichos servicios se empezaron a prestar en un contexto social y económico entre los años ochentas y noventas, periodo caracterizado por la violencia generada por los movimientos subversivos Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), la lucha contrasubversiva, la ausencia de bienestar policial y descontento a nivel de la institución. Este escenario terminó por desencadenar una huelga policial entre el 15 y 18 de mayo en el primer gobierno del Presidente Alan García y una crisis económica con grandes índices de inflación, propiciando con ello la búsqueda de otras fuentes de trabajo a nivel del personal policial. Así, el personal policial entre 1990 a octubre de 1994 ya prestaba servicios particulares en sus días de franco o vacaciones, con la particularidad que la mayor parte de estos servicios no eran controlados ni regulados por la institución. Asimismo, un aspecto a destacar de estos servicios era la ausencia de garantías para el personal policial que los desarrollaban, pues de presentarse algún hecho que atentara contra su integridad física en sus servicios particulares, no existía la responsabilidad por parte de la Policía Nacional del Perú de reconocer sus beneficios sociales. Posteriormente, a partir del Memorándum N° 336-94-DGPNP-CEOPOL del 11 de noviembre de

---

<sup>9</sup> DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

DÉCIMA SEGUNDA.- Prestación de servicio del personal militar y policial

El personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú brinda sus servicios a las referidas instituciones a dedicación exclusiva.

<sup>10</sup> El objetivo específico 5.4. del mencionado plan alude a la profesionalización de los recursos humanos de la Policía Nacional del Perú y como actividad 6 se encuentra recuperar la exclusividad del servicio policial

1994 suscrito por el Director General de la Policía Nacional del Perú de aquella época, el efectivo policial que prestaba servicios particulares necesariamente tenía que informar a sus jefes correspondientes para ser registrados y ejercer control posterior.

- Existencia de servicios extraordinarios complementarios.- con la finalidad de poder lograr contar la exclusividad de la función policial, el Informe señala que era necesario examinar aspectos muy concretos, entre los cuales se encontraba la existencia de servicios extraordinarios complementarios. Tanto los servicios particulares como los servicios extraordinarios complementarios que se realizaban bajo la modalidad de servicio 24x24, generaban que el personal policial brinde mayor importancia a estos servicios que al servicio de su jornada laboral, derivando ello en el descuido de la función policial; el otorgamiento de facilidades y libertades para la prestación de los servicios particulares; la reducción de horas de descanso; desintegración familiar; perjuicio a la imagen institucional y pérdida del principio de autoridad.

A partir de lo advertido por el informe de la comisión, se resalta que los SPE (entendidos como aquellos realizados por personal policial de franco, permiso o vacaciones) no solo se iniciaron en un contexto de desestabilidad política y social, sino bajo un escenario de ausencia de bienestar policial y de necesidad de ingreso para afrontar la crisis económica de la época.

Sin embargo, a la fecha la Policía Nacional del Perú cuenta con una mejora en su régimen de remuneraciones (proceso realizado desde el año y formalizado principalmente mediante el Decreto Legislativo N° 1132 que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú), lo cual nos permite descartar una total ausencia de bienestar policial que sustente este tipo de servicios. Por otro lado, los lineamientos rectores de los servicios policiales tienen como principal sustento la ausencia de personal policial para atender las necesidades de la ciudadanía y cumplir así con las finalidades asignadas a la institución policial. Pese a ello, la Exposición de Motivos no determina de manera cuantitativa esta falta de personal policial y mucho menos hace referencia al número ideal o aproximado que debe contar nuestro país (Ministerio del Interior 2017: 2-4).

El escenario descrito permite poner en evaluación la posibilidad de una progresiva reducción de los servicios policiales extraordinarios, lo cual vendría acompañado de la habilitación en la contratación de servicios seguridad privada; asignación de funciones a otras entidades del Estado; y consiguiente fortalecimiento de la profesionalización del personal policial. Un ejemplo de ello, se encuentra en la función de seguridad a los establecimientos penitenciarios que inicialmente estaba a cargo de la institución policial y a la fecha se encuentra a cargo del Instituto Nacional Penitenciario, luego de un proceso progresivo coordinado entre ambas instituciones.

## ii) Desarrollo de los servicios policiales extraordinarios

La puesta en marcha de los SPE presenta en el camino supuestos de conflictividad y cuestionamientos, como aquellos generados en torno a la prestación de este tipo de servicios para atender la seguridad externa de instalaciones de actividades

estratégicas de extracción o explotación de recursos naturales. A continuación se presentan 2 principales temas:

- Pago de un servicio que debe ser cubierto por la Policía Nacional del Perú.- Una de las primeras preguntas que se presenta cuando se hace referencia a los SPE, es si ¿en este caso se está pagando por un servicio que en estricto la propia Policía Nacional del Perú debe brindar? En efecto, una respuesta afirmativa puede ser un primer alcance del escenario descrito pero el resultado final lo determina el análisis completo de las funciones a cargo de la Policía Nacional del Perú.

A partir de la finalidad fundamental de la institución policial descrita en el artículo 166 de la Constitución Política, se cumple una serie de funciones que van desde la garantía de los derechos de las personas, el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado hasta la prevención, combate, investigación y denuncia de la comisión de delitos y faltas, la fiscalización del cumplimiento de las normas de tránsito, la vigilancia y control de fronteras, y la administración del sistema de inteligencia policial (funciones establecidas en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1267). Una forma de organizar y clasificar dichas funciones la encontramos en los órganos de línea de la Policía Nacional del Perú, es decir en las dos direcciones nacionales. La primera dirección nacional es la Dirección Nacional de Investigación Criminal (la cual agrupa las direcciones de medio ambiente, antidrogas, contra el terrorismo, investigación criminal, investigación de lavado de activos, contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, contra la corrupción y policía fiscal); y por otro lado, se cuenta con la Dirección General de Orden y Seguridad (de la cual dependen las direcciones de seguridad del estado, operaciones especiales, seguridad integral, tránsito, transporte y seguridad vial, seguridad ciudadana y turismo) (Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, aprobado mediante Decreto Supremo N° 026-2017-IN, artículo 8, 2017).

En lo que respecta a la prestación de servicios a nivel nacional, estos se brindan principalmente a través de las Macro Regiones y Regiones Policiales (los denominados órganos desconcentrados), siendo la Comisaría la unidad de mayor cercanía a la ciudadanía. Esta última presenta servicios que no solo se enfocan en la planificación y ejecución de operaciones policiales destinadas al patrullaje preventivo a pie y motorizado en los lugares críticos (a través de la Sección de Orden y Seguridad Policial de cada Comisaría); sino también en la intervención de operaciones para la identificación y captura de autores de delitos, la investigación, denuncia de delitos y faltas, y trámite de atestados, informes, parte y pericias (a través de la Sección de Investigación Policial en cada Comisaría)<sup>11</sup>. Su accionar es complementada y fortalecida con el trabajo conjunto con los Departamentos de Unidades Especializadas a nivel de cada Región Policial, dedicados principalmente a la organización y ejecución de actividades y operaciones en materia de seguridad del estado, seguridad integral, tránsito, transporte y seguridad vial y destinadas a combatir los delitos

---

<sup>11</sup> Artículos 238, 239 y 240 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, aprobado mediante Decreto Supremo N° 026-2017-IN)

menores contra el patrimonio y la micro comercialización de drogas ilícitas, entre otras<sup>12</sup> (Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, aprobado mediante Decreto Supremo N° 026-2017-IN).

De esta manera, a diario lo que podemos advertir en un distrito es la confluencia de patrullaje preventivo (motorizado y a pie), actividades orientadas a la captura de delincuentes, investigación de delitos y faltas y operaciones especializadas enfocadas en seguridad del estado, tránsito, transporte y combate de delitos menores contra el patrimonio y comercialización de drogas ilícitas (funciones de las direcciones nacionales y órganos desconcentrados). Así, dichas labores se cumplen a diario por personal policial a través de modalidades de servicio; es decir en términos de los lineamientos rectores de los servicios policiales estamos aquí ante “servicios policiales” (propriadamente dichos) caracterizados por contar con personal “de servicio” (no de vacaciones, franco o permiso) y bajo modalidad, en atención a lo descrito en los artículos 5, 6 y 7 de los mencionados lineamientos<sup>13</sup>.

Asimismo, puede presentarse el supuesto en que los “servicios policiales” confluyan en tiempo y espacio con los SPE. Un ejemplo de ello, se presenta cuando en una fecha programada para un evento deportivo (como el fútbol), en la comisaría se encuentran efectivos policiales de servicio cumpliendo labores de patrullaje bajo modalidad (“servicio policial”) e inclusive bajo un plan de operaciones específico para el evento; y también se cuenta con personal policial en “servicio policial extraordinario”, bajo el supuesto establecido en el literal a) del artículo 11 de los lineamientos rectores de los servicios policiales. Es decir, ante tal evento deportivo se despliegan “servicios policiales” en torno a dicha actividad bajo actividades y operaciones policiales de prevención, orden y seguridad (servicio efectivo y al cual corresponde una remuneración) y a su vez, “servicios policiales extraordinarios”. De esta manera, no es posible afirmar que se esté pagando por un servicio que debe brindar la Policía Nacional del Perú, sino que en efecto la institución realiza acciones de prevención, orden y seguridad para garantizar el mencionado evento; y de manera adicional se cuenta con servicios policiales extraordinarios, bajo el sustento de situación extraordinaria que comprometa y/o afecte el orden interno y la seguridad ciudadana señalada en literal a) del artículo 11 de los lineamientos rectores de los servicios policiales.

Finalmente es posible concluir que ambos tipos de servicios policiales tienen un ámbito específico de aplicación y pueden confluir en tiempo y espacio; siempre bajo la dirección de la Policía Nacional del Perú (unidad de comando) y sin configurar una afectación al cabal cumplimiento de sus funciones y finalidad. Sobre este último punto es importante tener en cuenta que el Tribunal Constitucional es enfático en mencionar que el servicio policial extraordinario no puede implicar un déficit de protección.

---

<sup>12</sup> Artículo 222 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, aprobado mediante Decreto Supremo N° 026-2017-IN)

<sup>13</sup> En el argumento de “desnaturalización del contrato de trabajo” se desarrolla a detalle los tipos de servicios policiales a partir de los Lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial (aprobados mediante Decreto Supremo N° 003-2017-IN)

Más aún, este supuesto de convergencia de un servicio policial y servicio policial extraordinario es también uno de los temas que forma parte del análisis del presente informe en el siguiente punto.

- Simultaneidad de un servicio policial y servicio policial extraordinario.- Si bien el Tribunal Constitucional determina que no ejercerá un control de constitucionalidad del Decreto Supremo N° 003-2017-IN, vale la pena ahondar en uno de los artículos del mencionado decreto supremo que fue objeto de la demanda de inconstitucionalidad y que deriva en un posible cuestionamiento de la postura adoptada por el Tribunal Constitucional.

El artículo 10 de los lineamientos rectores de los servicios policiales establece lo siguiente:

*Artículo 10.- Prestación simultánea de servicios policiales y servicios policiales extraordinarios*

*La Policía Nacional del Perú podrá prestar de manera simultánea servicios policiales y servicios policiales extraordinarios cuando ello resulte necesario por razones de orden interno, orden público o seguridad ciudadana o por la naturaleza y características de la situación extraordinaria que justifica la prestación de servicios policiales extraordinarios.*

*El seguro por muerte, invalidez, lesiones graves o leves y atención de emergencia que contrate el solicitante de servicios policiales extraordinarios, así como el apoyo logístico que brinde para ello, dependiendo de la naturaleza de los servicios a prestarse, puede incluir al personal que presta servicios policiales, debiendo ello estar expresamente estipulado en el convenio respectivo.*

El primer párrafo del mencionado artículo fue objeto de la demanda de inconstitucionalidad y configura un escenario donde se otorga a la Policía Nacional del Perú la posibilidad de brindar simultáneamente servicios policiales y SPE.

Para el presente caso, el Tribunal Constitucional hace especial énfasis en el hecho que los SPE se prestan por igual para entidades públicas y privadas, son de carácter voluntario y son brindados por personal que se encuentra de vacaciones, permiso o franco. Sobre este último aspecto, el Tribunal Constitucional orienta su postura en señalar que: i) para el caso del personal que se encuentre de vacaciones o de franco, no se presenta un eventual contexto de déficit de protección o consecuencia negativa en el cumplimiento de las finalidades asignadas a la institución, pues se trata de personal policial sin disposición inmediata; y ii) en el supuesto de los efectivos que se encuentran de permiso, su otorgamiento debe sujetarse a supuestos diferentes a los de la prestación de los SPE y con ello evitar el traslado de personal destinado al resguardo de una localidad o entidad y un déficit de protección (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamentos 79-81).

La precisión del Tribunal Constitucional sobre evitar un escenario de protección deficiente, a través del traslado de personal responsable del resguardo de una localidad o entidad determinada, ya nos da ciertos indicios del escenario donde confluye un “servicio policial” (con personal “de servicio” y bajo una modalidad específica) y un “servicio policial extraordinario”. Así, conforme se planteó en el

ejemplo del evento deportivo en el punto precedente, el cumplimiento de las funciones de la institución policial mediante un “servicio policial” puede verse acompañada de la prestación simultánea de un SPE; con lo cual el primer párrafo del artículo 10 no hace más que corroborar y visibilizar un supuesto que se presenta en la realidad.

El artículo 10 en mención hubiera sido una oportunidad para incorporar alguna precisión, como aquella planteada por el Tribunal Constitucional sobre la protección deficiente. Sin embargo, parecería que la finalidad de dicho artículo estaría en su segundo párrafo, el cual posibilita que el personal que presta “servicios policiales” pueda ser incluido en el seguro por muerte, invalidez, lesiones graves o leves y atención de emergencia que contrate el solicitante de SPE. Tal planteamiento es reforzado por el hecho que la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 0003-2017-IN no incorpora sustento para el artículo 10 y el antecedente de la referida norma (en el Reglamento de prestación de servicios extraordinarios complementarios de la función policial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2009-IN), no contempló una habilitación como la regulada en el artículo 10.

#### d.3) Fundamentación planteada por la parte demandante respecto a la desnaturalización y menoscabo de la función policial

La fundamentación jurídica planteada por el demandante sobre la desnaturalización y menoscabo de la función policial permite abordar los siguientes aspectos:

- El término desnaturalización empleado es definido como la alteración de las propiedades o condiciones; mientras que la referencia al menoscabo nos conduce a una disminución, corte o deterioro (Real Academia de la Lengua Española –RAE). En el caso de la función policial, su desnaturalización está íntimamente vinculada con aquellos detalles que la hacen única, como lo es su carácter profesional, jerarquizado, no deliberante, disciplinada, subordinada al poder constitucional, y con atribución de fuerza pública.<sup>14</sup>
- La parte demandante alega que se desnaturaliza la función policial debido a que: i) el orden interno y la seguridad ciudadana son bienes jurídicos protegidos que se encuentran a cargo de la institución policial y su provisión debe servir a todos y acorde al interés común; y ii) con la prestación de SPE se brinda un servicio de seguridad privilegiado a favor de particulares y en perjuicio de la población de general (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC).

Frente a ello, la regulación y puesta en marcha de los SPE advierten que este es prestado tanto para entidades públicas como privadas, siempre bajo el sustento de una situación que pueda comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana y de acuerdo a los supuestos regulados en el artículo 11 de los lineamientos rectores de los servicios policiales; tal es así que hasta junio del presente año se han aprobado los convenios de cooperación

---

<sup>14</sup> Aspectos desarrollados desde los artículos II al V del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1267

interinstitucional para la prestación de este tipo de servicios con la Compañía Eléctrica El Platanal S.A, la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, la Administradora Jockey Plaza Shopping Center S.A, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Banco de la Nación y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Ministerio del Interior 2022). En esa línea, se advierte que los riesgos a la seguridad se presentan tanto en entidades públicas como privadas y no se concluye que con la prestación de los SPE se esté afectando aquel carácter imparcial, independiente, entre otras características de la función policial mencionadas en el párrafo precedente. Más aún, el personal de este tipo de servicio cuenta con las características que hacen única a la institución policial y se sujeta a las disposiciones dictadas (sujeción al poder estatal).

- Un segundo argumento presentado es el de abuso de derecho, acción proscrita en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú (concordante con lo establecido en el artículo II del Título Preliminar del Código Civil). Es definido como la desnaturalización de las finalidades u objetivos que respaldan la existencia de cada atributo, facultad o libertad reconocida sobre las personas; siendo que los derechos se emplean de manera compatible con los valores del propio ordenamiento y no ilegítimamente (Tribunal Constitucional STC 00296-2007-PA/TC, fundamento 12)

Sobre este punto, la parte demandante establece que se está ante un abuso de derecho debido a que los SPE configuran una ilegítima protección de intereses de particulares por distorsionar y menoscabar la función policial y afectan el derecho a la igualdad y la seguridad ciudadana. Sin embargo, la prestación de SPE se sustenta en situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana (señaladas en el artículo 11 de los lineamientos rectores de los servicios policiales), las cuales también obedecen a una evaluación de la institución policial y están sujetas a la normativa y lineamientos de la Policía Nacional. De esta manera, se garantiza la continuidad de las labores institucionales del personal policial y por consiguiente, el cumplimiento de las finalidades asignadas a la institución policial.

- Un tercer argumento es aquel sobre la vulneración del principio de interdicción de arbitrariedad, bajo el entendido que este principio corresponde a un accionar de acuerdo al criterio de razonabilidad, sin arbitrariedades. Sobre ello, la parte demandante alega que los actos que adolecen de desviación de poder configuran vulneraciones al principio de interdicción a la arbitrariedad al no responder a su finalidad legítima (siendo esta el resguardo de los intereses comunes de la sociedad y del Estado), son actos arbitrarios, contrarios al Derecho y su razonabilidad y generan desmedro a la población local y su bienestar (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC).

Al respecto es preciso señalar que los SPE tienen el carácter de servicios voluntarios, al ser prestados por personal que se encuentra de vacaciones, permiso o franco, es decir, personal que no se encuentra de servicio ni en

labores institucionales diarias. A ello se suma que este tipo de servicios tiene como sustento una situación que comprometa y/o afecta el orden público y la seguridad ciudadana; y se caracterizan por la sujeción a lineamientos de no afectación de las labores instituciones y la no sujeción de poder de dirección por parte de los beneficiarios de este servicio. Con ello, no solo se comprueba que se busca evitar un perjuicio a los servicios policiales a través del tipo de personal que brinda este servicio, sino que además, el sustento requerido es una expresión del cumplimiento de la función policial ante un supuesto que amerita la presencia del servicio policial (en el sector privado o público).

- Respecto al argumento de grave situación de conflicto de intereses, la demandante alega que la institución policial al trabajar a favor de empresas se encuentra incapacitada de asegurar la seguridad ciudadana en zonas de influencia, ello debido a las facilidades que las empresas otorgan al personal policial y la prevalencia del interés personal policial frente a un conflicto en oposición de los intereses de las empresas.

Si bien sólo se advierte tal situación de conflicto para el supuesto del literal d) del artículo 11 de los lineamientos rectores de los servicios policiales, el Tribunal Constitucional resalta la presencia de conflictos sociales y frente a la posibilidad que la disposición cuestionada pueda amparar alguna interpretación o aplicación contraria a la Constitución, brinda una interpretación orientada a salvaguardar el objetivo y ámbito de aplicación de los SPE, evitar un desmedro de las labores instituciones o servicio policial diario y garantizar el cumplimiento de finalidad de la Policía Nacional del Perú. Como parte de la mencionada interpretación, se presentan las siguientes reglas para los SPE: i) la Policía Nacional solo podrá brindar este tipo de servicios a empresas extractivas cuando se acredite por el solicitante que no se haya podido acceder a servicios seguridad privada (acción verificada durante la evaluación realizada por la institución policial); ii) su realización no debe implicar un severo límite a los servicios de patrullaje ordinario; iii) no debe existir subordinación respecto de la empresa receptora del servicio; iv) se deben observar los parámetros derechos humanos que emanan de la ley, la Constitución y de los tratados suscritos por el Estado peruano; y v) la Policía Nacional debe procurar que el personal policial encargado de resguardar el orden en un conflicto social no sea el mismo que ha brindado SPE (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC).

- La parte demandante refiere que la prestación de SPE a empresas extractivas configura la privatización de la función pública policial, pues se presenta a la función policial como una mercancía más que se rige por las leyes de la oferta y la demanda, sin consideración de su naturaleza especial. Sobre ello es preciso señalar que cuando el Estado abre la posibilidad de que determinadas actividades, en principio a él encomendadas, sean llevadas a cabo por particulares (como es el caso de la educación y salud), genera con ello un deber especial de vigilancia y fiscalización del servicio brindado, ya que su cumplimiento guarda especial relación con los fines del propio Estado (Tribunal Constitucional Exp. N.° 00538-2019-PA/TC: 6). Sin embargo, el caso de la

función policial y finalidad descrita en el artículo 166 de nuestra Constitución contiene una naturaleza particular debido a que su despliegue abarca esferas de mantenimiento de orden que repercuten en el disfrute de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos y con implicancias en la existencia misma del Estado. Asimismo, tiene como principal atribución el uso de fuerza pública para la conservación del orden interno y para garantizar el funcionamiento de los poderes del Estado. De esta manera, su relevancia a nivel de la integración y conciliación de los legítimos intereses de la sociedad con los legítimos intereses de la persona y del disfrute de derechos para el desarrollo social en un Estado unitario y descentralizado (Tribunal Constitucional Exp N° 0048-2004-PIITC: fundamento 9 y Exp. N° 2002-2006-PC/TC: fundamento 5), determina la necesidad de contar con una entidad única y exclusivamente dedicada a las labores de orden interno con estricta sujeción a la ley y Constitución Política del Perú.

### **6.1.2. Desnaturalización del contrato de trabajo de los efectivos policiales**

#### **a) Doctrina/jurisprudencia**

La relación de trabajo es una noción jurídica de uso universal referida a la provisión de trabajo bajo ciertas condiciones (por parte del trabajador) y a cambio de una remuneración (de responsabilidad del empleador); configurándose también en el principal medio de creación de derechos y obligaciones recíprocas entre el empleado y el empleador (Oficina Internacional del Trabajo 2006: 5).

Los componentes fundamentales de una relación laboral son la prestación personal, la subordinación y la remuneración. El primer elemento advierte que la actividad objeto del contrato es la de un trabajador determinado y que esta debe ser ejecutada sin asistirse por dependientes a su cargo, ni transferirle en todo en parte a un tercero. Por otro lado, la subordinación es entendida como el vínculo jurídico entre el deudor y el acreedor de trabajador, sobre el cual el primero le ofrece su actividad al segundo y le confiere el poder de conducirla (sujeción y dirección), bajos límites propios de la labor a ejecutar (naturaleza, tiempo y lugar) y de respeto a derechos fundamentales; y la remuneración es definida como la retribución otorgada al trabajador por sus servicios, en dinero o especie, siempre que sea de su libre disposición (Neves 2009: 33-41).

En lo referido a los régimen laborales privado y público, nuestro país ha atravesado diversas etapas: i) la primera, consideraba a una relación laboral sólo aquella establecida en la actividad privada y se asignó al Derecho Administrativo la relación dada entre el trabajador público y el Estado; ii) una segunda etapa, en la cual se entendía que cualquiera fuese la naturaleza del empleador, siempre existe un vínculo laboral con quien le presta servicios (tratamiento diferenciado para los trabajadores públicos y privados); iii) la tercera fase, donde se adopta la regulación laboral del sector privado también para los trabajadores del Estado; y por último, iv) la etapa en la que nos encontramos abarca un proceso de unificación en un nuevo ordenamiento legal de los diversos regímenes existentes en el Estado (Neves 2009: 47-49).

A la fecha, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil presenta un régimen único y exclusivo para las personas prestadoras de servicios en entidades estatales, así como para aquellas encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas (artículo 1, 2013). A su vez, dicha regulación establece que no están comprendidos en la referida ley los trabajadores de las empresas del Estado ni los servidores sujetos a carreras especiales, como es el caso de la carrera policial (regulada a la fecha por el Decreto Legislativo N° 1149); con la precisión que se rigen supletoriamente por el artículo III del Título Preliminar, el Título II y el Título V (Ley N° 30057, Primera Disposición Complementaria Final, 2013).

#### b) Argumentos del caso

En el presente caso, la parte demandante alega que los SPE desnaturalizan el contrato de trabajo del personal policial cuando la normativa cataloga como “entrega económica” a lo que configuraría una remuneración. Tal situación tiene dos objetivos: i) evitar cumplir con componentes esenciales de una relación laboral (en este caso el elemento de remuneración); y ii) evadir la responsabilidad de la institución policial ante una situación de alto riesgo (pago de beneficios sociales) (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamentos 156-158).

#### c) Posición del Tribunal Constitucional

La “entrega económica” derivada de la prestación de los SPE abre la discusión sobre si dicho concepto constituye una remuneración y si se estaría frente a la desnaturalización del contrato de trabajo del personal policial. Si bien la denominada entrega económica se regula en el Decreto Supremo 0003-2017-IN, el Tribunal Constitucional considera que el esclarecimiento de esta materia es fundamental para definir la naturaleza del servicio prestado.

Concluye que no se advierte que la disposición cuestionada o el decreto supremo que la regula vulneran el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la remuneración; no se obliga a prestar un servicio que no tendrá una retribución económica; este tipo de servicio no es una labor de carácter permanente; y se trata de un ingreso adicional para el personal policial (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamentos 160-173).

#### d) Postura personal

El análisis realizado por el Tribunal Constitucional es oportuno y preciso en abordar dos temas: la remuneración y las características de los servicios policiales extraordinarios. Así, en primer lugar, define la remuneración como derecho constitucional y desarrolla sus elementos, para con ello concluir que las disposiciones cuestionadas no vulneran su contenido constitucionalmente protegido. Seguidamente, se reafirma en destacar que el carácter voluntario y el personal policial habilitado para realizar este tipo de servicios permiten advertir que dicha labor no tiene carácter de permanencia y por ende no constituye una interrupción o reducción de la remuneración del personal policial.

De manera complementaria y en línea con lo señalado por el Tribunal Constitucional, resulta pertinente contemplar los siguientes tres temas:

i) Régimen Laboral Público

De acuerdo a la Constitución Política del Perú, la función pública que se encuentra al servicio de la Nación es ejercida por los servidores civiles y los servidores que cumplen función militar y policial (Tribunal Constitucional Exp. N° 0008-2005-PI/TC, fundamento 13). La finalidad del servicio a la Nación prestado por ambos grupos radica en prestar los servicios públicos a la ciudadanía (principales destinatarios), con sujeción a la primacía de la Constitución, los derechos fundamentales, el principio democrático, los valores derivados de la Constitución y al poder democrático y civil en el ejercicio de la función pública (Tribunal Constitucional Exp. N° 0008-2005-PI/TC, fundamento 14).

Para el caso específico de la Policía Nacional del Perú, el Tribunal Constitucional señala que son cinco artículos que permiten interpretar que la Constitución reconoce a los miembros de la Policía Nacional como servidores de la Nación en el desempeño de la función pública asignada: i) los artículos 39, 137 y 118 inciso 14 establecen que el Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio de la Nación, es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y que organiza, distribuye y dispone el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; con lo cual si el Presidente de la República le corresponde la más alta jerarquía en el servicio de la Nación, es claro que sus subordinados también son servidores de la Nación; ii) los artículos 169 y 171, por su parte, disponen que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no son deliberantes, que están subordinadas al Poder Constitucional y que participan en el desarrollo económico y social del país (Tribunal Constitucional Exp. N° 0008-2005-PI/TC, fundamento 13).

A partir de lo expuesto, se concluye que los miembros de la Policía Nacional son servidores de la Nación en el desempeño de la función pública, bajo las funciones y atribuciones señaladas en nuestra Constitución Política. Más aún, la naturaleza y trascendencia de dichas funciones ameritan contar con personal especializado (bajo selección rigurosa y constante capacitación para el ejercicio eficaz de sus funciones<sup>15</sup>), razón por la cual nuestro ordenamiento jurídico les otorga la categoría de carrera especial.

La actual regulación de la carrera policial bajo el Decreto Legislativo N° 1149 contiene disposiciones que deben comprenderse de manera sistemática con lo regulado en el Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional y aquellas normas que regulan el servicio policial.

ii) Características de los servicios policiales extraordinarios

De acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1267 y Decreto Supremo N° 003-2017-IN, el ejercicio de la función policial se plasma a través del servicio policial y este puede ser de dos tipos:

---

<sup>15</sup> Fundamentos 161 y 162 de la sentencia materia de análisis del presente informe.

- Servicio policial ordinario.- a partir de lo dispuesto en los artículos 4, 5, 6 y 7 de los lineamientos rectores de los servicios policiales y a diferencia de la regulación específica que este marco legal otorga a los SPE en el Capítulo III, se puede inferir que existe un servicio policial “ordinario”, caracterizado por contar con personal “de servicio” (artículo 7), por desarrollar actividades operativas y administrativas indispensables para el cumplimiento de la función policial (artículo 5) y por sujetarse a modalidades de servicio (artículo 6). A la fecha, las modalidades del servicio policial se regulan a través del “Reglamento de horarios y turnos de la trabajo en el régimen de servicio a dedicación exclusiva de la Policía Nacional del Perú” (aprobado mediante Resolución Directoral 012-2016-DIRGEN/EMG-PNP), el cual define al turno como la jornada laboral efectiva que realiza el personal policial y establece que las referidas jornadas se organizan en grupos de servicio (literal k) artículo 4 y artículo 7).

Es decir, bajo este tipo de servicio, el personal policial se encuentra en cumplimiento estricto de sus funciones (sean de carácter social, preventivo, educativo, solidario y de apoyo a la justicia - artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1267) y frente a ello, el Estado le retribuye con una remuneración definida en el Decreto Legislativo N° 1132 y su respectivo reglamento.

- Servicio policial extraordinario.- definido como aquellos prestados por personal policial que se encuentra de vacaciones, permiso o franco<sup>16</sup>, de carácter voluntario y prestados en entidades del Sector Público y/o del Sector Privado cuando se presenten o existan situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana (Decreto Supremo N° 003-2017-IN, artículo 9, 2017).

Aquí lo resaltante es que ya no nos encontramos con personal “de servicio”, sujeto al cumplimiento obligatorio de funciones bajo una modalidad, sino que estamos ante personal policial que se encuentra fuera del turno o jornada laboral efectiva y por ende, se encuentra de vacaciones, permiso o franco. Estos últimos estadios del personal policial le otorgan plena disposición sobre su tiempo de descanso, con lo cual bien podrían hacer uso efectivo del mismo o prestar SPE (de manera voluntaria).

### iii) Regulación de remuneración y beneficios sociales del personal policial

El personal policial en actividad recibe una contraprestación por el alto riesgo en el desarrollo de sus labores, el trabajo efectivo y la responsabilidad de sus funciones. La referida contraprestación se sub divide en los siguientes ingresos: i) remuneración consolidada, la cual agrupa todas las remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y cualquier otro ingreso, remunerativo o no remunerativo de carácter permanente; ii) bonificaciones (por Desempeño Efectivo de Cargos de Responsabilidad; por Función Administrativa y de Apoyo Operativo Efectivo, por Alto Riesgo a la Vida y por Escolaridad); y iii) beneficios (aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad,

---

<sup>16</sup> De acuerdo al literal e) del artículo 2 del Reglamento de horarios y turnos de la trabajo en el régimen de servicio a dedicación exclusiva de la Policía Nacional del Perú (aprobado mediante Resolución Directoral 012-2016-DIRGEN/EMG-PNP) , el franco es el descanso fuera de la jornada laboral.

Compensación por Función de Docencia y Compensación por Tiempo de Servicio). (Decreto Legislativo N° 1132, artículos 5 y 6, 2012).

Asimismo, un aspecto a destacar es que cuando la normativa hace referencia a personal en "situación de actividad", este comprende el empleo y/o cargo que constituye el desempeño personal de una función real y efectiva que se encomienda al Oficial o Suboficial (Reglamento del Decreto Legislativo N° 1132, aprobado mediante Decreto Supremo N°013-2013-EF, literal c) del artículo 2, 2013). Esta precisión nos lleva a vincular tal condición del personal policial con el "servicio policial ordinario" presentado líneas arriba.

En atención a lo expuesto, se concluye que el personal policial recibe una contraprestación (que abarca una remuneración consolidada, bonificaciones y beneficios, entre ellos beneficios sociales) y la remuneración consolidada responde al servicio policial efectivo prestado, el cual se caracteriza por abarcar funciones de carácter permanente, prestarse bajo una modalidad específica y estar bajo subordinación de la institución policial. De esta manera, no corresponde brindar una remuneración al personal que brinda servicios policiales extraordinarios, pues este tipo de servicio no abarca un servicio policial con personal "de servicio", sujeto a modalidad y no involucra funciones con carácter de permanencia.

### **6.1.3. Vulneración de la Constitución Política a través del Decreto Legislativo N° 1213**

#### **a) Doctrina/jurisprudencia**

La seguridad privada es aquella actividad que consiste en la prestación de servicios de vigilancia y seguridad de personas o de bienes, por parte de personas naturales o jurídicas (Izquierdo 2016).

En nuestro país, la primera norma que reguló los servicios de seguridad privada fue la Ley N° 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2011-IN. A la fecha, este servicio está regulado por el Decreto Legislativo N° 1213, donde se le define como actividades o medidas preventivas cuya finalidad es cautelar y proteger la vida e integridad física, así como el patrimonio de personas naturales o jurídicas (artículo 7, 2015).

Nuestro marco legal vigente ha tenido en consideración aquellas nociones sobre seguridad privada contempladas en instrumentos internacionales, como el Código de Conducto de Sarajevo para las empresas de seguridad privada, la Declaración Conjunta de la Confederación de Servicios de Seguridad Europeos, la Confederación Europea de Sindicatos sobre la armonización europea de las leyes que rigen el sector de la seguridad privada y el Estatuto Modelo de la Asociación Internacional de reguladores de las entidades de seguridad e investigación para la regulación de los agentes de seguridad privada y sus empleadores. Asimismo, se ha tenido como principal referencia el pronunciamiento de las Naciones Unidas del año 2011, en el cual la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal observó la trascendencia de

una vigilancia eficaz de los servicios de seguridad privada por parte de los organismos públicos competentes; y la Secretaria General solicitó a los Estados miembros un informe sobre la contribución de los servicios de seguridad en relación a la prevención de delito y la seguridad en la comunidad. En este informe se concluyó que los Estados disponen de un mecanismo de supervisión jurídica de los servicios de seguridad privada, contando, además, con un departamento encargado de la autorización, supervisión y fiscalización de dichas actividades, considerando a la seguridad privada como complementaria a la seguridad ciudadana (Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1213: 3).

De manera adicional, nuestro ordenamiento contempla que el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) promueve la participación activa en las acciones de prevención de la violencia y el delito, de las comunidades campesinas, rondas campesinas, rondas comunales, comunidades nativas, comités de autodefensa, juntas vecinales de seguridad ciudadana promovidas por la institución policial, juntas vecinales comunales y servicios de seguridad privada. Dichos actores tienen la obligación de brindar apoyo y colaboración a la Policía Nacional del Perú en el marco de sus atribuciones (Reglamento de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2014-IN, artículo 43, 2014).

#### b) Argumentos del caso

La parte demandante alega que los numerales 2.1, 2.2 y 4.1 del Decreto Legislativo 1213 vulneran la Constitución al desnaturalizar la función policial y que del numeral 2.1 es posible concluir que la Policía Nacional del Perú efectúa servicios de seguridad privada. Sobre ello, en primer lugar solicita la interpretación del término “persona pública” a fin de precisar que estas solo pueden ser solicitantes de SPE y no prestadoras de este servicio. Posteriormente, solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo en cuestión (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamentos 182-185).

#### c) Posición del Tribunal Constitucional

El principal cuestionamiento del Decreto Legislativo N° 1213 es la referencia a “personas públicas” como parte del ámbito de aplicación de esta norma (artículo 2), pues de ello se podría deducir que la Policía Nacional del Perú brinda servicios de seguridad privada y se configuraría la infracción a nuestra Constitución al desnaturalizar la función policial.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, a través de un análisis y concordancia de las disposiciones del mencionado decreto legislativo y normativa vigente, advierte que aspectos como la complementariedad del servicio de seguridad privada a la función policial e incompatibilidades del personal policial terminan por diferenciar los SPE de los servicios de seguridad privada, pese a algunos errores de técnica normativa identificados (como la derogación del artículo 4 del decreto legislativo referente a incompatibilidades para ejercer funciones de seguridad privada). Asimismo, entre las razones que justifican que la institución policial no deba prestar servicios de seguridad privada se encuentran: la calificación de los SPE como “actos de servicio”, con lo cual

se garantiza que la Policía Nacional se desenvuelva únicamente en atención a las finalidades asignadas en la Constitución y normativa aplicable; y la garantía que la función policial se realice en interés de la sociedad y del Estado (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamentos 186-206).

Asimismo, establece que el término “persona pública”, “persona de derecho público” o cualquier otro similar debe ser entendido como la clase de entidades que puede solicitar o recibir seguridad privada pero no puede prestar este servicio (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamentos 186-206).

#### d) Postura personal

La aclaración del Tribunal Constitucional respecto al término “persona pública” es un claro ejemplo de una sentencia interpretativa orientada a incorporar un sentido de interpretación que no aparece en el texto por sí mismo y que tiene por finalidad evitar algún efecto nocivo. Se sustenta en: i) el principio de conservación de la ley, entendido como aquel que contempla “salvar” hasta donde sea razonablemente posible la constitucionalidad; y ii) el principio de interpretación de la Constitución, mediante el cual se otorga un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos que ella guarde coherencia y armonía con el texto fundamental (Tribunal Constitucional Exp. N°004-2004-CC/TC: fundamentos 6-7).

En este caso era de suma importancia señalar tal aclaración para estar acorde al carácter complementario del servicio de seguridad privada a la función policial y la ausencia de subordinación en este tipo de servicios.

Por otro lado es pertinente destacar la incorporación por primera vez de las incompatibilidades para el personal policial con la dación del Decreto Legislativo N° 1230, instrumento que modificó el Decreto Legislativo N° 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú (norma derogada por el Decreto Legislativo N° 1267). La referida modificación tuvo una inmediata correlación con el Decreto Legislativo N° 1213, específicamente en su artículo 4 donde se reguló las incompatibilidades para ejercer funciones de seguridad privada, entre ellas “la prestación o desarrollo de servicios de seguridad privada, teniendo la condición de integrante de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en situación de actividad o disponibilidad” (numeral 4.1 del artículo 4, 2015). Sin embargo este artículo fue posteriormente derogado mediante el Decreto Legislativo N° 1267.

El régimen de incompatibilidades instaurado tiene por finalidad actuar coherentemente con los valores y principios y normas institucionales destinados defender, mantener, priorizar, el interés general sobre los intereses particulares para el correcto ejercicio de la función policial en beneficio de la ciudadanía (Rojas 2021). De esta manera, el ejercicio de esta función (y por ende de los servicios policiales y servicios policiales extraordinarios) se orienta principalmente bajo la unidad de la función policial, unidad de comando y legalidad (principios de la institución policial) y todos ellos bajo la noción de “servicio” a una institución.

En la actualidad, el Decreto Legislativo N° 1267 contempla incompatibilidades de la función policial en su artículo 6, siendo una de ellas el “prestar servicios de seguridad privada durante la jornada de trabajo o cuando se afecte y/o interrumpa la continuidad de la función policial” (numeral 2 del segundo párrafo del artículo 6, 2016); sin tener una correlación en las disposiciones sobre servicios de seguridad privada regulados en el Decreto Legislativo N° 1213. Sin perjuicio de ello, dicha incompatibilidad tiene como base aquellos valores y principios que orientan el ejercicio de la función policial; lo cual deriva en un acto de poder público de naturaleza y características incomparables con las del servicio de seguridad privada, servicio que como bien destaca el Tribunal Constitucional y normativa vigente tiene carácter complementario a la función policial.

## **6.2. Problemas jurídicos secundarios**

### **6.2.1. Discriminación por razones económicas**

#### **a) Doctrina/jurisprudencia**

La Constitución Política del Perú, en su artículo 2, reconoce el derecho a la igualdad ante la Ley, en el marco de los derechos fundamentales, y que ninguna persona debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado que estamos, primero, frente a un derecho fundamental que consiste ser tratadas del mismo modo entre quienes se encuentran en una idéntica situación, mas no en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás (Tribunal Constitucional STC N° 02835-2010-AA, fundamento 38). Asimismo, constituye un principio que guía la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos (Tribunal Constitucional STC N° 0048-2014-PI/TC, fundamento 61).

Cabe precisar que la aplicación del principio de igualdad no excluye el trato desigual; de manera que este principio no se ve vulnerado con una diferencia de trato sostenida en elementos objetivas y razonables. Así, la diferenciación está constitucionalmente admitida y ella contempla un trato desigual sustentado en causas objetivas y razonables. Por el contrario, un trato no razonable ni proporcional configura discriminación y, por ende, una desigualdad de trato constitucionalmente inadmisibles (Tribunal Constitucional STC N° 0048-2014-PI/TC, fundamentos 61-62).

Para concluir si un caso concreto alberga un quiebre del derecho-principio a la igualdad, la doctrina presenta herramientas para determinar si estamos ante a un trato desigual basado en justificaciones objetivas y razonables o si se está frente a un trato injustificado y, por tanto, discriminatorio. Una de las herramientas es el test de razonabilidad, el cual se realiza a través tres sub principios: idoneidad o de adecuación, necesidad y proporcionalidad strictu sensu (criterios empleados por el Tribunal Constitucional en las sentencias N° 16-2002-AI y 0008-2003-AI, entre otras) (Tribunal Constitucional STC N° 0048-2014-PI/TC, fundamentos 64-65).

Por otro lado, la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos concluyó que 7 de 10 peruanos sienten que los derechos humanos son poco o nada protegidos en el país” y solo “1 de 4 (27 %) cree que esta situación mejorará. Así mismo, los resultados de la encuesta muestran tolerancia a algunos casos de vulneración de derechos humanos, como “violaciones a niños, niñas y adolescentes, actos de terrorismo o actos de delincuencia”; en este grupo, se incluye el caso de quienes participan en conflictos sociales, pero en menor medida. Respecto de la discriminación, entre los resultados se encuentra que un tercio de las y los peruanos han sufrido discriminación, en los últimos 12 meses, asociada a nivel de ingresos económicos, rasgos físicos y color de piel (Naciones Unidas 2021: 30).

#### b) Argumentos del caso

La discriminación por razones económicas se sustenta en que la Policía Nacional del Perú preferiría proteger los intereses de las empresas extractivas en perjuicio de los intereses generales de la comunidad, mas aun cuando estas empresas contarían con los recursos para dotarse de seguridad (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamento 128).

#### c) Posición del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional parte por definir que este tipo de discriminación abarca toda exclusión, restricción o preferencia que, basada en motivos económicos, tenga por objeto el menoscabo del reconocimiento de algún beneficio o derecho. Tras una evaluación de los elementos que configuran una “comparación válida” (Tribunal Constitucional STC N° 00015-2010-PI), advierte que en este caso no existe una intervención del principio de igualdad pues: (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamentos 129-155)

- Las disposiciones cuestionadas no han configurado una exclusión o desprotección de derechos, debido a que el personal que presta este tipo de servicios está de vacaciones, descanso o de franco (no se encuentra asignado a alguna labor específica). Sobre este punto, el Tribunal Constitucional advierte que podría exceptuarse de la condición del personal policial de estos servicios cuando se pueda comprometer derechos de un número considerable de personas.
- Es coherente el desarrollo de medidas que otorguen mayores niveles de vigilancia en zonas que son focos de riesgo de delitos, con la finalidad de garantizar la seguridad ciudadana. Este tipo de servicios es una clara expresión del cumplimiento de la finalidad de la Policía Nacional del Perú, dado que se alinea con la prevención y adopción de acciones frente a la potencial comisión de delitos y no obedece al poder adquisitivo de las instituciones solicitantes.

Más aún, la prestación de dichos servicios supone un reconocimiento previo de una situación de riesgo, de modo tal que se cuenta con supuestos habilitantes (regulados en el artículo 11 de los lineamientos rectores de los servicios policiales) y dos contextos que fundamentan los servicios extraordinarios: i) cantidad de personas; y ii) desarrollo de una actividad de riesgo.

De esta manera, concluye que la regulación de este tipo de servicios no está destinada a brindar un privilegio, sino que el contrario puede beneficiar directa o indirectamente a particulares (como es el caso de las empresas extractivas), especialmente en la prevención de hechos delictivos.

#### d) Postura personal

El sustento desarrollado por el Tribunal Constitucional y expuesto en reiterada jurisprudencia determina que: i) entre los elementos sujetos a comparación deben existir caracteres o rasgos comunes; ii) quien alega una discriminación debe presentar la ausencia de un criterio razonable que permita tal diferencia; y iii) desde la perspectiva de quien considera legítima una diferenciación legal, se deberá incidir en una diferencia objetiva y esencial (Tribunal Constitucional STC N°0001-2004-PI / 0002-2004-PI, fundamento 47/STC N° 0019-2010-PI, fundamento 15). Dichos elementos no solo nos permiten analizar el caso de servicios policiales extraordinarios para actividades extractivas, sino también la excepción formulada por el Tribunal Constitucional mediante la cual se exceptúa la condición que el personal que preste dichos servicios esté de vacaciones, de franco o permiso, en caso que no existiera suficiente personal policial y sea necesario resguardar el orden de un evento que cuente con una cantidad considerable de personas.

Sobre lo expuesto, la excepción planteada deriva en contar con personal policial de “servicio” (no de vacaciones, franco o permiso) que termine efectuando servicios bajo los supuestos regulados en el artículo 11 de los lineamientos rectores de los servicios policiales (supuestos originariamente destinados para servicios policiales extraordinarios). Dicho supuesto no permite dilucidar si estamos ante i) un nuevo tipo de servicio policial extraordinario; ii) un “servicio policial” bajo una modalidad específica (de acuerdo a los términos señalados en los artículos 4 y 6 de los mencionados lineamientos), debido al carácter temporal de la excepción planteada por el Tribunal Constitucional; o iii) la configuración de un escenario de “prestación simultánea de servicios policiales y servicios policiales extraordinarios”.

Si bien estamos ante un escenario común donde se aborda el “servicio policial”, el cuestionamiento sobre las razones objetivas detrás de esta excepción se centra en si en vez de otorgar mayor nivel de vigilancia, se terminará por desproteger los derechos de aquel sector de la población que se ve disminuida por el personal policial de “servicio” que está en su jornada laboral y que podría ser destinado a cubrir un servicio policial extraordinario (como la excepción planteada por el Tribunal Constitucional).

### **6.2.2. Vulneración de las libertades económicas y del modelo de subsidiariedad del Estado**

#### a) Doctrina/jurisprudencia

En la Constitución Política del Perú el fundamento del sistema económico se encuentra en el derecho a la libre iniciativa y a la libertad de empresa, en el marco de una economía social de mercado (Kresalja, Baldo y Ochoa, César 2016: 92).

En primer lugar, el artículo 59 establece que el Estado es responsable de estimular la creación de riqueza, sin asumir un rol promotor del desarrollo ni intervenir directamente en la economía, siendo la iniciativa privada la principal responsable de la actividad económica. Así, la competencia económica adquiere un valor en sí misma como el mecanismo que impulsa el desarrollo y sobre la cual el Estado es responsable de garantizar su manifestación libre y leal (Kresalja: 96).

Por su parte, el artículo 60 de la Carta Magna abarca el reconocimiento del pluralismo económico y la actuación subsidiaria del Estado en la actividad económica, previa autorización por ley. Sobre este último punto, se destaca que la intervención del Estado sólo podrá tener carácter excepcional, es decir, únicamente en caso de que la actividad privada no estuviera presente o que el mercado no pudiera satisfacer necesidades esenciales; lo cual encuentra fundamento en el modelo de economía social de mercado acogido en nuestra Constitución. Asimismo, el principio de subsidiariedad se fundamenta en la libre iniciativa privada y la libertad de empresa y constituye un mecanismo de control para que los recursos públicos se destinen a satisfacer necesidades que no pueden ser atendidas por el mercado o lo hagan en forma incompleta (Kresalja: 97-98).

De acuerdo a Gutiérrez Camacho, la economía social de mercado exige un mercado eficiente y una sociedad justa, aspectos que ameritan un gran trabajo para lograr un equilibrio. Se requiere de una participación restringida del Estado estableciendo reglas de juego, aunque tiene la obligación de intervenir cuando se produzca un menoscabo en los intereses sociales legítimos (Gutiérrez 2005: 798).

#### b) Argumentos del caso

El presente cuestionamiento incide en que la autonomía de la voluntad y la libertad contractual no son absolutas y encuentran sus límites en las normas de carácter imperativo de rango legal y constitucional. Este es el caso de la prestación debida del servicio público de seguridad ciudadana, por lo que no puede estar disponible en el comercio a través de un convenio. Asimismo, la parte demandante alega que la normativa cuestionada atenta contra el principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado, dado que los SPE constituyen una actividad de guardianía externa que puede ser brindada por trabajadores de una empresa de seguridad privada y para la cual se destinan recursos del Estado (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamento 174).

#### c) Posición del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional, luego de desarrollar el marco general de la subsidiariedad vertical y horizontal, advierte que la lógica del principio de subsidiariedad, en el modelo de la Constitución de 1993, se relaciona con la necesidad de prorrogar la actividad empresarial estatal. Sin embargo, en el presente caso no se advierte que los SPE estén orientados a fomentar la participación del Estado o su deseo de ingresar a competir en el mercado; por el contrario, se trata de un medio de colaboración entre el sector público y privado para optimizar la protección de la seguridad ciudadana y del

orden público (Tribunal Constitucional Exp. N° 00009-2019-PI/TC: fundamentos 175-180).

Concluye que las labores que presta esta institución no suponen una “exclusión de protección” y por ende su realización no configura la desprotección automática de la colectividad en general.

d) Postura personal

Conforme se ha expuesto en los numerales precedentes, los SPE configuran una estrategia para fortalecer la seguridad ciudadana, teniéndose presente que se está frente a una problemática multicausal que a la fecha involucra un enfoque e intervención multisectorial, intergubernamental y con participación de la sociedad civil y ciudadanía en general.

Adicionalmente, como estrategia de prevención y combate frente al delito que involucra el empleo de bienes provistos por el Estado para la Policía Nacional (uniforme y armas), para acceder a este tipo de servicios se debe estar ante un supuesto de riesgo que justifique el despliegue policial voluntario. Así, el artículo 8 de los lineamientos rectores de los servicios policiales determina que para la asignación de personal se evalúa, entre otros aspectos, los riesgos; y por su parte el artículo 11 desarrolla los escenarios que justifican la prestación de los SPE.

Por último, respecto a la fundamentación jurídica planteada por el demandante es pertinente señalar lo siguiente:

- El Tribunal Constitucional ha desplegado el contenido esencial de las denominadas libertades económicas que integran el régimen económico de la Constitución de 1993 (libertad contractual, libertad de empresa, libre iniciativa privada, libre competencia, entre otras), cuya dimensión debe ser entendida bajo los alcances del Estado Social y Democrático de Derecho (artículo 43 de la Constitución) y la Economía Social de Mercado (artículo 58 de la Constitución). Las libertades económicas reconocidas también cumplen una función social; y, por ende, el Estado ejerce un rol de vigilancia y regulación de las actividades económicas de los particulares, precisamente para efectivizar la función social, es decir, para atender al bien común. (Tribunal Constitucional Exp. N° 01963-2006-AA: fundamentos 5-9)
- Respecto al derecho a la libre contratación previsto por el artículo 2.14 de la Constitución, el Tribunal Constitucional lo ha definido como el acuerdo o convención de voluntades para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial. Dicho vínculo debe versar sobre bienes o intereses que poseen apreciación económica, debe tener fines lícitos y no contravenirlas leyes de orden público; y garantiza la autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, la materia objeto de regulación, así como la potestad de elegir a celebrante. (Tribunal Constitucional Exp. N° 01963-2006-AA: fundamentos 5-9)
- Respecto a al principio de subsidiariedad, este: i) implica un límite a la actividad estatal, pues el Estado no puede participar libremente en la actividad

económica, sino que sólo lo puede hacer sujeto a la subsidiariedad (función supervisora y correctiva o reguladora del mercado); y ii) reconoce que hay ámbitos que no pueden regularse solo y exclusivamente a partir del mercado, lo cual sustenta su intervención a manera de regulación y protección. (Tribunal Constitucional Exp. N° 07339-2006-AA: fundamento 8)

En atención a lo expuesto, el argumento referido a la equiparación del servicio policial extraordinario con la actividad de seguridad privada es totalmente cuestionable pues los servicios policiales tienen como beneficiarios a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas y su finalidad última es el bienestar general (interés público); lo cual se diferencia de los servicios de seguridad privada que responden a un interés con apreciación estrictamente económica y de carácter complementario a la función policia. En esa línea, no se configura una afectación a la libertad contractual, pues no se perjudica la autodeterminación de un tercero sobre la celebración de un contrato, la elección de la contraparte ni mucho menos sobre la materia de regulación contractual; los servicios policiales no serían materia de regulación contractual porque este tipo de servicios no contempla una sujeción a la entidad beneficiaria, el personal policial se rige por los normas y lineamientos dictados por la institución policial (bajo poder estatal) y por ende, no será posible disponer de este de ninguna manera (solo está destinado para los fines que sustentaron su solicitud).

Por otro lado, la alegada participación del Estado en una actividad económica tampoco es posible ser comprobada pues la prestación de los SPE es una manifestación de las funciones y finalidad de la Policía Nacional del Perú (estrategia frente a la inseguridad ciudadana) y se encuentra bajo el espectro del cumplimiento de la ley, la Constitución y normativa que rige a la institución policial. Es decir, no se advierte el ingreso del Estado para intervenir dentro del rubro de la seguridad privada.

## **VII. Conclusiones**

- 7.1. La sentencia objeto del presente informe versa sobre la inconstitucionalidad de diversos artículos del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú (por forma y fondo), del Decreto Legislativo N° 1213, Ley de Servicios de seguridad privada (por fondo) y los lineamientos rectores de los servicios policiales, aprobados mediante Decreto N° 003-2017-IN. Si bien el tema cuestionado es el de los SPE y su prestación al sector privado, el énfasis de la parte demandante es en la inconstitucionalidad por su prestación para “atender la seguridad externa de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales”, supuesto regulado en el literal d) del artículo 11 de los referidos lineamientos rectores.
- 7.2. El análisis desarrollado por el Tribunal Constitucional permite destacar los siguientes aspectos generales:
  - a) Cuestión previa.- El Tribunal Constitucional ha enfatizado que si bien se cuestionan dos decretos legislativos (en el cual solo 1, el Decreto Legislativo N° 1267, regula en la Sexta Disposición Complementaria Final

los servicios policiales extraordinarios), en estricto, la norma que reglamenta este tipo de servicio es el Decreto Supremo 0003-2017-IN que aprueba los lineamientos rectores de los servicios policiales. Así, no se cuestiona la disposición del Decreto Legislativo N°1267 pero se resalta el carácter genérico y amplio margen de regulación para la administración pública. De este modo, en el presente caso, se evalúa si la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267 otorga algún cheque en blanco para la regulación de los escenarios en los que puedan prestarse esta clase de servicios; más no se ejerce un control de constitucionalidad del Decreto Supremo N° 003-2017-IN.

- b) Importancia del pronunciamiento sobre conexidad de normas.- En el presente caso, el Tribunal Constitucional es claro en precisar que la demanda se encuentra direccionada a cuestionar lo dispuesto en el literal d) del artículo 11 de los lineamientos rectores de los servicios policiales y ello ameritaría declarar la improcedencia de la demanda. Pese a ello y en marco del régimen procesal de la inconstitucionalidad de normas conexas (regulada en el artículo 78 del Código Procesal Constitucional), el Tribunal hace uso de la facultad de evaluar la constitucionalidad de esta norma infra legal siempre y cuando ello fuera producto de la determinación de la invalidez del Decreto Legislativo N° 1267. En esa línea, primero se hace referencia a los alcances del Decreto Legislativo N° 1267 para posteriormente determinar si esta norma y el decreto supremo en mención se encuentren impedidos de nombrar a empresas extractivas.
- c) Abordaje de los temas cuestionados por la parte demandante.- El Tribunal Constitucional ordena su análisis bajo los cuestionamientos planteados por la parte demandante, haciendo referencia primero a los principales conceptos (como función policial, remuneración, discriminación y subsidiariedad del Estado), para continuar con detallar las características o contenido esencial de los derechos involucrados. Aunado a ello, es importante resaltar que el Tribunal también realiza un análisis más aterrizado del contexto en el cual se desarrollan los SPE, pues: i) los enmarca bajo el concepto de seguridad ciudadana (como parte de una estrategia para abordar esta problemática), destacando la intervención y competencias de otras instituciones (como la del servicio de seguridad privado y su carácter complementario a la seguridad ciudadana); y ii) hace mención al posible escenario de conflicto social al cual puede estar inmerso este tipo de servicio. Este particular análisis del escenario y características de los SPE lleva inclusive al Tribunal a establecer una excepción para el cumplimiento de los requisitos para la prestación de los mencionados servicios.

7.3. El análisis de los antecedentes, contexto y hechos de la demanda han orientado que el presente informe esté focalizado en analizar los 5 de los 6 problemas de fondos desarrollados por el Tribunal Constitucional para los mencionados decretos legislativos. Esto último se sustenta en que: i) existe uniforme jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de reserva de ley orgánica y deliberación de proyectos normativos donde el supremo intérprete reafirma que el artículo 104 ha institucionalizado la legislación

ejecutiva delegada y que la deliberación se ha relacionado con las exoneraciones de trámites al interior del Congreso de la República, mas no en el caso de la delegación de facultades (cuestionamiento de inconstitucionalidad por la forma alegado por la parte demandante); y ii) la ausencia de información que sustente un incumplimiento de los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) respecto a la función policial y el uso de la fuerza en los Estados democráticos (cuestionamiento de fondo alegado por la parte demandante). De esta manera, se clasifican los 5 problemas en principales y secundarios, según el Gráfico 2 de Árbol de Problemas y seguidamente, se resumen los temas a ser analizados en el Cuadro Resumen (Gráfico 3 del presente informe).

- 7.4. El cuestionamiento sobre la desnaturalización y menoscabo de la función policial se sustenta en la ausencia de neutralidad e independencia, así como en la presencia de graves conflictos de interés. En línea con la posición del Tribunal sobre la finalidad de la institución policial y argumentos respecto a la no desnaturalización de la función policial, el presente informe aborda características de la función policial y el interés general que la sustenta, a fin de determinar que el accionar policial es de carácter justo e imparcial (valores del personal policial). De manera adicional, el análisis contempla: i) un enfoque desde la seguridad ciudadana, a partir de lo cual la atención a este tema complejo, multidimensional y multicausal, amerita una intervención conjunta e integral, sin contemplar un enfoque solo hacia el sector privado y menos a empresas extractivas; y ii) revisión de los antecedentes, sustento y desarrollo de los SPE. Sobre este último aspecto, se concluye que la normativa en cuestión tiene un enfoque distinto al de “exclusividad de la función policial” desarrollada en el Gobierno del Presidente Ollanta Humala; y el escenario de “simultaneidad del servicio policial con el servicio policial extraordinario” reafirma un supuesto presentado en la práctica y desde antes de la regulación normativa sobre la materia, dejando de lado una oportunidad para incidir en evitar un escenario de protección deficiente, a través del traslado de personal .
- 7.5. Frente a los argumentos de desnaturalización del contrato de trabajo de los efectivos policiales, por el carácter remunerativo de la entrega economía hacia el personal policial, el presente informe parte por desarrollar los elementos de una relación laboral y el régimen laboral público. De esta manera se destaca: i) la condición de servidor de la Nación del personal policial en el desempeño de la función pública; ii) las diferencias entre el servicio policial ordinario y el servicio policial extraordinario; y iii) la regulación de remuneración y beneficios sociales del personal policial. Tanto la condición del personal que puede acceder a este tipo de servicios (de vacaciones, permiso de franco), su carácter voluntario y ausencia de carácter de permanencia de la labores prestadas, son elementos determinantes para no configurar un supuesto que deriva en el pago de una remuneración.
- 7.6. Respecto a la vulneración de la Constitución Política a través del Decreto Legislativo N° 1213, la parte demandante alega que artículos 2.1, 2.2 y 4.1 del Decreto Legislativo 1213 infringen la Constitución, pues a partir de los

mencionados artículos es posible desprender que la institución policial presta servicios de seguridad privada. Sobre ello, el presente informe, primero, define los servicios de seguridad privada y destaca su carácter complementario a la seguridad ciudadana, teniendo como principal sustento lo establecido en el Informe del Grupo de Expertos sobre servicios de seguridad privada civil del 2011 (en el marco la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Organización de las Naciones Unidas).

Por otro lado, en línea con la ausencia de concordancia normativa identificada por el Tribunal Constitucional respecto a las incompatibilidades vigentes, se incide en: i) la importancia de la interpretación realizada para estar acorde al carácter complementario del servicio de seguridad privada a la función de la Policía Nacional del Perú y la ausencia de subordinación en este tipo de servicios; y ii) el sustento detrás de la regulación de las incompatibilidades de la función policial, en cuyo caso la finalidad es la actuación coherente con los valores y principios y normas institucionales destinados defender, mantener, priorizar, el interés general sobre los intereses particulares para el correcto ejercicio de la función policial en beneficio de la ciudadanía.

- 7.7. La discriminación por razones económicas se sustenta en que la Policía Nacional del Perú preferiría proteger los intereses de las empresas extractivas en detrimento de los intereses generales de la comunidad, debido a que las primeras contarían con los recursos suficientes para dotarse de seguridad, y pese a que ambos tendrían la misma necesidad. Sobre este punto, es importante destacar la definición y características de una conducta discriminatoria desarrollada por el Tribunal Constitucional. En línea con ello, en el presente informe se concluye que los SPE se sustentan en una situación de riesgo (afectación y/o riesgo a la seguridad ciudadana y orden público). Sin embargo, la excepción planteada por el Tribunal Constitucional (donde se puede obviar la condición de personal policial en vacaciones, franco o permiso en el caso en que no existiera suficiente personal policial), pone en cuestionamiento la naturaleza de este último escenario, pues no se esclarece si se está ante un nuevo tipo de servicio policial extraordinario, un servicio policial bajo una modalidad específica o un escenario de configuración simultánea de servicios policiales y SPE.
- 7.8. Respecto a la vulneración de las libertades económicas y del modelo de subsidiariedad del Estado, los alcances de la subsidiariedad presentadas por el Tribunal Constitucional permiten advertir que en el presente caso no se está ante el fomento de la participación del Estado o su deseo de ingresar a competir en el mercado económico, sino que los SPE configuran una forma de colaboración, entre el sector público y privado, para fortalecer la protección de la seguridad ciudadana y del orden público. Más aún, los servicios policiales no serían materia de regulación contractual porque este tipo de servicios no contempla una sujeción a la entidad beneficiaria, el personal policial se rige por los normas y lineamientos dictados por la institución policial (sujeción a poder estatal) y por ende, no será posible disponer de este de ninguna manera (solo está destinado para los fines que sustentaron su solicitud).

- 7.9. La presente sentencia nos enriquece con reglas específicas para la prestación de los SPE, las cuales se resumen de la siguiente manera: i) la Policía Nacional solo podrá brindar este tipo de servicios a empresas extractivas cuando se acredite por el solicitante que no se haya podido acceder a servicios seguridad privada (acción verificada durante la evaluación realizada por la Policía Nacional del Perú); ii) su realización no debe disponer una severa restricción de los servicios de patrullaje ordinario que se brinda a la comunidad; iii) no debe existir subordinación respecto de la empresas a las que se brinda el servicio; iv) se deben observar los parámetros derechos humanos que emanan de la ley, la Constitución y de los tratados suscritos por el Estado peruano; v) la Policía Nacional debe procurar que el personal policial asignado a resguardar el orden en un caso de conflicto social no sea el mismo que ha brindado servicios policiales extraordinarios; iv) los SPE no pueden ser considerados como seguridad privada y los efectivos policiales, en el caso que prestaran servicios; lo harán siempre que exista previo acuerdo con la Policía Nacional del Perú. (Auto del Tribunal Constitucional 2021: 14)



## VIII. Bibliografía

- 8.1. OSSE, Annecke  
2007. *Entender la Labor Policial. Recursos para activistas de derechos humanos*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional (EDAI). En: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25244.pdf>
- 8.2. BERNAL BALLESTEROS, María José  
2019. *La función policial desde la perspectiva de los derechos humanos y la ética pública*. Rev. IUS vol.13 no.44 Puebla jul./dic. 2019 Epub 01-Jul-2019. Consulta: 5 de mayo de 2022. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472019000200251](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472019000200251)
- 8.3. CÁCERES TOVAR, Víctor Manuel y CÁCERES MENDOZA, Enrique.  
2022. *Aproximaciones a la transformación constitucional del derecho de policía y su incidencia para las autoridades de policía de Bogotá y Colombia*. Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Jurídica Distrital.
- 8.4. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA.  
2021. Sentencia C-103/21. Consulta: 30 de abril de 2022. [https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-103-21.htm#\\_ftn80](https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-103-21.htm#_ftn80)
- 8.5. CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES – TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ.  
2015. *El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia (1996-2014)*. Lima, Tribunal Constitucional del Perú.
- 8.6. CONGRESO DE LA REPUBLICA  
2016. *Ley N° 30506*. Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A. Lima: 9 de octubre de 2016.
- 8.7. CONGRESO DE LA REPUBLICA  
2014. *Ley N° 27933*. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Lima: 4 de diciembre.
- 8.8. DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
2020. *Reporte de Conflictos Sociales N° 191*. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Lima: Defensoría del Pueblo.
- 8.9. DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
2009. *Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente*. Informe Defensorial N° 142. Lima: Defensoría del Pueblo. Consulta: 10 de mayo de 2022. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/26648.pdf>
- 8.10. GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter.

- 2005 "Del Régimen Económico". En La Constitución Comentada, Tomo I, Gaceta Jurídica. Lima.
- 8.11. IZQUIERDO CARRASO, Manuel.  
2006. *La noción y los servicios de seguridad privada*. RCSP 16/2006. Consulta: 15 de abril de 2022 En: [file:///D:/Users/USUARIO/Downloads/130218-Text%20de%20'article-179657-1-10-20090505%20\(1\).pdf](file:///D:/Users/USUARIO/Downloads/130218-Text%20de%20'article-179657-1-10-20090505%20(1).pdf)
- 8.12. KRESALJA, Baldo y OCHOA, Cesar.  
2016. *Derecho Constitucional Económico*. Lima Fondo Editorial PUCP.
- 8.13. MATTEUCCI, Nicola.  
2010. *El Estado moderno: Léxico y exploraciones*. Madrid: Unión Editorial.
- 8.14. MINISTERIO DEL INTERIOR  
2017. *Decreto Supremo N° 003-2017-IN*. Decreto Supremo N° 003-2017-IN que aprueba los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial. Lima, 21 de febrero.
- 8.15. MINISTERIO DEL INTERIOR  
2017. *Resolución Ministerial N° 552-2017-IN*. Resolución Ministerial N° 552-2017-IN que establece disposiciones para la prestación de servicios policiales extraordinarios por parte de la Policía Nacional del Perú. Lima, 9 de junio.
- 8.16. MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
2017. *Decreto Supremo N° 152-2017-EF*. Decreto Supremo N° 152-2017-EF que establece disposiciones y fija montos para el otorgamiento de una entrega económica por servicios extraordinarios al personal policial. Lima, 25 de mayo.
- 8.17. MINISTERIO DEL INTERIOR  
2013. *Resolución Ministerial N° 1676-2013-IN*. Resolución Ministerial N° 1676-2013-IN que constituye la Comisión Sectorial encargada de elaborar la propuesta para la recuperación de la exclusividad de la función policial a través de la supresión de la modalidad de prestación de servicios, denominada 24 X 24 Lima, 28 de noviembre.
- 8.18. MINISTERIO DEL INTERIOR  
2017. *Exposición de Motivos de Decreto Supremo 003-2017-IN*. Consulta: 21 de mayo de 2022.  
<https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2017/Febrero/21/EXP-DS-003-2017-IN.pdf>
- 8.19. MINISTERIO DEL INTERIOR  
2017. *Decreto Supremo N° 026-2017-IN*. Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú. Lima, 15 de octubre.
- 8.20. MINISTERIO DEL INTERIOR

2022. *Normas Legales. Convenios específicos de cooperación con la Policía Nacional del Perú*

- a) *Resolución Ministerial N° 0798-2022-IN.* Aprueba el Convenio Específico de Cooperación entre la Compañía Eléctrica El Platanal S.A. y la Policía Nacional del Perú. Lima, 27 de junio de 2022. En: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/3212295-0798-2022-in>
- b) *Resolución Ministerial N° 0655-2022-IN.* Aprueba el Convenio específico de Cooperación Interinstitucional entre la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao y la PNP. Lima, 19 de mayo de 2022. En: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/3088404-0655-2022-in>
- c) *Resolución Ministerial N° 0656-2022-IN.* Aprueba el Convenio Específico de Cooperación entre la Administradora Jockey Plaza Shopping Center S.A. y la PNP. Lima, 19 de mayo de 2022. En: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/3088411-0656-2022-in>
- d) *Resolución Ministerial N° 0537-2022-IN* Aprueba el Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Policía Nacional del Perú. Lima, 25 de abril de 2022. En: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/2935498-0537-2022-in>
- e) *Resolución Ministerial N° 0268-2022-IN.* Aprueba el Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional entre el Banco de la Nación y la Policía Nacional del Perú. Lima, 3 de marzo de 2022. En: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/2781975-0268-2022-in>
- f) *Resolución Ministerial N° 0248-2022-IN.* Aprueba la Tercera Adenda al Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional entre la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria y la Policía Nacional del Perú. Lima, 25 de febrero de 2022. En: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/2772380-0248-2022-in>

8.21. MINISTERIO DEL INTERIOR

2015. *Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1213.* Consulta: 26 de mayo de 2022. <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2015/Setiembre/24/EXP-DL-1213.pdf>

8.22. MINISTERIO DEL INTERIOR

2014. *Decreto Supremo N° 011-2014-IN.* Reglamento de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Lima, 4 de diciembre.

8.23. MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

2013. *Decreto Supremo N° 013-2013-EF.* Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N° 1132, Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de

ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú. Lima, 23 de enero.

- 8.24. NEVES MUJICA, Javier.  
2009. *Introducción al Derecho del Trabajo*. 2009. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- 8.25. OFICINA INTERNACIONAL DE TRABAJO.  
2006. *Conferencia Internacional del Trabajo, 95.a Reunión, 2006. Informe V. La relación de trabajo*. Ginebra. Consulta: 27 de mayo de 2022.  
<https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf>
- 8.26. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. 2003. *Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía. Manual Ampliado de Derechos Humanos para la Policía*. Ginebra.
- 8.27. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
2021. *Análisis Común de las Naciones Unidas en Perú*.  
[https://peru.un.org/sites/default/files/2021-09/PERU%20CCA%20FINAL\\_13.9.21.pdf](https://peru.un.org/sites/default/files/2021-09/PERU%20CCA%20FINAL_13.9.21.pdf) En: Informe analítico: II Encuesta Nacional de Derechos Humanos. MINJUSDH.
- 8.28. PÉREZ-VINCENT, Santiago y SCARTASCINI, Carlos.  
2021. *Para combatir el delito hay que incrementar la confianza*. BID Blogs – Seguridad Ciudadana. 28 de Julio de 2021. Consulta: 9 de junio de 2022.  
<https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/para-combatir-el-delito-hay-que-incrementar-la-confianza/>
- 8.29. PONTÓN C, Daniel.  
2009. *Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*. Consulta: 7 de junio de 2022.  
[https://books.google.com.pe/books?hl=es&lr=&id=xepk\\_1XOldEC&oi=fnd&pg=PA11&dq=policia&ots=t7iahBJsRs&sig=fJLv-xrElhqxaarvXxrJtUDfcLo#v=onepage&q=policia&f=false](https://books.google.com.pe/books?hl=es&lr=&id=xepk_1XOldEC&oi=fnd&pg=PA11&dq=policia&ots=t7iahBJsRs&sig=fJLv-xrElhqxaarvXxrJtUDfcLo#v=onepage&q=policia&f=false)
- 8.30. PODER EJECUTIVO  
2015. *Decreto Legislativo N°1213*. Decreto Legislativo que regula los servicios de seguridad privada. Lima, 24 de setiembre.
- 8.31. PODER EJECUTIVO  
2016 *Decreto Legislativo N°1242*. Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N°1149, Ley de la Carrera y Situación del personal de la Policía Nacional del Perú. Lima, 21 de octubre.
- 8.32. PODER EJECUTIVO  
2016 *Decreto Legislativo N°1253*. Decreto Legislativo N° 1253 que dicta medidas para fortalecer la inversión en seguridad ciudadana. Lima, 2 de diciembre.

- 8.33. PODER EJECUTIVO  
2016 *Decreto Legislativo N°1260*. Decreto Legislativo N°1260 que fortalece el CGBVP del Perú como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú. Lima, 8 de diciembre.
- 8.34. PODER EJECUTIVO  
2016 *Decreto Legislativo N°1266*. Decreto Legislativo N°1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior. Lima, 17 de diciembre.
- 8.35. PODER EJECUTIVO  
2016 *Decreto Legislativo N°1267*. Ley de la Policía Nacional del Perú. Lima, 18 de diciembre.
- 8.36. PODER EJECUTIVO  
2016 *Decreto Legislativo N°1268*. Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú. Lima, 19 de diciembre.
- 8.37. PODER EJECUTIVO  
2016 *Decreto Legislativo N°1291*. Decreto Legislativo N°1291 que aprueba herramientas para la lucha contra la corrupción en el Sector Interior. Lima, 28 de diciembre.
- 8.38. PODER EJECUTIVO  
2016 *Decreto Legislativo N°1316*. Decreto Legislativo N° 1316 que modifica la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la cooperación de la Policía Nacional del Perú con las Municipalidades para fortalecer el Sistema de Seguridad Ciudadana. Lima, 31 de diciembre.
- 8.39. PODER EJECUTIVO  
2017 *Decreto Legislativo N°1318*. Decreto Legislativo N°1318 que regula la Formación Profesional de la Policía Nacional del Perú. Lima, 3 de enero.
- 8.40. PODER EJECUTIVO  
2017 *Decreto Legislativo N°1338*. Decreto Legislativo N°1338 que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la seguridad (RENTESEG), orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana. Lima, 6 de enero.
- 8.41. PODER EJECUTIVO  
2017 *Decreto Legislativo N°1339*. Decreto Legislativo N°1339 que modifica el Decreto Legislativo N° 1126, que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícita. Lima, 6 de enero.

- 8.42. PODER EJECUTIVO  
2017 *Decreto Legislativo N°1340*. Decreto Legislativo N°1340 que perfecciona el marco normativo de la Policía Nacional del Perú, prohibiendo el uso de instalaciones policiales como depósito vehiculares. Lima, 6 de enero.
- 8.43. PODER EJECUTIVO  
2017 *Decreto Legislativo N°1350*. Decreto Legislativo N°1350 de Migraciones. Lima, 7 de enero.
- 8.44. PODER EJECUTIVO  
2012. *Decreto Legislativo N° 1132*. Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú. Lima, 9 de diciembre.
- 8.45. POLICIA NACIONAL DEL PERU  
2016. *Resolución Directoral 012-2016-DIRGEN/EMG-PNP*. Reglamento de horarios y turnos de la trabajo en el régimen de servicio a dedicación exclusiva de la Policía Nacional del Perú. Lima, 19 de enero. [https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/02/Resolucion-Directoral-12-2016-LP.pdf?fbclid=IwAR3r2tJkNEObe-B16FL\\_moXoOOqC\\_epq88Di38D3oiaubFSd8SCyuPNw1TU](https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/02/Resolucion-Directoral-12-2016-LP.pdf?fbclid=IwAR3r2tJkNEObe-B16FL_moXoOOqC_epq88Di38D3oiaubFSd8SCyuPNw1TU)
- 8.46. RUBIO CORREA, Marcial.  
1999. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo IV. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú
- 8.47. PERÚ 21.  
2019. *Los conflictos sociales que marcaron el 2019*. Fecha: 31 de diciembre de 2019. En: [https://peru21.pe/peru/los-conflictos-sociales-que-marcaron-el-2019-defensoria-del-pueblo-noticia/#:~:text=Este%20a%C3%B1o%20ha%20estado%20marcado,%20y%20Quellaveco%20\(Moquegua\)](https://peru21.pe/peru/los-conflictos-sociales-que-marcaron-el-2019-defensoria-del-pueblo-noticia/#:~:text=Este%20a%C3%B1o%20ha%20estado%20marcado,%20y%20Quellaveco%20(Moquegua)).
- 8.48. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)  
2013. *Sinopsis Seguridad Ciudadana. Prevención de Crisis y Recuperación*. Consulta: 11 de junio de 2022. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/30012013\\_citizen\\_security\\_issue\\_brief%20\(spanish\).pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/30012013_citizen_security_issue_brief%20(spanish).pdf)
- 8.49. REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA –RAE  
Consulta: 3 de junio de 2022. En: <https://dle.rae.es/menoscabar#Ov10aCJ/>  
<https://dle.rae.es/desnaturalizar>
- 8.50. ROJAS MONTES, Verónica.  
2021. *Régimen Jurídico General de las incompatibilidades y prohibiciones de los servidores públicos: características básicas*. Revista: IUS 360. Consulta: 13 de junio de 2022. <https://ius360.com/regimen-juridico-general-de-las->

[incompatibilidades-y-prohibiciones-de-los-servidores-publicos-caracteristicas-basicas-veronica-rojas-montes/](#)

- 8.51. SALAS OROÑO, Amílcar  
2021. *Los cuerpos de policía en América Latina*. Consulta: 26 de mayo de 2022. En: <https://www.celag.org/los-cuerpos-de-policia-en-america-latina/>
- 8.52. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2003. Exp. N. ° 0017-2003-AI/TC. Sentencia: 16 de marzo de 2004. Consulta: 24 de mayo de 2022. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00017-2003-AI.html#:~:text=%E2%80%9CAI%20cesar%20el%20control%20del,sus%20res%20pectivas%20funciones%20y%20atribuciones%E2%80%9D>.
- 8.53. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2003. Exp. N. ° 0017-2003-AI/TC. Sentencia: 16 de marzo de 2004. Consulta: 13 de junio de 2022. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00017-2003-AI.html>
- 8.54. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2004. Exp. N°0022-2004-AI. Sentencia: 12 de agosto de 2005. Consulta: 22 de mayo de 2022. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00022-2004-AI.pdf>
- 8.55. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2003. Exp. N° 0008-2003-AI/TC. Sentencia: 11 de noviembre de 2003. Consulta: 17 de junio de 2022. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>
- 8.56. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2003. Exp. N.° 3283-2003-AA/TC. Sentencia: 15 de junio de 2004. Consulta: 17 de mayo de 2022. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/03283-2003-AA.html#:~:text=El%20Estado%20no%20puede%20prohibir,v%C3%A1lida%20para%20los%20no%20creyentes>
- 8.57. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2004. Exp. N.° 0090-2004-AA/TC. Sentencia: 5 de julio de 2004. Consulta: 16 de junio de 2022. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>
- 8.58. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2005. Exp N° 0008-2005-PI/TC. Sentencia: 12 de agosto de 2005. Consulta: 18 de junio de 2022. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00008-2005-AI.html>
- 8.59. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2010. Exp N.° 02835-2010-PA/TC. Sentencia 02835-2010-AA: 13 de diciembre de 2011. Consulta: 23 de mayo de 2022. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/02835-2010-AA.html>

- 8.60. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2004. Sentencia 0048-2004-PII TC. Fecha: 1 de abril de 2005. Consulta: 23 de junio de 2022. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>
- 8.61. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2010. Exp N°00015-2010-PI/TC. Sentencia N° 00015-2010-PI.: 11 de setiembre de 2012. Consulta: 27 de junio de 2022. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00015-2010-AI.html#:~:text=Nadie%20debe%20ser%20discriminado%20por,la%20condici%C3%B3n%20de%20derecho%20fundamental.>
- 8.62. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2004. STC N°0001-2004-PI/ STC N° 0002-2004-PI. Fecha: 27 de setiembre de 2004. Consulta: 28 de junio de 2022. En: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00001-2004-AI%2000002-2004-AI.pdf>
- 8.63. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2010. STC N°0019-2010-PI. Fecha: 21 de junio de 2011. Consulta 8 de mayo de 2022. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00019-2010-AI.html>
- 8.64. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2021. Exp. N.° 00538-2019-PA/TC. Sentencia 500/2021. Fecha: 4 de junio de 2021. Consulta: 23 de junio de 2022. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00538-2019-AA.pdf>
- 8.65. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2004. Exp. N°0048-2004-PIITC. Sentencia: 1 de abril de 2005. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>
- 8.66. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2006. Exp. N. ° 2002-2006-PC/TC. Sentencia: 12 de mayo de 2006. Consulta: 27 de junio de 2022. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/02002-2006-AC.pdf>
- 8.67. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2004. Exp. N°004-2004-CC/TC. Sentencia: 31 de diciembre de 2004. Consulta: 17 de junio de 2022. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00004-2004-CC.pdf>
- 8.68. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2006. Exp. N° 07339-2006-AA. Sentencia: 1 de abril de 2007. Consulta: 19 de mayo de 2022. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/07339-2006-AA.pdf>
- 8.69. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2006. Exp. N° 01963-2006-AA. Sentencia: 5 de diciembre de 2006. Consulta: 30 de junio de 2022. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/01963-2006-AA.pdf>
- 8.70. ZEVALLOS, Nicolás y MUJICA, Jaris

2016. *Seguridad Ciudadana*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social. Consulta: 23 de mayo de 2022. <https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/seguridad-ciudadana .pdf>





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por:  
LEDESMA NARVAEZ  
Marianella Leonor FAU 20217267618  
soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 08/09/2020 17:09:55-0500

## Pleno. Sentencia 437/2020

### Caso sobre la constitucionalidad de la prestación de los “Servicios Policiales Extraordinarios”

Firmado digitalmente por:  
REATEGUI APAZA Flavio  
Adolfo FAU 20217267618 soft  
Motivo: Doy fé  
Fecha: 25/09/2020 18:25:04-0500

Se deja constancia que en la sesión del Pleno Administrativo y Jurisdiccional no presencial que realizó el Tribunal Constitucional el 20 de agosto de 2020 los señores magistrados se ratificaron en sus votos emitidos en el **Expediente 00009-2019-PI/TC**, ponencia del magistrado Ramos Núñez, siendo el sentido de la votación el siguiente:

Firmado digitalmente por:  
FERRERO COSTA Augusto FAU  
20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 11/09/2020 13:10:11-0500

- Los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales y Ramos Núñez votaron a favor de la sentencia, que resuelve declarar INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad, INTERPRETAR, IMPROCEDENTE e INFUNDADA la demanda en lo demás que contiene.
- El magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votó en fecha posterior, expresando su acuerdo con el sentido de lo resuelto en la sentencia.
- Los magistrados Ferrero Costa y Sardón de Taboada emitieron un voto singular conjunto por declarar INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad, sin interpretación alguna.
- El magistrado Blume Fortini emitió un voto singular con relación al punto 1.b de la parte resolutive de la sentencia.

La Secretaría del Pleno deja constancia que los votos mencionados se adjuntan a la sentencia y que los señores magistrados proceden a firmar digitalmente la presente en señal de conformidad

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Firmado digitalmente por:  
MIRANDA CANALES Manuel  
Jesus FAU 20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 08/09/2020 21:11:42-0500

**Flavio Reátegui Apaza**  
**Secretario Relator**

Firmado digitalmente por:  
BLUME FORTINI Ernesto  
Jorge FAU 20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 25/09/2020 16:44:04-0500

Firmado digitalmente por:  
ESPINOSA SALDAÑA BARRERA  
Eloy Andres FAU 20217267618  
soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 13/09/2020 18:03:27-0500

Firmado digitalmente por:  
SARDON DE TABOADA Jose  
Luis FAU 20217267618 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 08/09/2020 09:01:33-0500

Firmado digitalmente por:  
RAMOS NÚÑEZ Carlos  
Augusto FAU 20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 11/09/2020 17:09:25+0200



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**PLENO JURISDICCIONAL**

Expediente 00009-2019-PI/TC

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23 de junio de 2020

Caso sobre la constitucionalidad de la prestación de Servicios  
Policiales Extraordinarios

COLEGIO DE ABOGADOS DE SAN MARTÍN C. PODER EJECUTIVO

### **Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad contra las disposiciones que regulan la prestación de los denominados Servicios Policiales Extraordinarios, regulados en los Decretos Legislativo 1267 y 1213

Magistrados firmantes:

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**

**MIRANDA CANALES**

**RAMOS NÚÑEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de junio de 2020, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Ferrero Costa (vicepresidente), Miranda Canales, Ramos Núñez y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia, con los abocamientos de los magistrados Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera conforme al artículo 30-A, del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan los votos singulares de los magistrados Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

**I. ANTECEDENTES**

**A. Petitorio constitucional**

Con fecha 8 de abril de 2019, el Colegio de Abogados de San Martín, representado por su Decano, interpone una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1267, “Ley de la Policía Nacional del Perú”; el artículo 2, inciso 1, del Decreto Legislativo 1213; “Decreto Legislativo que regula los servicios de seguridad privada”; y, los artículos 9, primer párrafo, 10, primer párrafo, 11, inciso d), 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 del Decreto Supremo 003-2017-IN, “Decreto Supremo que aprueba los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial”.

Con fecha 30 de abril de 2019, este Tribunal admitió a trámite la demanda en relación con las disposiciones impugnadas de los Decretos Legislativos 1213 y 1267.

La entidad demandante alega que el Decreto Legislativo 1267 es inconstitucional por la forma, al haber sido emitido en contravención al artículo 106 de la Constitución, por lo que vulnera la reserva de ley orgánica (o, alternativamente, de ley ordinaria) a la cual está sujeta la Policía Nacional del Perú (PNP).

Asimismo, sustenta la infracción de los artículos 44, 166, 168 y 169 de la Constitución por razones de fondo. Solicita, sobre ello, la emisión de una sentencia interpretativa que excluya de todas las disposiciones impugnadas los supuestos a los que hace referencia el artículo 11, inciso d), del Decreto Supremo 003-2017-IN, que señala que una de las “situaciones extraordinarias en que se puede asignar personal de vacaciones, permiso o franco, para la realización de servicios policiales extraordinarios” es para “atender la seguridad externa de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales”. Requiere que esto se haga a efectos de salvar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

Por su parte, con fecha 15 de agosto de 2019, el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo contesta la demanda, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, y solicita que sea declarada infundada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

Las partes presentan los argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, los cuales se resumen a continuación.

**B-1. Demanda**

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El colegio demandante señala que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales en el sentido interpretativo referido a que la PNP pueda prestar servicios policiales extraordinarios para “atender la seguridad externa de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales”.
- Alega que existen 138 convenios suscritos entre la PNP y empresas extractivas firmados entre 1995 y 2018, especialmente con empresas dedicadas a la minería y los hidrocarburos. Señala que 29 de estos convenios se encontrarían vigentes a la fecha de interposición de la demanda, con fechas de caducidad entre 2019 y 2022, de los cuales 3 tienen vigencia indefinida, 14 podrían renovarse de manera automática y 2 no precisan su vigencia. La mayoría de empresas contratantes tienen conflictos ubicados en regiones donde se habrían producido fuertes tensiones socioambientales, como Arequipa, Apurímac, Cajamarca y Puno.
- Afirma que el Decreto Legislativo 1267 es inconstitucional por la forma, pues regular la organización y funciones de la PNP corresponde a una ley orgánica o, cuando menos, a una ley ordinaria, y no mediante una norma que no asegura el debate público. Sostiene que la reserva de ley tiene por objeto garantizar que determinados asuntos de elevado interés público sean sometidos a debate en el Congreso de la República.
- El demandante sostiene que la PNP es una entidad vital para el adecuado funcionamiento del Estado, por lo que su estructura y funcionamiento debiera regularse por ley orgánica, conforme al artículo 106 de la Constitución. Rechaza por ello el razonamiento de este Tribunal en el fundamento 30 de la Sentencia 0022-2004-AI/TC, aunque sostiene que cuando menos, existe una reserva de ley ordinaria a favor de la regulación de la PNP.
- Además, señala que el Poder Ejecutivo se extralimitó de las atribuciones que le fueron conferidas mediante la Ley 30506, que solo lo facultó para el perfeccionamiento de la Ley de la PNP, y no para que realice su derogación y modificación absoluta con la sanción de otra ley sobre la materia.
- Por otro lado, alega que las normas impugnadas son inconstitucionales por el fondo, por cuanto: (i) desnaturalizan y menoscaban la función de la PNP, entendida como función pública, privatizándola y poniéndola al servicio de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

intereses particulares y por encima del bien común; (ii) incumplen los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) respecto a la función policial y el uso de la fuerza en los Estados democráticos, así como la obligación estatal de remover los obstáculos que impiden la vigencia de los derechos humanos, vulnerando el bien jurídico de la seguridad ciudadana; (iii) son discriminatorias y generan indefensión en las poblaciones que habitan en las zonas de influencia de proyectos extractivos; (iv) desnaturalizan el contrato de trabajo de los efectivos policiales; y, (v) representan un ejercicio proscrito de las libertades económicas y atentan contra el principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado.

- Solicita que la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1267, que establece que la PNP pueda prestar servicios policiales extraordinarios en entidades del sector privado, sea interpretada en el sentido que las empresas extractivas -así como las de transporte vinculadas a estas- no podrán ser incluidas dentro de las entidades privadas solicitantes, en razón de que la función pública policial sería desnaturalizada si ello ocurriera.
- Argumenta que en contextos de conflictividad social, las situaciones que puedan comprometer el orden público o la seguridad ciudadana deben ser atendidas por una fuerza policial neutral, independiente y no financiada por intereses corporativos, pues esto alienta la criminalización en contra de defensores de derechos humanos que participan en actos de movilización social. Agrega que en el contexto de los servicios policiales extraordinarios, la población desconoce si el personal policial labora en cumplimiento de su función pública o al servicio de un privado.
- El demandante señala que la PNP tiene como función primordial la preservación del orden interno, que es un bien jurídico constitucional, lo cual se deriva principalmente del artículo 2, inciso 24 de la Constitución, que reconoce el derecho de toda persona a la seguridad personal; el artículo 44, según el cual uno de los deberes primordiales del Estado es proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y también del artículo 166, que señala que la PNP tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno, así como prestar protección a las personas y a la comunidad, y prevenir, investigar y combatir la delincuencia.
- Agrega que este Tribunal ha manifestado, en el fundamento 8 de la Sentencia 0017-2003-AI/TC, que el orden interno es sinónimo de orden policial. Afirma que la seguridad ciudadana concretiza la vigencia efectiva del bien jurídico constitucional del orden interno, y que este no obedece a intereses particulares, sino públicos, pues está asociado al interés general. Por tanto, afirma que el servicio policial debe brindarse a la comunidad en su conjunto, sin realizar distinciones arbitrarias, como ocurre con los servicios policiales extraordinarios, que implican una prestación de servicio diferenciado y privilegiado en favor de particulares, beneficiarios de un convenio.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- El demandante también alega que los servicios policiales extraordinarios constituyen un supuesto de abuso del derecho, y vulneran el principio de interdicción de la arbitrariedad, pues constituyen una desviación del poder de la PNP que no responden a su finalidad legítima. Por ello, afectarían el derecho a la buena administración.
- Asimismo, sostiene que la función de la PNP es una función pública, y que no se deja de ser funcionario público cuando termina la jornada laboral o se está de vacaciones o de franco. En el caso de los policías o militares la situación es aún más sensible por cuanto son quienes ejercen el monopolio del uso legítimo de la fuerza estatal. Sin embargo, mediante los servicios policiales extraordinarios, estos agentes protegen intereses corporativos particulares durante sus vacaciones o días de franco, ignorando el carácter permanente de la función pública.
- Estos servicios policiales extraordinarios representan para el demandante una privatización de la función policial, lo que quiebra las competencias constitucionales de la PNP, y coloca como una mercancía más en el mercado los actos de poder estatal, sujetos a los intereses de las empresas.
- En tal sentido, señala que del artículo 2, inciso 1, del Decreto Legislativo 1213, no debe interpretarse que las personas públicas a que se refiere la norma prestan servicios de seguridad privada. Esto es, ni la PNP ni las Fuerzas Armadas (FFAA) pueden ser ofertantes de servicios de seguridad privada. Ello en relación con la seguridad externa de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales.
- El demandante argumenta también que los servicios policiales extraordinarios generan graves situaciones de conflictos de intereses que se encuentran en contradicción con lo dispuesto en el artículo 7, inciso 1, de la Ley 27815, ‘Ley del Código de Ética de la Función Pública’. Considera, en ese sentido, que el servidor público debe regirse por el deber de neutralidad, y actuar con absoluta imparcialidad en el desempeño de sus funciones, demostrando independencia, la cual se ve comprometida cuando la PNP pretende garantizar a la vez la seguridad ciudadana y los intereses de la empresa (a la cual está vinculada por convenio), que son distintos y opuestos al interés de la comunidad y al bien común.
- Señala que los servicios policiales extraordinarios generan indefensión en las poblaciones que habitan en las zonas de influencia de los proyectos extractivos. Además, habría un trato discriminatorio, pues en virtud de los convenios con las empresas la PNP garantiza de forma prioritaria la protección de quienes han contratado sus servicios, abandonando la seguridad ciudadana de la población rural, especialmente en situaciones de conflictividad social.
- Para el demandante, la discriminación es principalmente de tipo económico, pues la PNP opta por preferir proteger los intereses de las empresas extractivas en detrimento de los intereses de la comunidad, pues las primeras pagan una contraprestación por los servicios de seguridad recibidos, aunque ambos tienen la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

misma necesidad. Además, esto ocurre en zonas de conflictividad social donde la presencia del Estado es limitada, salvo por las fuerzas policiales que sirven a intereses particulares, generando desconfianza en la población local, e impunidad en caso de violaciones a los derechos fundamentales de las personas.

- Alega que las normas impugnadas incumplen los estándares del DIDH respecto al uso de la fuerza en los Estados democráticos, en concordancia con el Decreto Legislativo 1186, ‘Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la PNP’, y con lo dispuesto en ‘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.
- Por otro lado, el demandante señala que los servicios policiales extraordinarios desnaturalizan el contrato de trabajo de los efectivos policiales, pues los convenios suscritos sirven para evitar el pago de beneficios sociales a favor de los efectivos policiales que los brindan, como cuando denominan entrega económica a lo que en realidad es una remuneración.
- Sostiene que ello tendría dos objetivos: (i) evitar cumplir con los elementos esenciales de una relación laboral, pues existe prestación personal y subordinación, pero no remuneración; y, (ii) evadir la responsabilidad de la PNP cuando exista una situación de alto riesgo. Esto implica una instrumentalización de los derechos laborales de los efectivos policiales.
- Asimismo, afirma que los servicios policiales extraordinarios representan un ejercicio proscrito de las libertades económicas, pues la función policial representa un límite a la libertad contractual de la PNP y de las empresas, dado que no puede estar disponible en el mercado para ser contratada por privados. Los convenios, por ello, serían inconstitucionales y contrarios al orden público.
- Finalmente, el demandante alega que las normas impugnadas vulneran el principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado, consagrado en el artículo 60 de la Constitución, pues los servicios policiales extraordinarios, pagados por las empresas extractivas, usando el uniforme y armas oficiales del Estado, desempeñan roles de guardianía externa de la misma forma en que lo harían los trabajadores de las empresas de seguridad privada, que existen y son capaces de brindar tales servicios.

**B-2. Contestación de la demanda**

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, son los siguientes:

- El Procurador Público Especializado señala que la demanda es infundada en todos sus extremos. Respecto a la alegada inconstitucionalidad por la forma, señala que la Constitución no ha establecido reserva de ley orgánica u ordinaria para la regulación de la PNP, lo que ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- En lo referente a que el Poder Ejecutivo se habría excedido al legislar sobre una materia no delegada, señala que la Ley 30506 incluyó un mandato para legislar sobre seguridad ciudadana a fin de “modificar la estructura organizacional y funcionamiento del Ministerio del Interior para mejorar la atención y prestación de servicios al ciudadano” y “perfeccionar el marco normativo” de la PNP, por lo que se encontraba habilitado para modificar el marco normativo de dicho ministerio y sus órganos adscritos. Esto no se limita a una modificación parcial.
- Sobre la falta de debate público, el demandado señala que no corresponde establecer requisitos adicionales al proceso de emisión de normas legales. Agrega que este Tribunal ya ha señalado, en la Sentencia 00012-2018-PI/TC, que ciertas materias, por circunstancias vinculadas a la urgencia o necesidad de un accionar inmediato, justifican reducir la deliberación, razonamiento que se aplica al procedimiento de los decretos legislativos.
- Respecto a los cuestionamientos de fondo, el Procurador Público Especializado señala que la PNP cumple sus funciones de acuerdo con lo establecido en la Constitución, respetando el orden constitucional y los derechos fundamentales.
- Sostiene que el anexo de la Ley 30714, Ley que regula el régimen disciplinario de la PNP, señala con sanción de pase a retiro a aquellos efectivos policiales que brinden servicios de protección o seguridad no autorizados a terceros.
- Afirma también que el Decreto Legislativo 1267 garantiza la imparcialidad, objetividad y neutralidad, así como la unidad, de la función policial. Conforme a esto último, el personal policial es parte de un órgano caracterizado por la unidad institucional y operacional, y se encuentra sujeto siempre a las mismas normas y obligaciones, así como a una única estructura jerárquica y de mando, lo cual se mantiene cuando la función policial se realiza en el marco de los servicios policiales extraordinarios.
- Sostiene que estos servicios sirven para garantizar de mejor manera el control interno y la seguridad ciudadana, sin afectar la institucionalidad e independencia de la PNP, y que esto ocurre conforme a normas legales expresas que regulan la materia de forma clara y transparente. Además, dichos servicios están limitados a ocho supuestos de hecho en que se pueden brindar, y siempre bajo un convenio.
- En tal sentido, alega que la función policial requiere importantes herramientas económicas y logísticas, por lo que los servicios policiales extraordinarios son un método para obtener recursos para cumplir con dicha función. Además, señala que los servicios policiales extraordinarios no son nuevos en nuestro ordenamiento, sino que ya se encontraban contemplados en la Ley 27238 y en el Decreto Legislativo 1148, normas que anteriormente regulaban a la PNP.
- Del mismo modo, agrega que la normativa aplicable establece que el solicitante del servicio no tiene poder de dirección alguno sobre el personal de la PNP, y que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se compromete a no interferir en las operaciones policiales que se realicen, bajo ninguna circunstancia, lo que asegura la independencia e imparcialidad de los efectivos policiales. También se especifica que los servicios policiales extraordinarios no impiden ni limitan al personal destacado a cumplir con sus labores institucionales.

- Además, señala que, conforme al modelo de cooperación entre la PNP y las empresas extractivas, aprobado por Resolución Ministerial 562-2017-IN, los servicios policiales extraordinarios se realizan en la zona de influencia periférica, y no al interior de la empresa (salvo en el caso de custodia de almacenes con explosivos y similares). Es decir, se incrementa el personal policial y se fortalece la seguridad ciudadana en zonas contiguas a la actividad extractiva por tratarse de zonas estratégicas o de difícil acceso, no servicios de carácter privado.
- En tal sentido, indica que mediante los servicios policiales extraordinarios se realiza función policial, por lo que no resulta válido, para el demandado, señalar que vulneran el principio de interdicción de la arbitrariedad, o que constituyen un abuso del derecho, o una amenaza a la seguridad ciudadana, pues los policías siempre están sujetos al poder estatal, y conservan su imparcialidad y objetividad frente a las empresas solicitantes.
- En cuanto a la supuesta discriminación, alega que las normas impugnadas no establecen un trato diferenciado entre las personas, conforme al *test de igualdad* practicado por el Tribunal Constitucional, pues la diferenciación no ocurre en las normas legales sino en las infralegales y, además, no ocurre entre personas, sino que se da considerando situaciones objetivas, y no se limita a empresas extractivas o entidades privadas, sino que incluye otros tipos de empresas y entidades públicas.
- Respecto, al pago económico proveído por la entidad solicitante, este pago se realiza a la PNP, e incluye una entrega al personal policial que, encontrándose de vacaciones, permiso o franco, preste los servicios de manera voluntaria, los gastos en que incurre la PNP, y el monto por las compensaciones económicas que correspondan a los policías.
- Por tanto, sostiene que no existe una relación económica entre la entidad solicitante y el personal policial, ni tampoco ánimo de lucro por parte de la PNP, sino que se busca solventar los gastos en que incurre por brindar seguridad extra en zonas estratégicas. Afirma que los convenios no tienen naturaleza contractual, pues su objeto no es patrimonial.
- Agrega que tampoco se estarían encubriendo una relación laboral entre las empresas y los policías, pues estos últimos jamás se encuentran bajo el poder de dirección privado, sino estatal, y no se produce ningún tipo de subordinación laboral a otro órgano que no sea la Policía Nacional del Perú.
- Por ello, sostiene también que no se afecta la seguridad ciudadana como bien



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídico, y que no se han vulnerado los estándares del uso de la fuerza, pues las normas impugnadas no tratan sobre esa materia, pues únicamente establecen un marco jurídico para los servicios policiales extraordinarios. Los efectivos policiales que los brindan se encuentran sujetos a la cadena de mando de la PNP y a toda la normativa aplicable a la misma, incluidas todas las reglas sobre uso de la fuerza.

- De otro lado, argumenta que no se ha vulnerado el principio de subsidiariedad económica del Estado, pues los servicios policiales extraordinarios y los servicios de seguridad privada tienen regulación diferente, y el personal policial que participa de dichos servicios lo hace ejerciendo el poder estatal, pues realiza función policial y no un servicio de seguridad privada.
- Sobre la impugnación del artículo 2, inciso 1, del Decreto Legislativo 1213, señala que este no regula la función policial o los servicios policiales extraordinarios, y mucho menos autoriza al personal de la PNP a realizar servicios de seguridad privada, sino que únicamente delimita el ámbito de aplicación de la citada norma.
- Finalmente, el Procurador Público Especializado hace notar que en realidad el demandante cuestiona como inconstitucionales ciertos sentidos interpretativos referentes a la suscripción de convenios de servicios policiales extraordinarios únicamente entre la PNP y empresas extractivas, lo que depende de la inconstitucionalidad de una norma infralegal, el Decreto Supremo 003-2017-IN. Ello desnaturaliza el proceso de inconstitucionalidad, pues el análisis de la norma infralegal sería la cuestión principal. Además, de este razonamiento se extrae que las normas legales impugnadas no serían inconstitucionales en sí mismas.

## II. FUNDAMENTOS

### §1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. La demanda ha sido presentada con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1267, ‘Ley de la Policía Nacional del Perú’; el artículo 2, inciso 1, del Decreto Legislativo 1213, ‘Decreto Legislativo que regula los servicios de seguridad privada’; y, los artículos 9, primer párrafo, 10, primer párrafo, 11, inciso d), 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 del Decreto Supremo 003-2017-IN, ‘Decreto Supremo que aprueba los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial’.

2. La Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1267 establece lo siguiente:

La Policía Nacional del Perú, a través del personal policial que se encuentre de vacaciones, permiso o franco y de manera voluntaria, podrá prestar servicios policiales extraordinarios en entidades del Sector Público y/o del Sector



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Privado, en situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana.

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

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

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

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

3. Por otro lado, también se cuestiona el artículo 2 del Decreto Legislativo 1213, en sus incisos 1 y 2, el cual regula el ámbito de aplicación de la prestación del servicio de seguridad privada”

4. El Tribunal advierte que, en el escrito de demanda, se han formulado una serie de argumentos que cuestionan la constitucionalidad, tanto por razones de forma como de fondo, del Decreto Legislativo 1267. En lo que respecta al Decreto Legislativo 1213, solo se ha solicitado una declaratoria de inconstitucionalidad por razones de fondo.

5. En ese sentido, corresponde examinar, en primer lugar, los argumentos respecto de la supuesta inconstitucionalidad, por razones de forma, del Decreto Legislativo 1267.

**§2. INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA DEL DECRETO LEGISLATIVO 1267**

6. En su escrito de demanda, el Colegio de Abogados de San Martín ha indicado que el Decreto Legislativo 1267 es inconstitucional por razones de forma, ya que regula materias que, por su naturaleza, corresponden ser desarrolladas en una ley orgánica. Del mismo modo, agrega que el Poder Ejecutivo se extralimitó al ejercer las atribuciones que le fueron conferidas mediante la Ley 30506, ya que esta solo lo facultó para el perfeccionamiento de la Ley de la Policía Nacional del Perú.

7. Este Tribunal, en jurisprudencia constante, ha sostenido que, a través del proceso de inconstitucionalidad, se pueden cuestionar normas con rango de ley que, por razones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de forma o de fondo, contravengan lo establecido en nuestra *norma normarum*. En el caso concreto de los vicios por la forma, se ha precisado que una norma incurre en ellos, principalmente, en tres escenarios: a) cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento de producción normativa previsto en la Constitución; b) cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho; y, c) cuando es expedida por un órgano que constitucionalmente resulta incompetente para hacerlo [STC 00020-2005-PI y 00021-2005-PI (acumulados), fundamento 22].

8. En el presente caso, este Tribunal nota que los argumentos por los que se impugna la constitucionalidad por la forma del decreto se relacionan, en esencia, con los dos últimos supuestos, ya que se considera que el Poder Ejecutivo no era el órgano competente para regular el régimen de la Policía Nacional del Perú, lo cual debió realizarse a través de otra fuente derecho.

9. En efecto, los vicios cuestionados por la entidad demandante son los siguientes: i) las materias reguladas por el Poder Ejecutivo no podían ser aprobadas por decreto legislativo, ya que en estos casos existe reserva de ley orgánica o, cuando menos, de ley ordinaria; ii) la ley autoritativa no delegó facultades para la adopción de las medidas que, finalmente, implementó el Poder Ejecutivo mediante el decreto legislativo cuestionado; y, iii) las reformas adoptadas debieron contar con un mayor margen de deliberación, debido a las materias sobre las que versaban.

10. En consecuencia, se procederá a analizar, por separado, cada uno de los argumentos desarrollados por el Colegio de Abogados de San Martín respecto de la supuesta inconstitucionalidad, por razones de forma, del Decreto Legislativo 1267.

i) *Sobre la existencia de una reserva de ley orgánica para regular la estructura y funcionamiento de la Policía Nacional del Perú*

11. En relación con el primer punto, el Colegio de Abogados de San Martín ha sostenido, en su escrito de demanda, que el decreto legislativo está regulando materias que, según la Constitución, cuentan con reserva de ley orgánica. De conformidad con lo expuesto por la entidad demandante, en la medida en que el decreto legislativo ha adoptado medidas concernientes a la estructura y funcionamiento de una entidad del Estado, existiría un vicio de forma al no hacerse las reformas respectivas a través de una ley orgánica o, por lo menos, de una ley ordinaria.

12. En su escrito, la entidad demandante ha indicado que la regulación de la Policía Nacional del Perú originariamente se encontraba contenida en la Ley 27238, a través de la cual se promulgó la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú. Esta ley, según precisa, fue derogada por el Decreto Legislativo 1148, cuerpo normativo que se encargaría de normar el régimen de esta entidad estatal. Con posterioridad, este decreto legislativo sería, a su vez, derogado por el Decreto Legislativo 1267, el cual, precisamente, es cuestionado en este proceso de inconstitucional. De esta forma, el Colegio de Abogados de San Martín advierte que, en la actualidad, el estatuto y las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

funciones de la Policía Nacional del Perú se regulan por una fuente del derecho distinta a la inicialmente prevista para esta labor.

13. Ahora bien, es importante precisar que el solo hecho que una ley orgánica haya sido reformada por un decreto legislativo no supone, por sí mismo, un vicio que amerite una declaratoria de inconstitucionalidad. Sobre ello, se ha precisado que no debe presumirse que una materia revista naturaleza orgánica “solo por encontrarse incorporada en una ley que lleva ese nombre, siendo necesario analizar, caso por caso, es decir, norma por norma, si la materia tratada por ella se encuentra reservada constitucionalmente a una fuente que ostente mayor rigidez” [STC 0002-2011-PCC, fundamento 10]. En consecuencia, lo que en este caso corresponde determinar es si es que es constitucionalmente posible que el legislador delegue, al Poder Ejecutivo, la regulación de la estructura y funcionamiento de la Policía Nacional del Perú.

14. De acuerdo con el artículo 106 de la Constitución, “[m]ediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución”. La tesis del Colegio de Abogados de San Martín es que, de acuerdo con esta disposición constitucional, las atribuciones de la Policía Nacional del Perú debían ser reguladas por ley orgánica, al ser una entidad estatal prevista en la ley fundamental. Al respecto, este Tribunal advierte que son dos los posibles sentidos interpretativos del artículo 106: i) la estructura y el funcionamiento de las entidades formalmente mencionadas en la Constitución deben ser reglamentadas a través de leyes orgánicas; y, ii) no toda entidad estatal prevista en la ley fundamental debe ser regulada por esta fuente del derecho, sino solo aquellas que así lo requieran por su relevancia constitucional.

15. Evidentemente, la primera tesis interpretativa puede conducir al absurdo que cualquier entidad, por el solo hecho de haber sido mencionada en algún extremo de la Constitución, deba ser regulada por una ley orgánica. Sobre ello, ya este Tribunal, en la STC 00022-2004-PI, ha sostenido una serie de criterios que permiten identificar qué entidades, por su relevancia constitucional, deben ser reglamentadas por aquella fuente formal del derecho. En aquella oportunidad, se precisó que la Policía Nacional del Perú es un órgano dependiente del Ministerio del Interior, de modo que, si la estructura y funcionamiento de este último podía ser reglamentados por una ley ordinaria, no existía ningún impedimento formal para que el de aquella entidad también lo fuera [STC 00022-2004-PI, fundamento 30].

16. De este modo, se ha precisado que no existía un *deber constitucional* de reglamentar la estructura y el funcionamiento de la Policía Nacional del Perú a través de una ley orgánica. Sin embargo, resta determinar si esta regulación puede ser objeto de una delegación de facultades en los términos previstos en el artículo 104 de la Constitución. De conformidad con esta cláusula constitucional, “[e]l Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. Este Tribunal ha sostenido en su jurisprudencia que el artículo 104 ha institucionalizado la legislación ejecutiva delegada. En relación con sus límites, ha precisado que ellos comprenden “tanto los directamente establecidos por la Constitución como los previstos en la ley habilitante, que, según el antes citado artículo 104° de la Constitución, tiene competencia para establecer exigencias tanto de orden temporal como de orden material” [*cf.* STC 00022-2011-PI].

18. Al respecto, no se adviere la existencia de algún límite de naturaleza constitucional relacionado con la posibilidad de delegar al Poder Ejecutivo la regulación del funcionamiento y estructura de la Policía Nacional del Perú. De hecho, como se ha precisado con anterioridad, este es un órgano dependiente del Ministerio del Interior. En ese sentido, es lógico concluir que este último sector conoce, de cerca, cuáles son las materias que resultaría conveniente reformar a efectos de optimizar su funcionamiento, ya que de ello depende, en buena medida, el resguardo del orden público y de la seguridad ciudadana.

19. De similar forma, es el Poder Ejecutivo el que puede identificar qué medidas adoptar para hacer más operativo el funcionamiento de la Policía Nacional del Perú. En efecto, no es ajeno a este Tribunal el hecho que existen ciertas cuestiones técnicas que, por *expertise*, son más cercanas y conocidas por las autoridades vinculadas al Poder Ejecutivo. Por ello, no se advierte que la regulación de la estructura y funcionamiento de esta entidad estatal deba, necesariamente, encontrarse asignada a una ley orgánica.

ii) *Sobre la “extralimitación” en la que habría incurrido el Poder Ejecutivo respecto de la ley autoritativa*

20. En relación con el segundo punto, este Tribunal debe determinar si es que el Poder Ejecutivo se ha extralimitado respecto de las materias que fueron expresamente delegadas por la ley autoritativa expedida por el Congreso de la República.

21. Sobre ello, fluye de autos que, mediante la Ley 30506, el Congreso delegó al Poder Ejecutivo la potestad de legislar “por el plazo de noventa (90) días calendario, en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República” (artículo 1).

22. Concretamente, el artículo 2.2 de la ley autoritativa se encargó de precisar las materias que, en lo que respecta a la seguridad ciudadana, fueron objeto de delegación al Poder Ejecutivo. De conformidad con esta disposición, este órgano del Estado estaba habilitado para legislar sobre lo siguiente:

[...]

c) Reestructurar el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, mejorando la articulación multisectorial e intergubernamental y la participación ciudadana,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

así como la cooperación entre la Policía Nacional del Perú y los gobiernos locales y regionales, sin que ello implique regular sobre materias reservadas a ley orgánica ni afectar las competencias otorgadas a los gobiernos locales y regionales en la Constitución Política del Perú.

[...]

e) Modificar la estructura organizacional y funcionamiento del Ministerio del Interior para mejorar la atención y prestación de servicios al ciudadano, así como contribuir a la erradicación de actos de corrupción dentro del sector; perfeccionar el marco normativo de la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común, sin que ello implique regular materias reservadas a ley orgánica ni se afecte la autonomía constitucional de las dos últimas instituciones antes mencionadas.

23. Se puede apreciar que, en el marco de delegación de facultades, el Congreso de la República autorizó al Poder Ejecutivo para legislar en cuestiones vinculadas con la “reestructuración” del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. En el caso de la Policía Nacional del Perú, se estipuló que la habilitación se efectuaba con el propósito de que se mejoraran los canales de cooperación entre este órgano con los gobiernos locales y regionales. Del mismo modo, de conformidad con el artículo 2.e, se habilitaba al Ejecutivo de perfeccionar el marco normativo de la Policía Nacional del Perú para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común.

24. Para este Tribunal, la referencia indeterminada al “perfeccionamiento” del marco normativo policial otorga al Poder Ejecutivo un importante margen de maniobra para incorporar las medidas que, dentro de sus atribuciones de conformidad con la Constitución, estime como necesarias para la optimización de los servicios que presta la Policía Nacional del Perú como entidad del Estado. Sin embargo, es también posible interpretar la voluntad del legislador a través de los documentos que se encargaron de analizar, en sede parlamentaria, la viabilidad del Decreto Legislativo 1267.

25. En efecto, el Decreto Legislativo 1267 fue analizado por parte del Congreso de la República, el cual, en ejercicio de las funciones de control que le dispensa tanto la Constitución como su Reglamento, determinó que la regulación finalmente aprobada por el Poder Ejecutivo se encontraba dentro del ámbito de las competencias que habían sido delegadas por parte de la autoridad legislativa. En efecto, en el dictamen de fecha 25 de abril de 2017, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso concluyó que

[e] Decreto Legislativo estudiado **HA CUMPLIDO** con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 30506 [Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de fecha 25 de abril de 2017, pág. 21. Énfasis pertenece al original].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. De ello se desprende que, para el propio Congreso de la República, las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo se encontraban en el marco de lo que había sido objeto de delegación en la ley autoritativa. De hecho, la amplitud de estas materias también se advierte en el Proyecto de Ley 228/2016-CR, el cual sugirió, precisamente, la aprobación de la ley autoritativa que daría origen al Decreto Legislativo 1267. De conformidad con esta propuesta, la delegación de facultades era indispensable a fin de

efectuar modificaciones y ajustes en lo referente a la estructural organizacional, especialización profesional, modalidades de servicio, régimen disciplinario, carrera policial y salud, con la finalidad de contar con una Policía moderna que responda a los retos que enfrenta el país [...]. Asimismo, se debe incidir en una estricta administración de disciplina policial, garantizando el ejercicio irrestricto de los derechos del personal policial.

27. Se desprende de este proyecto que la autorización que se iba a brindar al Poder Ejecutivo para regular todo lo concerniente al perfeccionamiento de la normatividad relativa a la Policía Nacional del Perú era de carácter amplio. De hecho, esto también fue entendido de la misma forma por el Congreso de la República, el cual, al analizar el decreto legislativo aquí cuestionado, terminó por confirmar que no existía alguna extralimitación por parte de la autoridad ejecutiva.

28. Lo expuesto demuestra que sería inoficioso que este Tribunal considere que exista alguna clase de extralimitación en relación con una cuestión en la que los mismos órganos involucrados se encuentran de acuerdo, siempre, claro está, que esta operación se encuentre dentro del marco de lo *constitucionalmente permitido*, tal y como se ha acreditado en este caso. En ese sentido, existen razones considerables para estimar que el Poder Ejecutivo ha legislado de conformidad con las materias que fueron objeto de delegación por parte del Congreso de la República, por lo que no se advierte algún vicio de inconstitucionalidad por la forma en este extremo de la demanda.

*iii) Acerca de la falta de deliberación como sustento de una supuesta inconstitucionalidad por la forma*

29. Finalmente, este Tribunal también nota que, según el Colegio de Abogados de San Martín, se ha presentado un déficit de deliberación, ya que las reformas adoptadas por el Decreto Legislativo 1267 no fueron objeto de discusión en el órgano que, por antonomasia, refleja la deliberación pública, que es el Congreso de la República.

30. Al respecto, el Tribunal ha señalado, en constante jurisprudencia, que la deliberación es un componente fundamental de cualquier sistema democrático. En particular, se ha precisado que la democracia no puede ser concebida como un simple agregado de preferencias o intereses de quienes detentan el poder, ya que la adopción de decisiones debe fundamentarse en un constante y nutrido intercambio de posiciones y argumentos. Esto implica que todos los que intervienen en estos procesos cuenten con los datos necesarios para emitir una opinión informada [*cf.* STC 00012-2018-PI y 00013-2018-PI (acumulados), fundamento 19].



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

31. Ahora bien, la jurisprudencia desarrollada por este Tribunal en cuanto a la necesidad de la deliberación se ha relacionado, básicamente, con las exoneraciones de trámites al interior del Congreso de la República, mas no en el caso de la delegación de facultades. Sobre ello, es importante anotar que, de estimarse lo señalado por la parte demandante, debería cuestionarse la constitucionalidad formal de todos los decretos legislativos, ya que esta fuente del derecho se caracteriza, precisamente, por delegar en un órgano técnico el desarrollo de ciertas materias que, por su naturaleza, no suelen ser objeto de discusión en el seno del intercambio parlamentario.

32. En ese sentido, es natural que los modernos Estados Constitucionales, en aras de favorecer un ágil desenvolvimiento de sus instituciones, habiliten herramientas como la delegación de facultades normativas a órganos que, por su experiencia y conocimientos técnicos, puedan brindar una inmediata respuesta a una situación problemática. En el seno de estos órganos es natural que la deliberación no sea ejercida en los mismos términos que en el Congreso de la República.

33. En todo caso, esto no puede ser un motivo para identificar un posible vicio de inconstitucionalidad por la forma, ya que este órgano estatal conserva la potestad de examinar la propuesta efectuada por el Poder Ejecutivo, a fin de determinar si es que ha existido alguna posible extralimitación por parte de este último. En ese sentido, no considera este Tribunal que, en este extremo, se haya acreditado la existencia de algún vicio de inconstitucionalidad.

34. Por todo lo expuesto, este Tribunal considera que el Decreto Legislativo 1267 es compatible, por la forma, con la Constitución. En consecuencia, corresponde examinar los argumentos expuestos por las partes respecto de la inconstitucionalidad, por el fondo, de las disposiciones impugnadas.

**§4. INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS DEL DECRETO LEGISLATIVO 1213 Y EL DECRETO LEGISLATIVO 1267**

35. El Tribunal, de la revisión del escrito de demanda, advierte que los argumentos relativos a una eventual inconstitucionalidad por el fondo giran en torno a que las disposiciones impugnadas adolecen de los siguientes vicios: (i) desnaturalizan y menoscaban la función de la PNP, entendida como función pública, privatizándola y poniéndola al servicio de intereses particulares y por encima del bien común; (ii) incumplen con los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) respecto a la función policial y el uso de la fuerza en los Estados democráticos, vulnerando el bien jurídico de la seguridad ciudadana; (iii) son discriminatorias y generan indefensión en las poblaciones que habitan en las zonas de influencia de proyectos extractivos; (iv) desnaturalizan el contrato de trabajo de los efectivos policiales; y, (v) representan un ejercicio proscrito de las libertades económicas y atentan contra el principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado.

36. En ese sentido, corresponde analizar, por separado, cada uno de los puntos que han sido cuestionados por el Colegio de Abogados de San Martín.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**4-1. UNA CUESTIÓN PREVIA: ACERCA DEL DECRETO LEGISLATIVO 1267 Y SU DESARROLLO A TRAVÉS DEL DECRETO SUPREMO 0003-2017-IN**

37. Sin embargo, y antes de analizar los argumentos expuestos por las partes, este Tribunal nota que, en estricto, diversos reclamos presentados en la demanda de inconstitucionalidad se conectan, esencialmente, con cláusulas del Decreto Supremo 0003-2017-IN, el cual reglamenta todo lo relativo a la prestación de Servicios Policiales Extraordinarios. De hecho, la propia entidad demandante ha admitido que no cuestiona, en general, su realización, sino que su pedido se circunscribe al caso de los escenarios en los que se han presentado conflictos sociales a raíz del desarrollo de la actividad minera en diversas localidades, los cuales precisamente se encuentran regulados en dicha norma infralegal. Del mismo modo, diversos cuestionamientos planteados en el escrito de demanda (tales como la supuesta vulneración de derechos laborales) se encuentran, también, expuestos en el referido decreto y no así en el texto del decreto legislativo impugnado.

38. Siendo esto así, lo que en principio correspondería a este Tribunal sería declarar, sin más, la improcedencia de la demanda, y ello debido a que lo que se estaría impugnando sería, en buena cuenta, una norma de rango infralegal, lo que generaría que este supremo intérprete de la Constitución carezca de competencia para dilucidar el reclamo presentado en el seno de un proceso de inconstitucionalidad. Ahora bien, en este caso ocurre algo *sui generis*: la figura de los “Servicios Policiales x traordinarios” ha sido regulada en la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1267 en términos excesivamente genéricos, brindando, de este modo, un importante margen de regulación a la propia administración pública.

39. De este modo, los escenarios en los que se prestan estos servicios se encuentran contenidos, en su totalidad, en el Decreto Supremo 0003-2017-IN. Esto supone que, en principio, nada impediría al Ministerio del Interior expedir normas que puedan ampliar o reducir los escenarios en los que ellos se realizan. Por ello, es importante que este Tribunal, en la dilucidación de la presente controversia, delimite, si es que, en primer lugar, su prestación resulta, en *general*, contraria a las funciones constitucionalmente asignadas a la Policía Nacional del Perú. Una vez precisado lo anterior, corresponderá examinar si es que existen algunos supuestos particulares en los que la realización de los “Servicios Policiales x traordinarios” pueda comprometer derechos o bienes con cobertura constitucional, lo que generaría que la autoridad legislativa y administrativa no cuenten con competencia para regularlos.

40. Por lo expuesto, este Tribunal, más que ejercer un control de constitucionalidad del Decreto Supremo 0003-2017-IN, lo que en realidad procederá a examinar es si es que la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1267 otorga alguna clase de cheque en blanco a la administración para regular todos los escenarios en los que se pueden prestar esta clase de servicios.

**4-1. LA SUPUESTA DESNATURALIZACIÓN Y MENOSCABO DE LA FUNCIÓN POLICIAL**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

41. El Colegio de Abogados de San Martín ha alegado que las disposiciones impugnadas desnaturalizan la función policial, ya que generan graves conflictos de intereses que se encuentran en contradicción con Ley del Código de Ética de la Función Pública. Sobre ello, indican que esta incompatibilidad surge cuando la PNP pretende garantizar, a la vez, la seguridad ciudadana y los intereses de la empresa (a la cual está vinculada por convenio), que son distintos y opuestos al interés de la comunidad y al bien común. Esto no permite, según menciona, que pueda existir una policía neutral e independiente, ya que se está tolerando la prestación de un servicio diferenciado y privilegiado en favor de particulares, beneficiarios de un convenio. Agrega, en ese sentido, que las disposiciones cuestionadas suponen un abuso del derecho y un desvío del poder.

42. Corresponde, pues, que este Tribunal examine si es que las disposiciones cuestionadas afectan el deber de neutralidad y, en ese sentido, si desnaturalizan la función policial. Ahora bien, para determinar ello, corresponde analizar, de conformidad con la Constitución y las cláusulas pertinentes del ordenamiento jurídico nacional, cuáles son las finalidades que corresponde realizar a la Policía Nacional del Perú.

43. Al respecto, la finalidad de esta institución, tal y como se precisa en el artículo 166 de la norma fundamental, es la de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, así como prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad. También se le encomienda, en virtud de esta disposición constitucional, que garantice el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio tanto público como privado. De similar forma, se le encarga prevenir, investigar y combatir la delincuencia, así como vigilar y controlar las fronteras.

44. El orden interno ha sido asimilado, en nuestra jurisprudencia, a la noción 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” [STC00017-2003-PI, fundamento 7].

45. Ciertamente, el artículo 166 de la Constitución señala que corresponde a la Policía Nacional del Perú el resguardo de la seguridad ciudadana y del orden público. Sin embargo, ello no puede ser asumido como el reconocimiento de una competencia de carácter excluyente. Así, el artículo 197 dispone que las municipalidades, en cooperación con la Policía Nacional, puedan también desarrollar y contribuir con esta clase de funciones. Dentro de ese marco de cooperación, existe, en la actualidad, el servicio denominado como de “Serenazgo”.

46. De acuerdo al Registro Nacional de Municipalidades realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, se consignó que, para el año 2016 existían, a nivel nacional, 26 690 personas que realizaban servicios de “Serenazgo”. El Tribunal no solo ha reconocido la validez constitucional de esta institución, sino que además ha



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

precisado que esta entidad “cumple el objetivo de brindar seguridad ciudadana, por lo general, mediante servicios de vigilancia pública y atención de emergencias” [STC 00041-2004-PI, fundamento 44].

47. Por otro lado, en el contexto de estados de excepción, se puede decretar, por ejemplo, que la preservación de la seguridad ciudadana y del orden interno pueda ser cumplida en colaboración con las Fuerzas Armadas. Al respecto, en nuestra jurisprudencia se ha señalado que “de manera temporal y extraordinaria, las Fuerzas Armadas pueden asumir el control del orden interno, previa declaración de un estado de excepción y mediante orden expresa del Presidente de la República, en su calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, de acuerdo con los artículos, 137°, 165° y 167° de la Constitución” [STC 0002-2008-PI, fundamento 11].

48. En todo caso, y más allá de la existencia de entidades estatales que, junto con la Policía Nacional, desarrollan esta clase de funciones, este Tribunal también advierte, en este rubro, una cada vez más notoria presencia del sector privado, ya que, inclusive, existe una considerable cantidad de empresas dedicadas a la prestación de este servicio. Esto obedece a que, particularmente en las últimas décadas, se ha vuelto más recurrente, tanto en el Perú como en el contexto internacional, la demanda de mayores niveles de seguridad, lo cual obedece a múltiples factores.

49. La masificación de las empresas de seguridad privada evidencia que, en muchas ocasiones, el resguardo policial general no es suficiente, por ejemplo, para el control de espacios que, si bien son privados, se caracterizan por su uso masivo. En este punto, el cuidado de lugares como los centros comerciales, los cines, los restaurantes, los centros financieros o los espectáculos abiertos al público han supuesto un serio reto para la Policía Nacional del Perú, la cual, como es natural, no suele darse abasto, ya que también debe encargarse de la prevención y persecución del delito, lo cual puede ocurrir en cualquier ámbito de la comunidad. No sorprende, en ese sentido, el crecimiento que, entre los años 2005-2015 se han reportado respecto de los agentes que laboran en empresas de seguridad del sector privado, lo cual puede acreditarse a través de lo señalado en el siguiente cuadro [SUCAMEC (2016). Seguridad privada en el Perú. Un estado situacional, pág. 33]:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Departamento	Vigilancia Privada	Transporte de dinero y valores	Protección personal	SISPE	Cuenta propia	SISPA	TOTAL
Lima	117 901	2 185	2 051	655	313	443	123 548
La Libertad	11 364	29	39	36	83	8	11 559
Arequipa	10 050	19	57	23	64	65	10 278
Ancash	8 179	1	14	5	-	47	8 246
Loreto	5 546	27	-	1	2	11	5 587
Cusco	5 117	41	-	2	2	17	5 179
Lambayeque	5 094	13	58	5	-	8	5 178
Junín	4 730	38	1	11	1	21	4 802
Piura	4 682	31	2	5	3	15	4 738
Ica	4 070	21	6	5	104	35	4 241
Puno	3 568	40	1	-	-	24	3 633
Cajamarca	2 652	1	1	1	-	3	2 658
Ucayali	2 040	4	3	5	-	-	2 052
Ayacucho	2 036	2	-	-	-	3	2 041
Callao	1 832	-	-	30	9	21	1 892
Pasco	1 760	-	-	1	-	1	1 762
Tacna	1 664	-	-	-	-	-	1 664
San Martín	1 540	23	-	1	-	-	1 564
Moquegua	1 205	-	-	-	-	-	1 205
Huánuco	978	10	-	3	-	-	991
Tumbes	649	-	1	1	192	3	846
Madre de Dios	416	-	-	2	-	5	423
Apurímac	389	-	-	-	11	-	397
Huancavelica	286	-	-	1	-	-	284
Amazonas	244	-	-	-	-	-	244
<b>TOTAL</b>	<b>197 986</b>	<b>2 485</b>	<b>2 234</b>	<b>793</b>	<b>784</b>	<b>730</b>	<b>205 012</b>

Tabla 2  
Cantidad de carnés iniciales emitidos para agentes de seguridad privada, según modalidad y departamento

Base:  
Total de carnés iniciales emitidos en todas las modalidades durante el periodo 2005-2015 (205 012)<sup>18</sup>  
Fuente:  
SUCAMEN (GSSP - OGTIC)  
Elaboración propia (SUCAMEC - GP)

50. Se aprecia, pues, que los niveles de riesgo se incrementan en la medida en que los puntos de interacción son de carácter masivo. De hecho, estos lugares también se constituyen en importantes focos de peligro para la concreción de hechos delictivos, como ha venido ocurriendo particularmente en las últimas décadas. Ahora bien, no considera este Tribunal, como parece ser la tesis de la entidad demandante, que pueda ser sencillo trazar una distinción tajante entre el ámbito de lo *público* y lo *privado* en lo que se refiere a la protección de la seguridad ciudadana y del orden interno.

51. En efecto, la reiterada comisión de hechos delictivos en contra de empresas privadas no es una cuestión que solo repercute en las personas que laboren en este sector, las cuales, por lo general, ya se ven considerablemente expuestas al delito por las actividades comerciales o financieras que realizan. Y es que los impactos y consecuencias de la comisión reiterada de hechos delictivos en contra de empresas pueden, también, trasladarse al ámbito público. Sobre ello, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha sostenido que

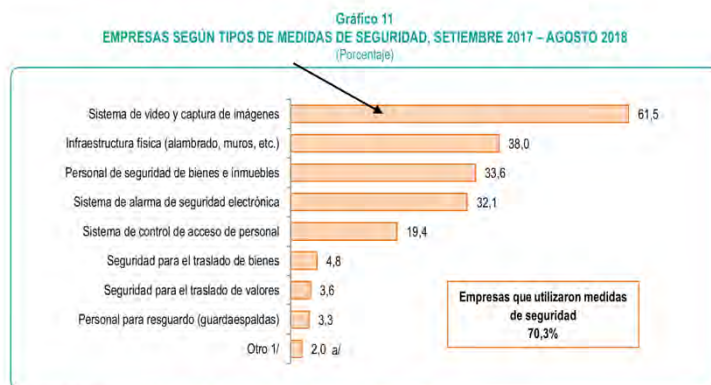
los empresarios y el sector privado han modificado sus conductas debido a la violencia. Por ejemplo, en casos extremos, los empresarios, especialmente los más pequeños, pueden pasar de la formalidad a la informalidad u ocultar sus ganancias para atraer menos a los criminales. En países donde la corrupción y el crimen han penetrado en las instituciones del Estado, los empresarios temen que los delincuentes accedan a información confidencial de sus empresas para efectos de extorsión. Al esconderse en el sector informal, las empresas pueden gozar del anonimato, pues no registran su existencia o sus finanzas ante el Estado [...]. Sin embargo, el aumento de la informalidad niega valiosos ingresos fiscales al Estado [...], lo que debilita aún más la capacidad de sus

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instituciones, como la policía y el poder judicial [... ; además, restringe las acciones de las empresas y, muchas veces, su crecimiento [PNUD (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, pág. 96 y 97].

52. Por otro lado, este Tribunal no puede ser indiferente al hecho que, en los distintos escenarios en los que se realizan esta clase de servicios -incluso los que se generaron con ocasión de alguna iniciativa privada, como puede ser un centro comercial o un concierto abierto al público-, las autoridades policiales se encargan de custodiar el orden y la seguridad de las personas que se encuentran en dichos lugares, lo cual repercute, necesariamente, en el bienestar general. Esto no hace sino reflejar que no se trata de una *privatización* de la labor de la Policía Nacional del Perú.

53. De hecho, por el contexto de exposición al peligro, diversas empresas pertenecientes han adoptado distintas medidas internas para resguardar tanto a sus instalaciones como a su personal, lo cual supone, para ellas, una inversión adicional. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática, “[e]l 70,3% de empresas implementaron medidas de seguridad para protegerse de la delincuencia; de las cuales el 61,5% de empresas utilizaron sistemas de vídeo y captura de imágenes, el 38,0% mejoraron la infraestructura física (alambrado, muros) y el 33,6% contrataron personal de seguridad de bienes e inmuebles” [IN I (2018). Encuesta Nacional de Victimización a Empresas, pág. 16]. En concreto, las medidas que se han adoptado, conforme se puede apreciar del siguiente gráfico, son las siguientes:



Nota: Pregunta de respuesta múltiple, es decir una empresa pudo emplear uno o más medidas de seguridad.  
1/ Instalación de dispositivos de localización GPS, contratación de seguros, instalación de sistemas de protección cibernética, etc.  
a/ Los resultados son considerados referenciales porque presentan un coeficiente de variación mayor al 15%.  
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) – Encuesta Nacional de Victimización a Empresas 2017- 2018.

54. Del mismo modo, es importante destacar, tal y como se hará en esta sentencia, que el personal policial no se encuentra sometido a alguna clase de subordinación laboral respecto de la entidad que solicitó la prestación de los “Servicios Policiales Extraordinarios”, de lo que se desprende que los efectivos policiales destacados no dejan de cumplir, en caso la situación lo amerite, las funciones que tanto la Constitución como la normatividad de la institución les asignen.

55. Se colige, de lo expuesto, que cuestiones como la preservación de la seguridad ciudadana no pueden, en principio, ser encasilladas dentro de lo público y lo privado, ya



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que, en las sociedades contemporáneas, se han diseñado múltiples canales de cooperación entre las entidades tanto públicas como privadas con el fin de poder optimizar la protección del orden interno y la seguridad ciudadana.

56. Precisado lo anterior, es necesario enfatizar que la habilitación que el ordenamiento nacional realiza a estas empresas para prestar servicios de seguridad no supone, como es evidente, que el Estado sea indiferente a la forma y el modo en que ellas operan. Esto no solamente porque es importante fiscalizar, por ejemplo, la plena observancia de la normativa laboral que les sea aplicable, sino también porque es deber del Estado velar porque las empresas pertenecientes a este rubro se sometan a un conjunto de directivas mínimas que permitan uniformizar su funcionamiento y velar por el cumplimiento de ciertos estándares de calidad. Lo contrario supondría dejar al libre arbitrio de la iniciativa privada el *modus operandi* para prestar y ejecutar los servicios de seguridad privada.

57. En ese sentido, el Decreto Legislativo 1127 ha creado la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), órgano que, de conformidad con el artículo 6.a, tiene entre sus funciones la de “[c]ontrolar, administrar, supervisar, fiscalizar, normar y sancionar las actividades en el ámbito de los servicios de seguridad privada, fabricación y comercio de armas, municiones y conexos, explosivos y productos pirotécnicos de uso civil, de conformidad con la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales y la legislación nacional vigente. en esta materia, comprende también la facultad de autorizar su uso”. Esta entidad se ha dedicado, en los últimos años, a expedir resoluciones y directivas relativas al cumplimiento que deben observar, en lo que aquí interesa, las empresas que prestan el servicio de seguridad privada.

58. En virtud de lo expuesto, debe determinarse si es que la prestación de “Servicios Policiales Extraordinarios” desnaturaliza, como lo sostiene el Colegio de Abogados de San Martín, las funciones de la Policía Nacional del Perú al no permitírsele resguardar la seguridad ciudadana o custodiar el orden interno.

59. Sobre ello, la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1267, precisa que “[l]a Policía Nacional del Perú, a través del personal policial que se encuentre de vacaciones, permiso o franco y de manera voluntaria, podrá prestar servicios policiales extraordinarios en entidades del Sector Público y/o del Sector Privado, en situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana”.

60. Como se puede apreciar, la disposición impugnada se refiere tanto al sector público como privado. Sin embargo, la demanda interpuesta en este proceso de inconstitucionalidad únicamente se relaciona con el sector privado, y, en particular, con las empresas extractivas. En efecto, de conformidad con el artículo 11.d del Decreto Supremo 0003-2017-IN, uno de los supuestos habilitantes para la prestación de estos servicios es para “atender la seguridad externa de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

61. En consecuencia, se aprecia que los argumentos de la entidad demandante se encuentran direccionados a cuestionar lo dispuesto en el artículo 11.d del Decreto Supremo 0002-2017-IN, por lo que, en principio, correspondería declarar la improcedencia, en este punto, de la demanda.

62. Sin embargo, en el auto de 30 de abril de 2019, este Tribunal precisó que en relación con los artículos del Decreto Supremo 003-2017-IN que fueron impugnados cabía “advertir que el régimen procesal de la inconstitucionalidad de normas conexas se encuentra previsto en el artículo 78 del Código Procesal Constitucional, como una facultad propia y potestativa del Tribunal Constitucional, y que la etapa procesal para realizar dicho examen es al momento de sentenciar” [ATC 0009-2019-PI, fundamento 3]. Así, se evaluaría la posibilidad de analizar la constitucionalidad de esta norma infralegal siempre y cuando ello fuera producto de la determinación de la invalidez del Decreto Legislativo 1267.

63. De esta forma, este Tribunal se referirá, en primer lugar, a los alcances normativos del Decreto Legislativo 1267 para, posteriormente, analizar si es que es posible concluir que tanto la norma con rango de ley que regula estos servicios, así como cualquier normatividad infralegal que los regulen, se encuentran *impedidas constitucionalmente* de hacer referencia a las empresas extractivas.

64. Ahora bien, y una vez precisado lo anterior, para este supremo intérprete de la Constitución la sola referencia al sector privado -sin que esto excluya, de hecho, a entidades del Estado, las cuales también han solicitado estos servicios-, como beneficiario de la prestación de los “Servicios Policiales x traordinarios” no supone una vulneración de la ley fundamental. Y ello no solo porque la función de la Policía Nacional del Perú de resguardar la seguridad ciudadana termina por beneficiar a la comunidad en general, sino también porque la labor de prevención del delito no puede ser encasillada como una función de repercusiones estrictamente privadas.

65. En el caso concreto del sector privado, también es posible identificar situaciones especiales de riesgo en las que se requiere que el Estado adopte una serie de medidas con la finalidad de salvaguardar derechos y/o bienes constitucionales de la sociedad. Esto ocurre, principalmente, con las empresas privadas que prestan servicios públicos, y con las empresas que, por la naturaleza de la labor que realizan, pueden constituirse en importantes focos de riesgo para la realización de actividades delictivas.

66. En lo que respecta a las empresas privadas que prestan servicios públicos, ellas son consideradas como entidades estatales de conformidad con el inciso 8) del Artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. De acuerdo con esta misma ley, se considera como una entidad pública a todas aquellas personas jurídicas sujetas al régimen privado que gestionen servicios públicos o ejerzan funciones administrativas.

67. En estos casos se presenta un especial deber de tutela por parte de los efectivos policiales, ya que se trata de empresas que prestan un servicio que, en principio, corresponde al Estado brindar. Esto supone que, inmediatamente, se active un particular



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rol de fiscalización en relación con las actividades que aquellas entidades realizan. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado, en un criterio que este Tribunal comparte, que “cuando se trata de competencias esenciales relacionadas con la supervisión y fiscalización de la prestación de servicios de interés público, [...], sea por entidades públicas o privadas [...], la responsabilidad resulta por la omisión en el cumplimiento del deber de supervisar la prestación del servicio para proteger el bien respectivo” [Corte IDH. Caso Albán Cornejo vs. Ecuador. Sentencia de 22 de noviembre de 2007, párr. 119].

68. Evidentemente, el Estado, a través de entidades como el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú, tiene el deber constitucional de supervisar que el desarrollo de las funciones de las empresas privadas que prestan servicios públicos no se vea obstaculizado o perturbado por actos que comprometen la seguridad ciudadana y el orden interno. Esto obedece no solo a que se trata de servicios que el mismo Estado, en principio, estaría obligado a efectuar, sino a la concreción del deber general de la Policía Nacional, conforme al artículo 166 de la Constitución, de prevenir y combatir la delincuencia.

69. Por otro lado, este Tribunal no puede obviar que, en el caso de empresas del sector privado, existen una serie de actividades que generan un importante foco de riesgo para la realización de hechos delictivos. Por ejemplo, en el caso del sector financiero, es notoria su pertenencia al sector privado, pero ello no impide advertir que se trata de un conglomerado de entidades que prestan servicios que suelen estar expuestos a un mayor nivel de peligrosidad, lo cual justifica la prestación de los “Servicios Policiales Extraordinarios”. En ese sentido, no se advierte que la sola referencia al sector privado, como beneficiario de estos servicios, sea incompatible con la Constitución.

70. Ahora bien, la tesis de la entidad demandante es que esta disposición desnaturaliza la finalidad de la función policial, ya que la coloca al servicio de intereses privados, lo cual atenta contra el deber de neutralidad que deben observar los funcionarios y servidores públicos, y esto particularmente en el caso de empresas extractivas. Agrega, sobre ello, que la prestación de estos servicios convierte a los efectivos policiales en cuerpos de seguridad privada.

71. Este Tribunal no comparte dicha aseveración, y ello por las siguientes razones: i) los deberes de protección a cargo de la Policía Nacional del Perú no han sido desplazados por la disposición impugnada; ii) la prestación de los “Servicios Policiales Extraordinarios” no excluye la adopción de medidas organizacionales internas que permitan evitar cualquier escenario de conflicto; y iii) no se excluye la activación de conductos de reclamo ante escenarios particulares de desvío de poder.

i) *Vigencia de los deberes de protección a cargo de las autoridades estatales*

72. La Policía Nacional del Perú, tal y como lo dispone el artículo 166 de la Constitución, es la encargada de garantizar el orden interno. Esto se traduce en el deber



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de prestar asistencia a la persona y a la comunidad, así como de prevenir, investigar y combatir los actos delincuenciales.

73. Esta obligación genera, respecto de la Policía Nacional del Perú, dos formas de actuación: a) una negativa, en el sentido que debe abstenerse de realizar cualquier conducta que suponga un menoscabo de los derechos reconocidos por la Constitución; y b) una positiva, en el sentido de adoptar todas las medidas que sean pertinentes para salvaguardar los derechos y/o bienes que la ley fundamental le ha encomendado. Esto último supone la activación, a favor de cualquier persona o colectivo, de una suerte de derecho de protección, el cual habrá de entenderse “como un derecho frente al Estado para que este lo proteja de intervenciones de terceros”. [Alexy, Robert (2012). Teoría de los Derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 398].

74. Los argumentos de la parte demandante se encuentran orientados, principalmente, a cuestionar que la disposición impugnada no garantiza una adecuada prestación de servicios por parte de la Policía Nacional del Perú, lo cual genera una situación de desprotección que incide en los derechos de la persona y de la sociedad.

75. El Tribunal advierte que el deber de protección, a cargo de la Policía Nacional del Perú, no se ha visto menoscabado por la adopción de la disposición impugnada. De hecho, esta misma cláusula se encarga de precisar que la prestación de los “Servicios Policiales Extraordinarios” no será realizada por todo el personal policial, sino únicamente por aquel que se encuentre de vacaciones, permiso o franco y de manera voluntaria.

76. El que la prestación de estos servicios extraordinarios sea voluntaria obedece a múltiples factores. El más notorio se relaciona con que el efectivo policial no se encuentra obligado a ser parte de este programa, ya que también puede ejercer, por ejemplo, su derecho a gozar de sus días de vacaciones y de franco. Otro factor relevante es que, al ser una cuestión facultativa, no todo el personal policial participa de su prestación. Este hecho genera, a su vez, que al no ser una considerable cantidad de efectivos los que deseen participar, deba la institución establecer órdenes de prioridad para la asignación del resguardo respectivo.

77. De este modo, no existe una reducción del personal policial que pueda generar algún déficit de protección de los derechos y bienes constitucionales que la Constitución ha asignado a la Policía Nacional. De hecho, estas entidades no solo han celebrado convenios con entidades privadas, sino también con órganos públicos, lo que ha permitido reforzar su seguridad.

78. Ahora bien, de la revisión de la disposición impugnada, es posible apreciar que el personal policial que puede prestar los servicios extraordinarios es aquel que se encuentra en una de estas situaciones: a) vacaciones; b) permiso; y c) de franco.

79. En relación con los efectivos policiales que se encuentren de vacaciones y de franco, este Tribunal advierte que no se presenta algún potencial escenario de déficit de



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

protección o de garantía, y ello en la medida que se trata de personal que, en principio, no se encuentra a disposición inmediata de la institución. De este modo, la realización de los “Servicios Policiales Extraordinarios” no tendría alguna repercusión negativa respecto del cumplimiento de las finalidades que la Constitución ha asignado a la Policía Nacional del Perú.

80. En el caso particular de los permisos, este Tribunal considera que el sentido interpretativo que permite evitar algún posible escenario de protección deficiente consiste en que su otorgamiento no debe ser con el exclusivo propósito de poder realizar los “Servicios Policiales Extraordinarios”. Esto es, la razón del permiso brindado debe obedecer a supuestos distintos a los de la prestación de esta clase de servicios, ya que, de lo contrario, se podría trasladar a personal específicamente asignado al resguardo de una localidad o entidad determinada, lo que ocasionaría un déficit de protección al que no se orienta la disposición cuestionada.

81. Una situación de déficit de protección se presentaría si es que, por ejemplo, se destacara a personal policial que se encuentra realizando labores ordinarias a prestar los “Servicios Policiales Extraordinarios”, o si se otorgaran una serie de permisos masivos con el propósito de resguardar a una entidad en concreto, desprotegiendo, así, al resto de la colectividad. Evidentemente, esta regla puede ser superada en contextos de marcada necesidad, como puede ocurrir, por ejemplo, con el desarrollo de espectáculos públicos en los que concurre una cantidad considerable de personas.

82. La cantidad de comisarías existentes a nivel nacional no hacen más que confirmar la necesidad de que, al evaluar la viabilidad de las solicitudes dirigidas a la obtención de estos servicios, el Director General de la Policía Nacional del Perú tome en consideración el número de efectivos policiales asignados a una localidad. De forma particular, y de no adaptarse las medidas pertinentes, las localidades en las que, esencialmente por su población y extensión, se encuentren asignados pocos efectivos policiales podrían verse perjudicadas por el uso reiterado de “Servicios Policiales Extraordinarios”, ya que esto podría ocasionar una potencial desprotección de la circunscripción respectiva, en especial si es que ella es asignada en entidades en las que no necesariamente concurre una cantidad considerable de personas.

83. En el siguiente cuadro se puede apreciar información relevante sobre este punto, la cual ha sido recabada, en el año 2017, por parte del Instituto Nacional de Estadística e Informática:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUADRO N° 4.6  
PERÚ: COMISARÍAS BÁSICAS QUE REALIZAN PATRULLAJE A PIE,  
SEGÚN DEPARTAMENTO, 2017  
(Absoluto y Porcentaje)

Departamento	Número de Comisarías Básicas	Comisarías básicas que realizan patrullaje a pie	
		Absoluto	%
<b>Nacional</b>	<b>1 310</b>	<b>932</b>	<b>71,1</b>
Amazonas	48	39	81,3
Ancash	71	56	78,9
Apurímac	48	32	66,7
Arequipa	103	68	66,0
Ayacucho	48	24	50,0
Cajamarca	118	85	72,0
Prov. Const. del Callao	20	13	65,0
Cusco	91	64	70,3
Huancavelica	38	37	97,4
Huánuco	37	22	59,5
Ica	34	19	55,9
Junín	36	33	91,7
La Libertad	79	59	74,7
Lambayeque	47	28	59,6
Provincia de Lima <sup>1/</sup>	113	94	83,2
Región Lima 2/ <sup>2/</sup>	48	17	35,4
Loreto	41	28	68,3
Madre de Dios	9	4	44,4
Moquegua	19	9	47,4
Pasco	25	25	100,0
Piura	81	67	82,7
Puno	60	54	90,0
San Martín	43	26	60,5
Tacna	25	10	40,0
Tumbes	16	9	56,3
Ucayali	12	10	83,3

<sup>1/</sup> Incluye los 43 distritos de la provincia de Lima.  
<sup>2/</sup> Se refiere a la región Lima que comprende las provincias de Barranca, Cajalambo, Canta, Cañete, Huaral, Hurochiri, Huaura, Oyón y Yauyos.  
Fuente : Instituto Nacional de Estadística e Informática - VI Censo Nacional de Comisarías 2017.

84. Así, se puede apreciar que, a nivel nacional, no existe una cantidad considerable de comisarías que realicen los servicios de patrullaje a pie. Esto es especialmente relevante ya que, por lo general, son los efectivos policiales vinculados a ellas los que realizan labores más cercanas a la prevención y combate de delincuencia respecto de la comunidad. Estos suelen ser agentes asignados a localidades que, por su poca extensión, no requieren realizar un patrullaje motorizado. Ahora bien, la situación respecto de las comisarías que realizan esta clase de servicios también fue recopilada en el Censo Nacional de Comisarías del año 2017, realizado por el INEI, el cual brindó los siguientes datos:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUADRO N° 4.5  
PERÚ: COMISARIAS BÁSICAS QUE CUENTAN CON VEHÍCULOS MOTORIZADOS Y REALIZAN PATRULLAJE MOTORIZADO, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2017  
(Absoluto y Porcentaje)

Departamento	Número de Comisarias básicas	Comisarias básicas que cuentan con vehículos motorizados y realizan patrullaje motorizado	
		Absoluto	%
Nacional	1 310	1 173	89,5
Amazonas	48	28	58,3
Áncash	71	63	88,7
Apurímac	48	40	83,3
Arequipa	103	96	93,2
Ayacucho	48	38	79,2
Cajamarca	118	76	64,4
Prov. Const. del Callao	20	20	100,0
Cusco	91	88	96,7
Huancavelica	38	33	86,8
Huánuco	37	37	100,0
Ica	34	32	94,1
Junín	36	34	94,4
La Libertad	79	71	89,9
Lambayeque	47	45	95,7
Provincia de Lima <sup>1/</sup>	113	113	100,0
Región Lima 2/ <sup>2/</sup>	48	46	95,8
Loreto	41	35	85,4
Madre de Dios	9	9	100,0
Moquegua	19	19	100,0
Pasco	25	22	88,0
Piura	81	78	96,3
Puno	60	58	96,7
San Martín	43	43	100,0
Tacna	25	23	92,0
Tumbes	16	16	100,0
Ucayali	12	10	83,3

<sup>1/</sup> Incluye los 43 distritos de la provincia de Lima.  
<sup>2/</sup> Se refiere a la región Lima que comprende las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochiri, Huaura, Oyón y Yauyos.  
Fuente : Instituto Nacional de Estadística e Informática - VI Censo Nacional de Comisarias 2017.

85. La información otorgada por el INEI permite apreciar a este Tribunal que, ciertamente, existen muchos retos pendientes en lo que se refiere a las labores de seguridad ciudadana y de prevención del delito que realiza la Policía Nacional del Perú, lo cual obedece, por lo general, a inconvenientes de índole presupuestario. De este modo, no sorprende que la seguridad privada, como se indicó *supra*, haya empezado a ser un servicio atractivo de contratar para el sector privado. Es así que, al no contar con ingentes cantidades de recursos, la prestación de los “Servicios Policiales x traordinarios” tiene que ser a entidades que sean, según la apreciación de la entidad policial, importantes focos de riesgo para la realización del delito o la puesta en peligro de bienes jurídicos de la persona o la sociedad.

86. De este modo, ciertamente la Policía Nacional del Perú, a través de su Director General, cuenta con un especial margen de discrecionalidad al evaluar la pertinencia del otorgamiento de la prestación de los “Servicios Policiales x traordinarios” en función de la existencia de importantes niveles de riesgo; sin embargo, ello no puede conducir a la privación o restricción severa de efectivos asignados a realizar patrullaje común, sea a pie o motorizado, ya que, en ese escenario, sí se configuraría un déficit de protección, el cual se fundamentaría al brindar mayores niveles de seguridad a las entidades que sí puedan solventar los gastos respectivos de esta clase de servicios, y ello particularmente en localidades o circunscripciones que se caractericen por su corta extensión territorial o reducida población.

87. En ese sentido, la interpretación constitucional de la frase “[l]a celebración y cumplimiento de dichos convenios no deberá afectar la continuidad de la función policial durante las veinticuatro horas del día, todos los días del año así como el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplimiento cabal de su finalidad” consiste en asumir que solamente se va a encomendar al personal que se encuentra en los supuestos contenidos en la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1267 la realización de los “Servicios Policiales Extraordinarios” si es que ello no supone una considerable reducción de la cantidad de efectivos asignados para labores de patrullaje o que se encarguen de velar por la prevención y combate de la delincuencia en general. Evidentemente, todo efectivo policial que preste estos servicios deberá hacerlo de forma voluntaria.

ii) *La prestación de los “Servicios Policiales Extraordinarios” no excluye la adopción de medidas organizacionales internas*

88. Este Tribunal también nota que las disposiciones impugnadas permiten la adopción de medidas de organización interna que eviten el surgimiento de eventuales conflictos de intereses.

89. En primer lugar, no comparte este Tribunal la afirmación de la parte demandante en el sentido que los efectivos policiales que prestan “Servicios Policiales Extraordinarios” se constituyen en cuerpos de seguridad privada, ya que, de la revisión de la normatividad pertinente, es posible colegir que la relación de dependencia del efectivo destacado es con la Policía Nacional del Perú. Esta afirmación será precisada cuando se analice el sentido interpretativo del artículo 2 del Decreto Legislativo 1213.

90. Del mismo modo, el Decreto Supremo 0003-2017-IN, que reglamenta el Decreto Legislativo 1267, precisa que “[l]os accidentes que ocasionen lesiones leves o graves, incapacidad física o fallecimiento del personal policial, acaecidos por la prestación de los servicios policiales extraordinarios, serán considerados como ocurridos en acto de servicio” (artículo 9). De esta cláusula es posible extraer que el personal policial, al prestar los “Servicios Policiales Extraordinarios”, continúa ejerciendo funciones en representación de la Policía Nacional del Perú y, en consecuencia, se sigue sometiendo a la normatividad que rige esta institución.

91. De similar forma, de conformidad con el artículo 13 del referido decreto, un requisito para acceder a la prestación de los “Servicios Policiales Extraordinarios” consiste en suscribir un documento en el que la entidad solicitante reconoce “que no tiene poder de dirección alguno sobre el personal de la Policía Nacional del Perú que brinda el servicio policial extraordinario y el compromiso de no interferir en las operaciones policiales que se realicen, bajo ninguna circunstancia”. Esto supone que la entidad solicitante no goza de ningún poder de dirección o de mando respecto de los efectivos que han sido destacados, reafirmando, así, la autoridad y la autonomía de la institución policial.

92. Ahora bien, e independientemente de las disposiciones citadas, la interpretación que este Tribunal realice en torno a lo que es objeto de la presente demanda de inconstitucional no puede remitirse a normas de rango infralegal. Si ello fuera así, la protección de los derechos y/o bienes constitucionales relacionados con la preservación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la seguridad ciudadana y del orden público se encontrarían a merced de la autoridad administrativa de turno, con todos los perjuicios que ello generaría.

93. De este modo, este Tribunal considera que la constitucionalidad de los “Servicios Policiales x traordinarios” depende de la falta de subordinación de los efectivos policiales destacados respecto de las entidades en las que efectúan los servicios. En efecto, lo contrario supondría parcializar la labor del resguardo del orden público y de la seguridad ciudadana. Se desprende entonces, que la normatividad que reglamente esta clase de servicios no puede otorgar a las entidades solicitantes alguna potestad de mando sobre los efectivos asignados.

94. Así las cosas, entiende este Tribunal que la celebración de convenios interinstitucionales entre la Policía Nacional del Perú y otras entidades públicas o privadas obedece a la optimización de la seguridad ciudadana y del orden público, y ello en la medida en que la prestación de estos servicios debe encontrarse orientada hacia lugares que constituyen focos de riesgo para la realización de actividades delictivas.

95. No se advierte, en ese sentido, la existencia de algún déficit de protección, ya que los “Servicios Policiales x traordinarios” se efectúan con el propósito, precisamente, de resguardar los derechos y/o bienes que la Constitución asigna a dicha entidad del Estado.

*iii) La disposición impugnada no excluye la existencia de conductos de reclamo ante escenarios particulares de reclamo de desvío de poder*

96. Para este Tribunal es evidente que no debe excluirse la posibilidad que, en algún escenario concreto, exista alguna posible desviación del poder. Sin embargo, la normatividad vigente permite, en el escenario que ello ocurra, que se inicien las acciones respectivas. Ninguno de estos conductos se ve bloqueado o restringido por la implementación de los “Servicios Policiales xtra ordinarios”, ya que, como se explicó *supra*, se tratan de actos de función, por lo que se siguen considerando como actos del poder público, sujetos a los estándares vigentes sobre la materia.

97. En efecto, todo lo hasta aquí expuesto no impide que las personas o entidades involucradas puedan iniciar, si así lo estimaran, los reclamos respectivos, sea en la jurisdicción ordinaria o la constitucional. En efecto, el hecho que se confirme, en este extremo, la constitucionalidad de la disposición impugnada en el presente proceso de inconstitucionalidad no impide la activación, ante escenarios concretos de amenaza o vulneración de los derechos fundamentales, de los canales pertinentes. Y esto puede ocurrir en escenarios abstractos (por ejemplo, cuestionar a través del proceso de acción popular ciertas normas de rango infralegal) como en casos concretos (como puede ocurrir por la existencia de una amenaza de lesión de un bien jurídico o derecho fundamental al no observarse, en un caso particular, lo dispuesto en esta sentencia).

98. Ahora bien, es probable, como lo indica el Colegio de Abogados de San Martín, que se presenten posibles escenarios latentes de conflictos sociales, en los que, entre otras cosas, se cuestione que el personal encargado de hacer cumplir la ley se encuentre,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de alguna forma, vinculado con alguna empresa o entidad, particularmente del sector privado. Sin embargo, a través del proceso de inconstitucionalidad a este Tribunal compete evaluar, en abstracto, la compatibilidad tanto formal como material de una norma con rango de ley con la Constitución.

99. Esto implica que en esta clase de procesos no se ventilan hipotéticos escenarios en los que la disposición pueda ser aplicable, sino únicamente es objeto de análisis su coherencia, más allá de un caso particular, con la ley fundamental. En ese sentido, se ha precisado en nuestra jurisprudencia que en el proceso de inconstitucionalidad “no se evalúa la constitucionalidad de las leyes a la luz de un caso concreto en el que estas hayan tenido o tengan oportunidad de aplicarse, sino en atención a la compatibilidad o incompatibilidad que, en abstracto, exista entre dos fuentes formales del derecho, a saber, las leyes o normas con rango de ley y la Constitución” [STC 0005-2004-AI, fundamento 2].

100. Los criterios expuestos en la jurisprudencia del Tribunal permiten concluir que no es posible justificar la expulsión de una disposición con rango legal del ordenamiento jurídico porque existan, potencialmente, determinados escenarios concretos en los que, en virtud de alguna disposición impugnada, se puedan presentar situaciones que comprometan derechos o bienes reconocidos en la Constitución. Sin embargo, esto no excluye que, a través de una sentencia interpretativa, se puedan realizar algunas precisiones que evitarían que la prestación de los “Servicios Policiales x traordinarios” pueda desnaturalizarse, y devenir, por ello, en inconstitucional. Uno de los escenarios más complejos en los que se ha reconocido la posibilidad de su realización es en el caso de las empresas que se encuentren, o puedan encontrarse, inmersas en conflictos sociales.

iv) *El particular escenario de los conflictos sociales*

101. Se ha determinado, en esta sentencia, que la realización de “Servicios Policiales Extraordinarios” es, en general, compatible con la Constitución. Sin embargo, y como se ha precisado *supra*, ello no puede suponer, necesariamente, que la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1267 brinde un cheque en blanco a favor de la administración, y le permita disponer que ellos puedan ser brindados en cualquier escenario.

102. Ciertamente, y tal y como se indicó en el apartado anterior, en los procesos de inconstitucionalidad este Tribunal no está habilitado para examinar potenciales o concretos escenarios de vulneración de derechos fundamentales. Sin embargo, ello no impide que, con el propósito de precisar los alcances de una ley, se puedan expedir sentencias interpretativas si es que se advierte la posibilidad que la disposición impugnada pueda albergar alguna interpretación o aplicación sobreviniente que sea contraria a la Constitución.

103. La competencia del Tribunal también se legitima, en este caso, por el hecho que la figura de los “Servicios Policiales xtraordinarios” se encuentra regulada, prácticamente en su totalidad, en una norma infralegal, lo cual no hace sino demostrar



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

los amplios alcances que habilita el Decreto Legislativo 1267 a la administración, y que generan la necesidad de emitir un pronunciamiento que permita delimitar su contenido para evitar posibles escenarios de uso arbitrario del poder.

104. La entidad demandante ha planteado el escenario concreto de lo que ocurre con las empresas mineras. De hecho, ha solicitado a este Tribunal que indique que la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1267 no debe amparar la posibilidad que los “Servicios Policiales x traordinarios” sean prestados a favor de ellas, ya que, por lo general, estas se encuentran involucradas en conflictos sociales, por lo que colocaría en una comprometida posición a la Policía Nacional del Perú.

105. Al respecto, tal y como lo expone la parte demandante, es de conocimiento público que existen numerosos conflictos sociales a lo largo del territorio peruano en los que se encuentran comprometidas las empresas mineras y los integrantes de las comunidades aledañas. Estos casos suelen estar relacionados, por lo general, a cuestiones medio-ambientales, ya que, según se alega, estas entidades, al no cumplir con los estándares vigentes en la materia, estarían afectando el entorno en el que las comunidades se desenvuelven. Sobre este punto, la Defensoría del Pueblo, en un informe de enero de 2020, ha reportado distintos casos de latentes conflictos sociales en los que se ha involucrado a empresas mineras [Ver: Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Reporte de Conflictos Sociales N° 191. Enero de 2020].

106. Los reclamos que suelen presentarse a propósito de la actividad minera no son de sencilla resolución. De hecho, las “lógicas de estos conflictos son muy difíciles de descifrar, y sus dinámicas, poco predecibles. s ta situación es un reto para todos los actores involucrados: representantes del Estado, de la sociedad civil, del empresariado y de la población en general” [De Echave, José y otros (2009). Minería y Conflicto Social. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pág. 10]. Ahora bien, corresponde particularmente al Estado peruano no solo adoptar las medidas pertinentes para generar espacios de diálogo y de consenso entre las partes, sino, además, implementar todas aquellas que sean conducentes para evitar que estos escenarios de tensión puedan generar pérdidas irreparables, sea en relación con los pobladores o ya sea respecto de la comunidad empresarial.

107. El Tribunal también debe destacar que los conflictos sociales no se reducen únicamente a las tensiones entre pobladores y empresas mineras, por lo que su pronunciamiento no se puede ceñir a este escenario particular expuesto por la parte demandante.

108. En este contexto, es usual que el Estado peruano suela intervenir, en situaciones en los que los conflictos han alcanzado su punto más álgido, con el propósito de evitar posibles alteraciones severas del orden público. Y, en esta función, es evidente que la Policía Nacional del Perú ostenta un rol gravitante. Su participación siempre se encuentra orientada a prevenir la consumación de lesiones de derechos constitucionales, sin tomar partido respecto de alguna de las partes que suelen estar involucradas en el conflicto. Sin embargo, si es que, por ejemplo, esta institución (a través de algunos de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sus efectivos) prestara servicios para custodiar las instalaciones de las empresas relacionadas con conflictos sociales, ello podría comprometer este halo de objetividad con el que suelen desempeñar sus funciones.

109. Para este supremo intérprete de la Constitución no es indiferente el hecho que, en muchas oportunidades, se han desencadenado diversos escenarios de tensión entre los integrantes de una comunidad con la Policía Nacional del Perú. Precisamente, uno de los factores que puede azuzar un conflicto radica en la percepción que los pobladores puedan tener respecto de los efectivos policiales que prestan “Servicios Policiales x traordinarios” en entidades privadas. Y es que, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con los servicios que brinda la institución policial en eventos públicos (en los que existe consenso respecto de la necesidad de su intervención para proteger a la comunidad *en general*), o cuando otorga seguridad a distintas entidades del sector financiero (en las que, en esencia, busca prevenir la comisión de delitos contra el patrimonio, sea en contra de la entidad o en contra del consumidor que se encuentre en una zona cercana a aquella), en esta clase de casos suelen existir partes que, legítimamente, esbozan argumentos y pretensiones a su favor, por lo que la intervención policial a favor de una de ellas puede generar la sensación de una pérdida de objetividad, más allá que, en los hechos, ello pueda que no sea de esta manera.

110. En todo caso, también advierte este Tribunal que la protección que se dispense a una empresa puede vincularse con la necesidad de evitar presuntos actos delincuenciales, sea en contra de la institución misma o de las personas que la integran. Sin embargo, también debe enfatizarse que, tal y como lo habilita la normatividad peruana, también existe la posibilidad para estas entidades de acudir a los servicios de seguridad privada. Esta medida evitaría comprometer a los efectivos policiales con alguna de las partes que se encuentren insertas en el conflicto social.

111. Ahora bien, también puede existir la posibilidad que, sea por la lejanía o porque no exista alguna empresa que desee prestar el servicio de seguridad privada, sea imposible que las entidades involucradas con recursos naturales puedan obtener esta clase de resguardo. Esto podría generar una situación de desprotección en contra de aquellas empresas, las cuales, también, se pueden encontrar expuestas a hechos delictivos que afecten, por ejemplo, su patrimonio. De esta manera, solo cuando, de manera evidente, se acredite que no sea posible obtener servicios de resguardo por parte del sector privado, se encontrará facultada la Policía Nacional del Perú de poder brindar, de manera excepcional, los “Servicios Policiales x traordinarios”, y ello con la exclusiva finalidad de no generar una situación de desamparo. Es por ello que las autoridades de la Policía Nacional del Perú, al examinar solicitudes de esta clase de entidades, deben examinar si es que previamente ellas efectuaron todas las diligencias posibles para obtener servicios de protección y resguardo por parte del sector privado. Esto deberá ser acreditado por la entidad que requiere los servicios, las cuales también deberán exponer sobre la existencia de una situación de riesgo concreto.

112. En todo caso, si se llegara a presentar un escenario que faculte la prestación de los “Servicios Policiales x traordinarios”, la institución debe velar por cumplir los elementos que se han expuesto *supra*, y que tienen que ver con el hecho que su



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

realización no suponga una severa restricción de los servicios de patrullaje ordinario que se brindan a la comunidad, que no exista alguna subordinación respecto de la empresa a la que se brinda el servicio, y que se observen los parámetros de derechos humanos que emanan de la ley, de la Constitución, y de los tratados suscritos por el Estado peruano, tal y como se advertirá en el siguiente apartado. El uso de esta figura en estos casos deviene, pues, en excepcional.

113. Evidentemente, inobservar elementos como los expuestos en esta sentencia facultará a las personas interesadas de accionar ante las autoridades administrativas y/o judiciales para reclamar por el uso indebido de los “Servicios Policiales x traordinarios”.

114. Finalmente, este Tribunal advierte que, en caso exista alguna clase de inconducta por parte de los funcionarios y/o servidores encargados de aplicar la ley, este pronunciamiento, desde ningún punto de vista, puede impedir que se apliquen las sanciones correspondientes a las personas que resultaran responsables. Al tratarse la prestación de los “Servicios Policiales x traordinarios” de actos de servicio, se entiende que esta competencia le corresponde a la misma entidad policial, de acuerdo con los parámetros y y normativa relativa al uso de la fuerza por parte de los efectivos policiales, así como, de ser el caso, al fuero penal ordinario.

115. Por lo expuesto, y siempre que se observen los parámetros expuestos en esta sentencia, no considera este Tribunal que, en relación con este extremo de la demanda, se presente un vicio de inconstitucionalidad.

**4-2. EL SUPUESTO INCUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

116. El Colegio de Abogados de San Martín ha señalado, en su escrito de demanda, que las disposiciones impugnadas incumplen estándares propios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos relativos al uso de la fuerza. Añaden, sobre ello, que se incumplen preceptos del Decreto Legislativo 1186, que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, así como 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 las Naciones Unidas.

117. Al respecto, es importante precisar que las trascendentales finalidades que la normatividad nacional encarga a la Policía Nacional del Perú deben ser realizadas en observancia de otros derechos, principios o bienes reconocidos, también, en la Constitución. En ese sentido, hemos recordado en nuestra jurisprudencia que “[e]l cumplimiento de las finalidades descritas en el artículo 166.º de la Constitución debe efectuarse con estricta sujeción, garantía y respeto a los derechos humanos, obligación que se deriva del artículo 44.º de la Constitución, toda vez que la Policía Nacional, como entidad del Estado, también debe garantizar la plena vigencia de los derechos humanos” [STC 00022-2004-PI, fundamento 45].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

118. Evidentemente, en el establecimiento del marco normativo nacional diseñado para el uso de la fuerza por parte de los efectivos policiales tienen una importante repercusión los estándares desarrollados por los tratados y organismos internacionales de protección de derechos humanos. Esta influencia se fundamenta no solo en lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, sino también en virtud de lo dispuesto en el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, disposición que establece que también forma parte del parámetro normativo para la interpretación de los derechos lo dispuesto por tribunales internacionales cuya competencia haya sido reconocida por el Estado peruano.

119. En el presente caso, se han realizado referencias genéricas a un presunto incumplimiento de ciertos principios esbozados por la Organización de las Naciones Unidas, tales como la interdicción de la arbitrariedad, la razonabilidad ética, la desobediencia constitucional necesaria, y la capacitación y asesoramiento de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

120. Sin embargo, no se ha precisado, en qué medida, las disposiciones impugnadas en el presente proceso de inconstitucionalidad suponen un apartamiento manifiesto de la vigencia de dichos principios, los cuales, evidentemente, despliegan plenos efectos jurídicos en nuestro ordenamiento. De hecho, este Tribunal advierte que, en la actualidad, el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú se rige bajo lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1186, el cual debe ser armonizado con los estándares internacionales fijado por los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano, de conformidad con lo previsto en el artículo 55 de la Constitución.

121. Ahora bien, ya se ha advertido en esta sentencia que la prestación de los “Servicios Policiales Extraordinarios” no supone una autorización para que los funcionarios o servidores encargados de plasmarla puedan desviarse de los principios relacionados con el uso de la fuerza por parte de Policía Nacional del Perú. En efecto, es evidente, para este Tribunal, que la validez constitucional de la realización de estos servicios dependerá de la irrestricta observancia de los estándares desarrollados tanto a nivel nacional como internacional, y su incumplimiento deberá ameritar la imposición de las sanciones que correspondan tanto en el fuero ordinario como en el policial.

122. Como ya se ha indicado *supra*, el hecho que sea la Policía Nacional del Perú la que realice un convenio con alguna entidad -sea pública o privada- para la prestación de los “Servicios Policiales Extraordinarios” ya genera como consecuencia que cualquier accionar de los efectivos destacados sea, también, responsabilidad de dicha institución. En efecto, al haber operado, de manera expresa, una delegación de poder público por parte de la Policía Nacional del Perú, es evidente que esta institución tiene que efectuar un rol particular de garante, y ello en aras de evitar que los efectivos que hubieran sido designados quebranten la ley.

123. De esta forma, aunque el efectivo policial destacado se encuentre de vacaciones, con permiso o de franco, es evidente que aun despliega actos que comprometen la responsabilidad institucional de la Policía Nacional, y ello en la medida en que se trata



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de un funcionario o servidor que actúa facultado por el derecho nacional para ejercer atribuciones de poder público.

124. Esta suerte de condición de garante de la institución policial también implica, como se ha señalado *supra*, que existe un deber de organización interna que pueda evitar el surgimiento de latentes escenarios de conflicto social. De esta forma, en el diseño de los lineamientos referidos a la prestación de los “Servicios Policiales x traordinarios”, la Policía Nacional del Perú debe adoptar todas las medidas pertinentes no solo para evitar posibles supuestos de protección deficiente, sino también para evitar comprometer alguna eventual parcialización de la institución con la entidad solicitante del servicio.

125. En ese sentido, además de velar porque no exista una disminución de la labor policial brindada a la comunidad por la prestación de los “Servicios Policiales x traordinarios”, las distintas entidades deben procurar que el personal asignado a resguardar el orden en un caso de conflicto social (derivado, por ejemplo, del empleo del derecho a la protesta) no sea, en lo posible, el que, previamente, ha efectuado los servicios a los que se refiere la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1267.

126. Finalmente, es importante precisar que diversos argumentos de la parte demandante, en lo que concierne a este punto, han sido ya analizados al descartar alguna posible desnaturalización de la función policial con ocasión de la expedición de las disposiciones impugnadas, por lo que corresponde remitirse a las consideraciones que, sobre esto, ya efectuado este Tribunal.

127. Por lo expuesto, no se advierte, en este extremo, algún posible vicio de inconstitucionalidad.

**4-3. LA SUPUESTA DISCRIMINACIÓN, POR RAZONES ECONÓMICAS, HABILITADA POR LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS**

128. La parte demandante ha alegado que la prestación de los “Servicios Policiales x traordinarios” supone una discriminación por razones económicas, y ello en la medida en que la Policía Nacional del Perú preferiría proteger los intereses de las empresas extractivas en detrimento de los intereses generales de la comunidad. El fundamento de la distinción económica radicaría en que las primeras contarían con los recursos suficientes para dotarse de seguridad, pese a que ambos tendrían, según sostiene, la misma necesidad.

129. El artículo 2.2 de la Constitución prescribe que toda persona tiene derecho a “la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole”. Ahora bien, es evidente que las categorías a las que se refiere esta disposición constitucional se relacionan con grupos y colectivos que, históricamente, se han encontrado en una situación desventajosa en relación con el resto de la sociedad. De ahí que el constituyente haya pretendido dotarles de una protección reforzada respecto de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posibilidad de la introducción de alguna medida que termine por generarles un posible perjuicio.

130. Uno de los motivos a los que la ley fundamental otorga una especial cobertura es la discriminación por razones económicas. La inserción de esta categoría obedece, indudablemente, a las constantes restricciones que, a lo largo de la historia, se han impuesto a las personas que no cuentan con los recursos suficientes para competir, en igualdad de oportunidades, respecto de los demás integrantes de la sociedad.

131. De este modo, esta clase de discriminación puede ser definida como toda exclusión, restricción o preferencia que, basada en motivos económicos, tenga por objeto o por resultado la anulación o el menoscado del reconocimiento de algún beneficio o derecho. También es pertinente recordar que esta especial protección se traduce en la adopción de niveles de escrutinio estrictos respecto de todos los actos que supongan una diferenciación y que se basen en este motivo. Evidentemente, no se someten a ese nivel de análisis las medidas que el Estado adopte con el propósito de intentar nivelar las disparidades históricas que este grupo ha afrontado en relación con el resto de la sociedad.

132. Ahora bien, cualquier invocación a una presunta vulneración del artículo 2.2 de la Constitución demanda de la existencia de un término de comparación válido. Sobre ello, hemos indicado, en constante jurisprudencia, que esto supone que la situación jurídica que se propone no pueda ser cualquiera, ya que tiene que ostentar determinadas características, las cuales son:

- a) Debe tratarse de un supuesto de hecho lícito. El fundamento de esta exigencia, desde luego, consiste en que de aceptarse un término de comparación ilícito para reputar un tratamiento como discriminatorio, la declaración de nulidad de éste, por derivación, ampliaría el espectro de la ilicitud, siendo evidente que el deber de todo operador jurídico es exactamente el contrario.
- b) La situación jurídica propuesta como término de comparación debe ostentar propiedades que, desde un punto de vista fáctico y jurídico, resulten sustancialmente análogas a las que ostenta la situación jurídica que se reputa discriminatoria. [... *Contrario sensu*, no resultará válido el término de comparación en el que *ab initio* pueda apreciarse con claridad la ausencia (o presencia) de una propiedad jurídica de singular relevancia que posee (o no posee) la situación jurídica cuestionada [STC 00015-2010-PI, fundamento 9].

133. Al respecto, este Tribunal nota que el núcleo del argumento desarrollado en el escrito de demanda respecto de la discriminación por razones económicas gira en torno a una supuesta preferencia a favor de la empresa extractiva, y esto en detrimento del interés de la comunidad. Asimismo, se añade que este privilegio se estaría brindando en relación con los recursos que puede costear una entidad privada, a diferencia de lo que ocurre con la otros sectores de la población, los cuales no cuentan con esas posibilidades.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

134. En este caso, es posible advertir que no existe una intervención del principio de igualdad, y esto se fundamenta en dos motivos: i) la introducción de las disposiciones impugnadas no ha supuesto alguna exclusión o desprotección de derechos; y porque ii) es coherente que, en aras de garantizar la seguridad ciudadana, se implementen medidas tendientes a otorgar mayores niveles de vigilancia en lugares que constituyen focos de riesgo de actividades delictivas.

*i) La introducción de las disposiciones impugnadas no ha supuesto algún déficit de protección de los derechos de la comunidad*

135. En esta sentencia se ha considerado que la prestación de los “Servicios Policiales Extraordinarios” es compatible con la Constitución solo si no genera situaciones de desprotección respecto de los derechos o bienes que titularizan tanto la persona como la comunidad y que tienen que ver con la seguridad ciudadana y el orden interno.

136. Ahora bien, en virtud del concepto de discriminación económica que se ha desarrollado en esta sentencia, este Tribunal tiene que advertir si es que ha existido alguna diferenciación arbitraria que ha generado, sea por objeto o por resultado, el impedimento de gozar o de ejercer algún derecho que podría titularizar la persona afectada. En este caso particular, debe acreditarse si es que la prestación de los servicios extraordinarios ha ocasionado alguna reducción o desprotección del derecho de los integrantes de la comunidad a que el Estado adopte las medidas pertinentes para combatir la delincuencia y las perturbaciones del orden interno.

137. Al respecto, el Tribunal advierte que la Disposición Complementaria Final Sexta del Decreto Legislativo 1267 prevé, en lo pertinente, que los servicios solo se prestarán por el personal que se encuentre de vacaciones, permiso o de franco, y siempre en situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana. Del mismo modo, se precisa que “[l]a celebración y cumplimiento de dichos convenios no deberá afectar la continuidad de la función policial durante las veinticuatro horas del día, todos los días del año así como el cumplimiento cabal de su finalidad. En ningún caso se podrá contratar en forma directa al personal policial de la Policía Nacional del Perú”.

138. De esta disposición se desprende que la prestación de los “Servicios Policiales Extraordinarios” solo se presta por parte de personal que, al momento de la asignación, no se encuentra asignado a alguna labor específica. La finalidad de esta cláusula radica en evitar generar situaciones de desprotección al asignar funcionarios y/o servidores que realicen labores de preservación de la seguridad ciudadana y el orden público en otros lugares. Del mismo modo, al precisarse que esto no impide la continuidad de la función policial durante las veinticuatro horas del día, se garantiza la prestación de este servicio a favor de toda la colectividad.

139. Evidentemente, sí existiría un déficit de protección en el escenario que, con el propósito de brindar mayores niveles de protección a entidades privadas, se destacaran a efectivos policiales que realizan servicios comunes para que contribuyan con lo dispuesto en la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1267,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pues ello supondría privar a la colectividad del resguardo que la institución policial brinda. En todo caso, se podrá exceptuar este criterio cuando se puedan comprometer derechos de un número considerable de personas, cuestión que tendrá que ser evaluada por la autoridad administrativa competente.

*ii) No vulnera el principio de igualdad la asignación de mayores efectivos policiales en zonas de alto riesgo*

140. Ahora bien, no estima este Tribunal que la asignación de personal a focos de mayor riesgo suponga el otorgamiento de una protección privilegiada que suponga una discriminación por razones económicas.

141. Al respecto, es natural que, en la implementación de políticas de seguridad, órganos como el Ministerio del Interior o la Policía Nacional del Perú asignen una mayor cantidad de presupuesto y recursos humanos a los lugares en los que existe una probabilidad más elevada de la realización de un hecho delictivo. Ya se ha indicado *supra* que existen una serie de actividades e instituciones que se ven más expuestos a la comisión de delitos, generando, así, importantes índices de criminalidad.

142. En efecto, cuando la Policía Nacional del Perú, en el marco de estos servicios, se encarga de prevenir los delitos que puedan realizarse en las entidades, no hace más que cumplir con lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución. De este modo, su realización no obedece, como lo sostiene la entidad demandante, al poder adquisitivo de las instituciones solicitantes, sino que, antes bien, se orienta a prevenir y adoptar medidas frente a la potencial comisión de hechos delictivos.

143. De hecho, la normatividad vigente exige, para evaluar la prestación de los “Servicios Policiales x traordinarios”, la previa identificación de una situación de riesgo por parte de la Dirección General de la Policía del Perú. Esto, a su vez, se condice con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto Supremo 0003-2017-IN, el cual se encarga de precisar en qué supuestos se justifica, en calidad de *numerus clausus*, la prestación de esta clase de servicios. Se menciona, por ejemplo, el contexto de eventos públicos con una considerable cantidad de asistentes, la seguridad externa de instituciones educativas, protección de instituciones bancarias o financieras o el resguardo externo de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales.

144. De este modo, la prestación de los “Servicios Policiales x traordinarios” es constitucional porque coadyuva a la prevención del delito y, de esta manera, tutela la integridad, el patrimonio y diversos derechos de las personas de la comunidad. El artículo 11 del Decreto Supremo 0003-2017 precisa los supuestos en los que se brindarán esta clase de servicios:

- a. Para atender la seguridad externa en eventos públicos artísticos, deportivos y culturales, cuando por el número de asistentes se pueda alterar el orden público o encontrarse en riesgo la integridad física y vida de los asistentes al evento.
- b. Para atender la seguridad externa de instituciones educativas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c. Para atender la seguridad de instituciones bancarias y financieras.
- d. Para atender la seguridad externa de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales.
- e. Para atender necesidades adicionales a la asignación regular en la jurisdicción de gobiernos regionales o locales, en lo que se refiere a actividades de patrullaje integrado para mejorar la seguridad ciudadana, así como colaboración con otras entidades del Estado o entidades privadas que presten servicios públicos por delegación del Estado.
- f. Para el transporte de armas de fuego y explosivos de uso civil.

145. Ahora bien, la disposición citada por la parte demandante ha sido modificada por el Decreto Supremo 018-2017-IN. El referido cuerpo normativo ha añadido, aparte los indicados supra, los siguientes supuestos para el otorgamiento de este tipo de servicios:

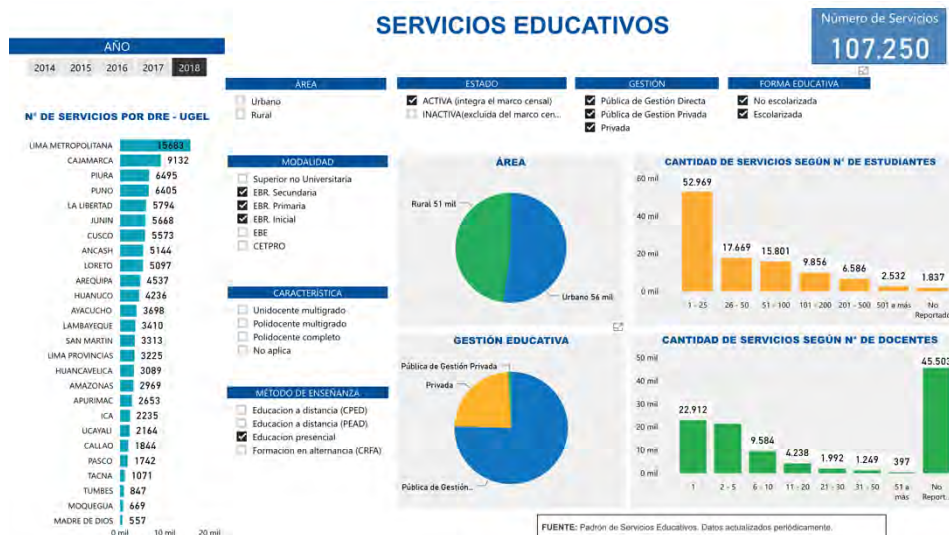
- g. Para atender la seguridad interna y externa en locales abiertos al público, cuando por el número de visitantes se pueda alterar el orden público o encontrarse en riesgo la integridad física y vida de los visitantes. En este supuesto se requerirá informe favorable previo de la Policía Nacional del Perú y la acreditación por parte del solicitante del número de visitantes o asistentes por día, semana y mes que justifique la prestación de los servicios policiales extraordinarios.
- h. Para atender la seguridad de los fiscales y jueces del Ministerio Público y el Poder Judicial, respectivamente, de acuerdo a las funciones y naturaleza de los casos que tienen a su cargo que pueden poner en riesgo su vida o integridad física. En este supuesto se requerirá informe favorable previo de la Policía Nacional del Perú y la acreditación por parte del solicitante que justifique la prestación de los servicios policiales extraordinarios.

146. De acuerdo con los supuestos habilitantes para la prestación de los “Servicios Policiales Extraordinarios”, se destaca que su otorgamiento se fundamenta en dos contextos: i) por la cantidad de personas; y ii) por el desarrollo de una actividad de riesgo.

147. El primer escenario se refleja en el inciso a) del artículo 11, ya que faculta el desarrollo de estos servicios no en virtud de la naturaleza del evento (el cual puede ser deportivo, musical, cultural, etc.), sino a la cantidad de personas, lo cual puede comprometer ciertos derechos de los asistentes. En este grupo también se puede considerar lo dispuesto en el inciso e), ya que la celebración de convenios interinstitucionales entre la Policía Nacional del Perú y los gobiernos regionales o locales obedece a la necesidad de optimizar los niveles de seguridad ciudadana, lo cual se encuentra íntimamente vinculado con la cantidad de efectivos policiales que efectúan funciones de patrullaje. La reciente incorporación agregada por el Decreto Supremo 018-2017-IN, relativa a los locales de atención al público, también se relaciona con este supuesto.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

148. Un especial caso es el de las instituciones educativas, en las que no solo confluyen una cantidad considerable de personas, sino que las mismas están expuestas a la posible realización de hechos delictivos. La Unidad Estadística Educativa del Ministerio de Educación brinda, en su portal web, la siguiente información:



149. De estos datos estadísticos se puede extraer la considerable cantidad de personas que se encuentran en instituciones educativas, sean públicas como privadas. Esto demuestra que los “Servicios Policiales xtra ordinarios” pueden, también, brindar una importante cobertura frente al avance de la criminalidad, ya que permiten ampliar la cantidad de efectivos policiales que, por ejemplo, realizan labores de patrullaje. Esto, como no puede ser de otro modo, no es solo un beneficio, por ejemplo, para una institución educativa privada, sino que supone la adopción de medidas que permiten prevenir y combatir la delincuencia, con el bienestar general que ello fomenta.

150. El segundo escenario se vincula con la realización de actividades de riesgo, las cuales justifican, también, la prestación de los servicios extraordinarios. En ese sentido, el decreto supremo precisa el caso de instituciones educativas, financieras, o el de aquellas vinculadas con la explotación de recursos naturales o con el traslado de armas de fuego. En estos casos, los focos de riesgo se fundamentan en la vulnerabilidad del sujeto que es objeto de la protección -tal y como ocurre con los menores de edad, quienes pueden verse expuestos a ser víctimas de una considerable cantidad de delitos, o con las autoridades de los órganos que administran justicia, por alguna eventual represalia en su contra-, y en lo atractivo que resulta para el delincuente la comisión del hecho delictivo por los futuros beneficios que ello le reporta, tal y como ocurre con las empresas que, por sus actividades, suelen estar en contacto con considerables sumas de dinero.

151. La precisión de estos factores es relevante para comprobar, contrariamente a lo sostenido por la entidad demandante, que la prestación de los “Servicios Policiales xtra ordinarios” no se encuentra regulada para otorgar una suerte de privilegio a las empresas. De hecho, diversos supuestos del Decreto Supremo habilitan la posibilidad



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

que estos puedan beneficiar, directa o indirectamente, a particulares. Por ejemplo, los convenios interinstitucionales entre la Policía Nacional del Perú y los gobiernos regionales o municipales están orientados a optimizar las labores de seguridad ciudadana y orden público, lo cual, como puede notarse, redundará en beneficio de la colectividad.

152. La parte demandante confirma que varios de estos supuestos son compatibles con la Constitución. Su planteamiento está orientado a estimar que la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1267 supone una discriminación económica solo en el extremo que permitiría, según aduce, que se favorezcan a las empresas extractivas.

153. Ahora bien, el demandante se coloca en el hipotético escenario de un potencial conflicto social, pero no advierte que esta disposición también puede servir para prevenir la realización de hechos delictivos en perjuicio de esta clase de empresas, los cuales, evidentemente, no tienen conexión alguna con el ejercicio del derecho a la legítima protesta. De hecho, suelen ser también focos de riesgo de futuros delitos por el ostensible manejo de recursos económicos, lo cual, evidentemente, atrae al delincuente.

154. Al respecto, en los procesos de control abstracto no se examinan hipotéticos escenarios en los que la disposición impugnada pueda ser objeto de aplicación, ya que esa es una determinación que corresponde a la autoridad administrativa y/o jurisdiccional. Evidentemente, alguna interpretación contraria a la Constitución o a la normatividad vigente puede suponer la activación de diversos conductos de reclamo, pero ella para cuestionar la forma en que la disposición fue aplicada, y no para cuestionar su validez en abstracto, aspecto que sí es reservado, por ejemplo, al proceso de inconstitucionalidad.

155. Por lo expuesto, no estima este supremo intérprete de la ley fundamental que estos servicios supongan alguna clase de discriminación por motivos económicos.

**4-4. LA SUPUESTA DESNATURALIZACIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO DE LOS EFECTIVOS POLICIALES**

156. El demandante alega que los servicios policiales extraordinarios desnaturalizan el contrato de trabajo de los efectivos policiales, pues los convenios suscritos sirven para evitar el pago de beneficios sociales a su favor. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la normatividad denomina entrega económica a lo que, en realidad, sería una remuneración.

157. Se alega en este caso que la “entrega económica” a la que se refiere el Decreto Legislativo 1267 sería, en realidad, una remuneración a favor del efectivo policial que ha prestado los “Servicios Policiales Extraordinarios”, y que, sin embargo, no estaría siendo reconocida por la normatividad de la materia.

158. Ahora bien, este Tribunal advierte que la regulación relativa al pago por la prestación de los “Servicios Policiales Extraordinarios” se encuentra en el Decreto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Supremo 0003-2017-IN. De este modo, correspondería que se declare improcedente la demanda en este extremo, y esto debido a que la entidad demandante estaría buscando controvertir la validez de una norma de rango infralegal, cuestión que, en principio, no correspondería ser examinada en un proceso de inconstitucionalidad.

159. Sin embargo, con fecha 30 de abril de 2019, se procedió a admitir a trámite la demanda de inconstitucionalidad, lo cual ha generado que tanto el Colegio de Abogados de San Martín como el propio Poder Ejecutivo presenten sus argumentos en relación con la presunta inconstitucionalidad de la figura de la “entrega económica” por la prestación de los “Servicios Policiales Extraordinarios”. Del mismo modo, este Tribunal considera que la dilucidación de esta materia es trascendental en la medida en que permite identificar la naturaleza del servicio prestado de conformidad con la Sexta Disposición Complementaria y Final del Decreto Legislativo 1267, por lo que es necesario un pronunciamiento respecto de este extremo de la demanda.

160. Precisado lo anterior, debe determinarse si es que el concepto de “entrega económica” supone, en los hechos, una forma de remuneración encubierta que no ha sido reconocida en el Decreto Legislativo 1267 ni en las disposiciones que la reglamentan.

161. Al respecto, este Tribunal advierte que la realización de las trascendentales finalidades que realiza la Policía Nacional del Perú demanda, como no podía ser de otro modo, la selección rigurosa del personal que integrará la institución, así como de su constante capacitación en relación con las funciones que tanto la Constitución como el resto del ordenamiento les encomiendan.

162. En ese sentido, en un criterio que este Tribunal comparte, se ha precisado que es importante “contar con procesos rigurosos y transparentes de selección de personal, junto con la oferta de salarios justos y competitivos y de beneficios laborales y sociales que permitan identificar y contratar a funcionarios que posean actitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones” [*cf.* CIDH (2015). Informe Anual. Capítulo IV, sobre uso de la fuerza, párr. 21].

163. Ahora bien, sobre la remuneración como derecho constitucional, se ha indicado que este fluye

del principio de que nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento, constituye una contraprestación por los servicios del trabajador; es de libre disposición por parte de este último; tiene carácter alimentario y su pago tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador (artículos 23 *in fine* y segundo párrafo del artículo 24 de la Constitución). La remuneración también implica un modelo de competitividad, en tanto se manifiesta como un incentivo para atraer y retener personal idóneo [STC 00020-2012-PI, fundamento 12].

164. Se ha precisado, en relación con el contenido constitucionalmente protegido de este derecho, que este goza de un contenido indisponible por el legislador, y otro de libre configuración legal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

165. En lo que concierne al contenido indisponible, se ha indicado que este consta de cinco elementos: a) acceso (nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución, b) no privación arbitraria (el empleador no puede dejar de brindarla, salvo que concurra causa justificada), c) prioritario (el pago de la remuneración se realiza de forma preferente respecto de otras obligaciones del empleador), d) equidad (no es viable algún supuesto de discriminación en cuanto a su otorgamiento), y e) suficiencia (debe garantizar un quantum mínimo que asegura a los trabajadores su bienestar y el de sus familias) [cfr. STC 00020-2012-PI, fundamento 16].

166. Respecto de libre configuración por parte del legislador, este Tribunal ha sostenido que la remuneración, “como todo derecho (o principio constitucional), individual, social o económico, positivo o negativo, puede ser limitado o restringido, y por lo tanto, puede realizarse y optimizarse en una medida gradual, sin tener que aceptar la alternativa del todo o nada” [STC 00020-2012-PI, fundamento 31].

167. En este caso, no se advierte que tanto la disposición impugnada como el decreto supremo que lo regula vulneren el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la remuneración. Sobre ello, en esta sentencia se ha enfatizado que la relación de subordinación del efectivo policial destacado no es con la empresa o entidad que efectúa la solicitud para la prestación de los servicios, sino con la misma Policía Nacional del Perú. Esto implica que es esta última la obligada a garantizar el referido derecho constitucional.

168. Así, la Sexta Disposición Complementaria Final no obliga a prestar un servicio que, posteriormente, no será retribuido económicamente. Del mismo modo, no se cuestiona en este caso alguna posible privación de las entregas que se realizan al personal policial que presta los servicios extraordinarios. Es también importante para este Tribunal que se valore que no se trata de una labor de carácter permanente, ya que, por lo general, solo se prestará durante el periodo vacacional o los días de franco que el mismo efectivo policial fije a la institución.

169. En efecto, se ha precisado que, independientemente que el funcionario o servidor se encuentre destacado en una empresa privada, sigue ejerciendo la condición de integrante de la Policía Nacional, y ello es aún más evidente si se destaca el hecho que los efectivos continúan usando el uniforme y los utensilios que les dispensa la autoridad policial. Por ello, no es correcto sostener, como lo ha hecho la parte demandante, que es la entidad que solicita los servicios la que estaría, supuestamente, incumpliendo con sus obligaciones laborales.

170. El Tribunal observa que, en la medida en que los “Servicios Policiales Extraordinarios” solo son prestados por efectivos policiales que se encuentran en vacaciones, con permiso, o de franco, no existe ninguna interrupción ni reducción de la remuneración que ya les corresponde de conformidad con las disposiciones legales vigentes. De hecho, se trata de un ingreso adicional a los que ya les corresponde percibir de conformidad con normatividad vigente.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

171. Por ello, se encuentra dentro del marco de lo *constitucionalmente posible* que se les pueda asignar funciones adicionales, y más aun cuando, de manera simultánea, el efectivo policial ya recibe una contraprestación debida con ocasión de su desempeño como integrante de la institución (sea por concepto de vacaciones o por estar de franco).

172. De similar forma, tiene sentido que la Policía Nacional del Perú sea la que concentre la potestad de celebrar los convenios interinstitucionales para la prestación de los “Servicios Policiales x traordinarios” y que sea la responsable de recibir la entrega económica respectiva, ya que ello no solo garantiza que se emplee un criterio coherente en relación con la elección de las entidades en las que este servicio será realizado, sino que, además, es ella la que dota al personal de la indumentaria y las armas correspondientes para que los efectivos puedan cumplir con la finalidad que les ha sido encargada.

173. Por lo expuesto, la entrega económica a la que hace referencia el Decreto Supremo 0003-207-IN no vulnera el derecho a la remuneración de los efectivos policiales.

**4-5 LA SUPUESTA VULNERACIÓN DE LAS LIBERTADES ECONÓMICAS Y DEL MODELO DE SUBSIDIARIEDAD DEL ESTADO**

174. Sobre este punto, el demandante cuestiona que las normas impugnadas vulneran el principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado, consagrado en el artículo 60 de la Constitución, pues los servicios policiales extraordinarios, pagados por las empresas extractivas, usando el uniforme y armas oficiales del Estado, desempeñan roles de guardianía externa de la misma forma en que lo harían los trabajadores de las empresas de seguridad privada, que existen y son capaces de brindar tales servicios.

175. El Tribunal, en su jurisprudencia, ha concebido la subsidiariedad en dos sentidos: vertical y horizontal. n el caso de la primera, se refiere a una “relación existente entre un ordenamiento mayor -que puede ser una organización nacional o central- y un ordenamiento menor -que pueden ser las organizaciones locales o regionales-, según la cual el primero de ellos sólo puede intervenir en aquellos ámbitos que no son de competencia del ordenamiento menor” [STC 00018-2003-PI, fundamento 9].

176. Esta noción guarda estrecha conexión con con los servicios públicos y el desarrollo económico-social. Por otro lado, la horizontal se refiere a la relación “entre el Estado y la ciudadanía, en la cual el cuerpo político, respetando la autonomía y la libre determinación de los individuos, reduce la intervención pública a lo esencial” [STC 00008-2003-PI, fundamento 19].

177. En lo que se relaciona a la vertiente estrictamente económica de la subsidiariedad, se ha indicado que este implica “de un lado, 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, que debe ser entendida como una función



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

supervisora y correctiva o reguladora del mercado; y, de otro, reconoce que hay ámbitos que no pueden regularse única y exclusivamente a partir del mercado” [STC 07339-2006-PA, fundamento 8].

178. Se cuestiona que la lesión a este principio radicaría en que se estaría empleando recursos públicos respecto de un servicio que podría ser realizado por parte del sector privado, concretamente del que brinda seguridad.

179. Este Tribunal advierte que la lógica del principio de subsidiariedad, en el modelo de la Constitución de 1993, se relaciona con la necesidad de postergar, en lo posible, la actividad empresarial estatal. En efecto, este principio impone una restricción a la participación en el mercado por parte del Estado. Sin embargo, en el presente caso no se advierte que la “Prestación de Servicios Policiales Extraordinarios” esté orientada a fomentar la participación del Estado o su deseo de ingresar a competir en el mercado económico, sino que, antes bien, se trata de una forma de colaboración, entre el sector público y privado, para optimizar la protección de la seguridad ciudadana y del orden público.

180. En efecto, el Colegio de Abogados de San Martín parte de la premisa que los “Servicios Policiales Extraordinarios” implican, en los hechos, que se privatice a la Policía Nacional del Perú. El Tribunal no puede compartir esa apreciación, y ello porque las labores que presta esta institución no suponen una suerte de “exclusión de protección”. Como ya se ha podido apreciar en esta sentencia, su realización no deviene en la desprotección automática de la colectividad en general.

181. Por lo expuesto, no se ha vulnerado el principio de subsidiariedad.

**4-6 LA SUPUESTA VULNERACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A TRAVÉS DEL  
DECRETO LEGISLATIVO 1213**

182. Finalmente, la parte demandante también ha alegado que los artículos 2.1, 2.2 y 4.1 del Decreto Legislativo 1213 infringen la Constitución al desnaturalizar la función policial.

183. El Colegio de Abogados de San Martín sostiene que, del artículo 2.1, es posible desprender que la Policía Nacional del Perú efectúa servicios de seguridad privada.

184. Ahora bien, en su escrito de demanda lo que en primer lugar solicita el Colegio de Abogados de San Martín es la interpretación del término “persona pública”, contenido en el artículo 2 del Decreto Legislativo, a fin de que se precise que esta clase de entidades solo pueden ser solicitantes de resguardo, mas no se encuentran autorizadas a realizarlo.

185. Sin embargo, con posterioridad lo que solicita es la declaración de inconstitucionalidad de ese extremo de la disposición.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

186. Antes de analizar los argumentos expuestos por la entidad demandante, es preciso indicar que la solicitud de declaración de inconstitucionalidad del artículo 4.1 carecería de sentido, ya que esta disposición fue derogada por la Disposición Complementaria Derogatoria Única del Decreto Legislativo 1267. En todo caso, tampoco se presentan los presupuestos habilitantes para emitir algún pronunciamiento de fondo pese a la derogación de esta disposición, tal y como se precisara en la STC 0005-2007-PI/TC, ya que no se advierte que se trate de una disposición que pudiera desplegar efectos ultractivos. No corresponde, pues, emitir pronunciamiento alguno en relación con este extremo de la pretensión. Expuesto lo anterior, corresponde examinar la constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 1213.

187. Sobre ello, el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, en su escrito de contestación de demanda, sostuvo que la prestación de “Servicios Policiales x traordinarios” no es equivalente a la seguridad privada, pues se trata de cuestiones reguladas en leyes distintas.

188. El Tribunal nota que la argumentación de la entidad demandante no está direccionada a estimar que solamente los “Servicios Policiales xtraordinarios” son, de conformidad con el decreto, seguridad privada. En realidad, el Colegio de Abogados de San Martín lo que estima es que la inconstitucionalidad radica en hacer mención a las personas de derecho público en el decreto que regula la prestación de servicios de seguridad privada, lo cual es una cuestión más amplia.

189. En su jurisprudencia, este Tribunal ha destacado que la declaración de inconstitucionalidad es una herramienta de *ultima ratio*, ya que, antes de analizar esa posibilidad, se necesario examinar si es que no concurren sentidos interpretativos que puedan salvar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. De hecho, así lo entiende la entidad demandante cuando solicita que el artículo 2 del Decreto Legislativo 1213 sea interpretado en el sentido que las entidades públicas solo pueden recibir los servicios de seguridad privada, pero que no pueden ser ofertantes del mismo.

190. En este caso, las cláusulas impugnadas disponen lo siguiente:

**Decreto Legislativo que regula los Servicios de Seguridad Privada**

**Capítulo I**

**Disposiciones Generales**

[...]

**Artículo 2.- Ámbito de aplicación**

2.1. Se aplica a toda persona natural o jurídica, pública o privada, registradas y/o autorizadas o que en los hechos preste o desarrolle en cualquier lugar del territorio nacional, servicios o medidas de seguridad privada, así como a los usuarios de tales servicios.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. Asimismo, se aplica a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dedicadas a la capacitación y fortalecimiento de competencias en materia de servicios de seguridad privada.

191. Corresponde determinar si es que, como lo sostiene la entidad demandante, es posible colegir de esta disposición que se estaría “privatizando” las funciones que realiza la Policía Nacional del Perú.

192. Al respecto, este Tribunal considera que la interpretación de esta cláusula no puede ser realizada de forma aislada, ya que la misma coexiste con otras disposiciones tanto del mismo cuerpo normativo como de otra normatividad vigente. En este caso, existen distintas disposiciones tanto del Decreto Legislativo 1213 como del 1267 que permiten analizar si es que el ordenamiento nacional se encuentra reconociendo, o no, que la Policía Nacional pueda prestar servicios de seguridad privada.

193. En el caso del Decreto Legislativo 1213, el artículo 1.2 se encarga de precisar que los servicios de seguridad privada son “complementarios” a las funciones que desarrolla la Policía Nacional del Perú, por lo que, en ese sentido, coadyuvan a la seguridad ciudadana. Este mismo cuerpo normativo cuenta con distintos principios, aun vigentes, que regulan el funcionamiento del servicios de seguridad privada. Así, en el artículo 3 se mencionan, por ejemplo, los siguientes principios:

3.2. Principio de Complementariedad y Coordinación: la seguridad privada es **complementaria a la función de la Policía Nacional del Perú** y coadyuva a los fines de la seguridad ciudadana. El desarrollo de servicios de seguridad privada no otorga al personal que los realiza el carácter de autoridad pública.

3.3. Principio de Colaboración: Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, reguladas por el presente decreto legislativo, **tienen el deber de colaborar con la Policía Nacional del Perú**, en situaciones de comisión de un delito o una falta o cuando se afecte la seguridad ciudadana.

3.4. Principio de no intromisión: el desarrollo de servicios de seguridad privada **tiene como límite las competencias que por ley le corresponden a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional del Perú** (énfasis agregado).

194. Es, pues, evidente que el Decreto Legislativo, en distintas disposiciones que aun se mantienen vigentes, estima que las funciones que desarrollan las empresas privadas que prestan servicios de seguridad privada no son actos de poder público, sino que, antes bien, tienen que orientarse a coadyuvar o complementar la labor de la Policía Nacional del Perú. En este mismo sentido, el artículo 21, que hace referencia a las prohibiciones a las que se someten estas empresas, indica que ellas no pueden desempeñar funciones asignadas a aquella entidad. Finalmente, el artículo 24.1.g dispone que uno de los requisitos para ser personal de seguridad consiste en que el agente no sea miembro de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad o de disponibilidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

195. Hasta este punto, diera la impresión que, en efecto, la normatividad vigente no estima que los integrantes de la Policía Nacional realicen seguridad privada. Sin embargo, el Decreto Legislativo 1267, que es posterior al decreto que regula los servicios de seguridad privada, introduce algunas cláusulas que, como lo expone la entidad demandante, invitan a considerar que, en efecto, esta institución efectúa esta clase de funciones.

196. Así, en primer lugar, la misma disposición impugnada, esto es, la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1267, establece que “[e]l personal policial en actividad o disponibilidad que preste servicios de seguridad privada se su etará a la regulación y control sobre la materia”. s pertinente agregar que, a través del Decreto Legislativo 1318, se precisó que solo puede realizar este servicio el personal en actividad. Esta misma sensación, relacionada con que los efectivos policiales e erzan “seguridad privada” se genera si es que, de conformidad con la Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1267, se advierte que el artículo 4 del Decreto Legislativo 1213 ha sido dejado sin efecto. Esta cláusula, precisamente, disponía que una de las razones por las que se considerable incompatible la prestación o desarrollo de servicios de seguridad privada era el de tener la condición de integrante de la Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional del Perú.

197. Se desprende, de ello, que el Poder Ejecutivo, al regular las materias que fueron en su momento objeto de delegación por parte del Congreso de la República, no ha observado ciertos parámetros de técnica legislativa, ya que, según se aprecia, puede concluirse que ha mantenido vigentes, de forma simultánea, disposiciones que resultarían incompatibles entre sí.

198. Ciertamente, en nuestra jurisprudencia hemos indicado que las incoherencias en las que incurra el legislador (o, como en este caso, el Poder Ejecutivo a través de la delegación de facultades) no es un asunto que, en principio, concierna al proceso de inconstitucionalidad. Así, se ha indicado sostenido que las contradicciones internas de la ley, no autorizan, por sí solas, la declaración de inconstitucionalidad, y ello

[... es consecuencia del tipo de control de validez que en el seno de este proceso este Tribunal está autorizado a realizar. Como en otras ocasiones hemos dejado entrever, en el proceso de inconstitucionalidad de las leyes el Tribunal realiza un juicio de compatibilidad entre la ley, o una norma con rango de ley, y la Constitución. Tal escrutinio de constitucionalidad no comprende un examen interno del acto legislativo, en el que se evalúe si las disposiciones de una ley son coherentes (o no) consigo mismas, o acaso si éstas resultan conformes (o no) con los fines que otras de su misma clase y rango promuevan [STC 0005-2011-PI, fundamento 6]

199. En efecto, no es, en principio, función de este Tribunal aclarar los supuestos de incoherencia intrínsecos en los que hubiera incurrido el legislador o el Poder Ejecutivo a través de delegación de facultades. Sin embargo, y en la medida en que la incierta interpretación que pueda brindársele al Decreto Legislativo 1213 puede ocasionar una inconstitucional atribución a las Fuerzas Armadas e integrantes de la Policía Nacional



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

del Perú respecto de funciones que no les corresponde, se torna en indispensable el pronunciamiento del supremo intérprete de la ley fundamental.

200. En el presente caso se ha declarado que la prestación de los “Servicios Policiales Extraordinarios” es compatible con la Constitución. Se ha precisado, además, que la Policía Nacional del Perú, al realizarlos, no se “parcializa” con los integrantes de la entidad respectiva, y esto porque, principalmente, todos los actos que realiza en este contexto son considerados actos de servicio. Esto genera el reconocimiento de que la subordinación es con la institución policial, y no con otra entidad, sea pública o privada.

201. Del mismo modo, se ha indicado que la protección y resguardo de la seguridad ciudadana no es una función que monopolice la Policía Nacional del Perú, y ello no solo porque la puede realizar en colaboración con otros órganos estatales, sino, además, por la creciente intervención del sector privado en este rubro. Esto obedecía, según se señaló, a las ya conocidas tasas de criminalidad, así como de la necesidad de las empresas del sector privado de resguardar tanto la integridad de los trabajadores como su propio patrimonio.

202. En efecto, concurren en la actualidad entidades tanto públicas como privadas en lo que se refiere a la garantía de la seguridad personal. Sin embargo, ello no supone que la Policía Nacional del Perú se encuentre “privatizando” sus servicios, ya que, como lo señala el mismo Decreto Legislativo 1213, las empresas de seguridad privada, en esencia, se encargan de coadyuvar en la realización de esta función, lo cual no supone, evidentemente, que pueda reemplazar a esta institución.

203. Este Tribunal advierte que existen distintas razones concurrentes que justifican que la Policía Nacional del Perú no deba prestar servicios de seguridad privada. En primer lugar, los actos que los efectivos destacados realizan -inclusivo aquellos que se encuentren custodiando entes o eventos de naturaleza privada- deben ser considerados como actos de servicio, ya que garantizan que la Policía Nacional se desenvuelva únicamente en atención a las finalidades que tanto la Constitución como las normas aplicables le asignan.

204. Por otro lado, esto permite que los efectivos que prestan esta clase de servicios tengan que cumplir con los estándares relativos al uso de la fuerza que se encuentran contenidos tanto en la normatividad nacional como en la internacional. Esto supone que los efectivos que los realizan siguen efectuando actos de poder público, con las consecuencias que ello puede generar en el establecimiento de la responsabilidad correspondiente.

205. Finalmente, el que no se califique a este servicio como de “seguridad privada” garantiza que los efectivos policiales realicen sus funciones en interés de la sociedad y del Estado, mas no a favor de una empresa o persona en particular. De este modo, al realizar los “Servicios Policiales Extraordinarios”, los efectivos destacados no deben dejar de cumplir los principios y directrices que rigen a la institución policial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

206. Por todo lo expuesto, este Tribunal estima que cualquier referencia a la expresión “persona pública”, “persona de derecho público”, o cualquier otra similar que se encuentre contenida en el Decreto Legislativo 1213, tiene que ser interpretada en el sentido que esta clase de entidades puede solicitar o recibir seguridad privada, mas no como que pueda ofrecerla. Lo contrario supondría asumir que tanto la Policía Nacional del Perú o, inclusive, las Fuerzas Armadas, se encontrarían habilitadas de realizar esta clase de servicios. Esto último, claro está, no se condice con el cuadro de valores y principios que protege nuestra Constitución.

207. *vide ntemente*, los “Servicios Policiales x traordinarios”, como se ha se a lado en esta sentencia, no pueden ser considerados como seguridad privada en el marco del Decreto Legislativo 1213.

**III. FALLO**

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

**HA RESUELTO**

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad, siempre que se interprete que (se suprime, respecto de la primera versión, el punto “a” y el punto “e”; y se reformula el supuesto “c” de la misma):
  - a) Los efectivos policiales que presten los “Servicios Policiales xtraordinarios” deben cumplir con todos los estándares relativos al uso de la fuerza, de conformidad con la normativa aplicable.
  - b) Se podrá hacer una excepción a la regla de que el personal que presta los “Servicios Policiales xtra ordinarios” tiene que encontrarse de vacaciones, de franco o permiso en el caso en que no existieran, en la comisaría respectiva, suficientes agentes policiales, y sea necesario resguardar el orden en un evento en el que concurren una cantidad considerable de personas.
  - c) Los “Servicios Policiales x traordinarios” no pueden ser considerados como seguridad privada. Los efectivos policiales, en el caso que prestaran servicios, lo harán siempre que exista previo acuerdo con la Policía Nacional del Perú.
2. **INTERPRETAR** que las referencias a personas o entidades públicas, en el marco del Decreto Legislativo 1213, supone que ellas solo pueden recibir servicios de seguridad privada, mas no que están autorizadas a realizarla.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Declarar **IMPROCEDENTE**, por sustracción de la materia, el cuestionamiento relacionado con el artículo 4 del Decreto Legislativo 1213.
4. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**

**MIRANDA CANALES**

**RAMOS NÚÑEZ**

**PONENTE RAMOS NÚÑEZ**





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI

Con el mayor respeto de mis colegas, discrepo de la sentencia de mayoría con relación al punto 1.b, de la parte resolutive, por las consideraciones que a continuación paso a exponer.

1. El punto resolutivo 1. B de la sentencia de mayoría señala lo siguiente:

*Se podrá hacer una excepción a la regla de que el personal que presta los “Servicios Policiales Extraordinarios” tiene que encontrarse de vacaciones, de franco o permiso en el caso en que no existieran, en la comisaría respectiva, suficientes agentes policiales, y sea necesario resguardar el orden en un evento en el que concurran una cantidad considerable de personas.*

2. Considero que permitirse tal interpretación para la contratación en sí misma excepcional de los “servicios policiales extraordinarios”, no es necesaria, ya que los eventos masivos privados necesariamente requiere encontrarse garantizados en cuanto a la seguridad de sus asistentes, situación debe ser asumida por el organizador a través de seguridad privada, ya que la Policía Nacional, en el supuesto mencionado en el punto resolutivo 1.b, no podría brindar el apoyo por carecer de personal suficiente.
3. Cabe precisar que, es un requisito para la autorización de eventos masivos, contar con el respaldo de seguridad privada –plan de contingencias– para que Defensa Civil autorice la realización de este tipo de eventos.
4. En tal sentido, no hay necesidad de distorsionar ni desnaturalizar los servicios policiales a través de interpretaciones como las contenidas en el punto resolutivo 1. b, sobretodo porque hay una amplia oferta de seguridad privada –según lo afirma la ponencia– que puede suplir perfectamente esa ausencia del apoyo policial contratado excepcionalísimamente para ocasiones en donde no haya suficiente personal policial de vacaciones, franco o permiso.
5. En el caso de que la concurrencia masiva de personas se produzca por cuestiones relacionadas a conflictos sociales en lugares donde no exista suficiente contingente policial, corresponde el Ministerio del Interior tomar las medidas necesarias para brindar seguridad en la zona y a todos por igual, sin necesidad de suscribirse convenios a favor de una empresa, ya que es una obligación constitucional de la Policía Nacional resguardar la seguridad pública en general. En todo caso, la empresa privada deberá contratar seguridad privada para su propio resguardo ante la falta de efectivos policiales que puedan brindar ese servicio excepcional.

S.

**BLUME FORTINI**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**VOTO SINGULAR DE LOS MAGISTRADOS FERRERO COSTA Y SARDÓN  
DE TABOADA**

Con el debido respeto por la posición de nuestros colegas magistrados emitimos el presente voto singular, por las siguientes consideraciones.

La sentencia de mayoría acierta en afirmar que las normas impugnadas guardan conformidad con la Constitución. Por ello, debía concluir en declarar infundada la demanda. Sin embargo, dicta también una “sentencia interpretativa” con la que discrepamos, por ser innecesaria y excesiva.

En efecto, respecto al punto resolutivo 1.a, resulta obvio que los “servicios policiales extraordinarios” deben cumplir con todos los estándares sobre el uso de la fuerza. En caso contrario, la Policía asumirá las responsabilidades legales que correspondan.

En el punto resolutivo 1.b, la sentencia de mayoría realiza “legislación positiva”, cuando establece una excepción a lo establecido en la Sexta Disposición Complementaria Final del impugnado Decreto Legislativo 1267, que indica que los servicios policiales extraordinarios sólo pueden ser realizados por personal policial “de vacaciones, permiso o franco y de manera voluntaria”. Al interpretar la norma, se hace aquí las veces de legislador, contraviniendo el principio de *corrección funcional* (cfr. STC 5854-2005-PA/TC, fundamento 12.c).

El punto resolutivo 1.c señala algo que ya está en la propia Sexta Disposición Complementaria Final del impugnado Decreto Legislativo 1267. En esta se indica que para la prestación de los servicios policiales extraordinarios “en ningún caso se podrá contratar en forma directa al personal policial de la Policía Nacional del Perú”, y que para dichos servicios –que los efectivos policiales prestan “de manera voluntaria”– es necesaria “la celebración de los respectivos convenios” con la Policía Nacional del Perú.

El punto resolutivo 2 también resulta innecesario, pues el propio Decreto Legislativo 1213 establece, en el numeral 1.2 de su artículo 1, que los servicios de seguridad privados son “complementarios” a la función de la Policía, por lo que no puede haber confusión entre estos.

Respecto al punto resolutivo 3, hacemos notar que, según se aprecia en la demanda (a fojas 1 y 3) y en la propia ponencia (cfr. apartado “A. Petitorio Constitucional”), no ha sido demandando el artículo 4 del Decreto Legislativo 1213, sino su artículo 2, inciso 1. Por tanto, mal puede la ponencia declarar la sustracción de la materia sobre dicho artículo 4.

Por otro lado, la sentencia de mayoría en sus fundamentos 160 a 173, analiza la constitucionalidad del Decreto Supremo 0003-2017-IN en lo relativo a la “entrega económica” por los servicios policiales extraordinarios. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no es competente para realizar este control en un proceso abstracto de



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

inconstitucionalidad, por no tratarse de una norma con rango de ley (cfr. artículos 200 [inciso 4] y 202 [inciso 1] de la Constitución).

Por último, los fundamentos 125 y 153 de la sentencia de mayoría mencionan el “derecho a la protesta”, con lo cual disentimos, pues la protesta forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la libertad de expresión (artículo 2, inciso 4, de la Constitución), por lo que es innecesario el reconocimiento de un nuevo derecho.

Por estas razones, nuestro voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad, sin interpretación alguna.

SS.

**FERRERO COSTA**

**SARDÓN DE TABOADA**





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Me encuentro de acuerdo con el sentido de lo resuelto en la presente causa; sin embargo, deseo hacer las siguientes precisiones:

1. En primer lugar, discrepo muy respetuosamente de lo señalado por mis colegas en la sentencia en torno a considerar, de modo genérico, de que las disposiciones aprobadas en el marco de delegación de facultades al Poder Ejecutivo, es decir a través de decretos legislativos, no puedan incurrir en déficits de deliberación.
2. En primer lugar, salvo mejor parecer, no creo que puede afirmarse que las regulaciones generadas con base a la delegación de facultades son puramente “técnicas” (f. . 31) y que, por ende, no merezcan ser debatidas intensamente. Por poner en evidencia lo obvio, regulaciones de tanta importancia, y con un contenido que merecería un amplio debate, tales como el Código Civil y el Código Penal, han aprobadas a través de decretos legislativos. Si bien en un primer momento dichas regulaciones no han sido susceptibles de esta clase de debates (inclusivos, robustos), ello mismo ha ocurrido con respecto de diversas leyes emanadas por el Congreso. Sucede que el reconocimiento de la existencia de los “déficits de deliberación” como supuestos propios de inconstitucionalidad requiere repensar la función legislativa (originaria y delegada) y actualizar nuestra concepción de democracia (que no es solo cuantitativa o mayoritarista), en el marco del actual Estado Constitucional (que requiere que las autoridades ofrezcan, e intercambien, razones). Volviendo a lo que puede ser objeto de legislación delegada, tomemos en consideración de que cuestiones tales como el aborto, la eutanasia o la maternidad subrogada podrían ser reguladas de ese modo, y seguramente estaremos de acuerdo en que se trata de cuestiones que merecen ser bien debatidas.
3. En segundo lugar, es necesario precisar que del hecho de que ciertas regulaciones deban debatirse especialmente, no se sigue que no pueda realizarse delegaciones de facultades legislativas, ni que pueda realizarse exoneraciones en el ámbito parlamentario (por ejemplo, del dictamen de comisiones, de debate en el Pleno, de segunda votación). Como el Tribunal Constitucional ha señalado, estas pueden darse, pero de manera excepcional, y respetando que hay materias que deberían quedar excluidas de dicha excepcionalidad (cfr. STC Exp. n.º 0006-2018-PI, f. j. 25).
4. En tercer lugar, es importante esclarecer entonces en qué sentido es necesario que algunas materias sean objeto de un debate más intenso. En este sentido, como ya lo expresé en mi fundamento de voto en la sentencia del caso Cuestión de confianza (STC Exp. n.º 0006-2018-PI) puede tenerse en cuenta, mutatis mutandis, las siguientes exigencias a modo de parámetro de control:

**(1) Exigencia deliberativa:** Conforme a la cual, algunos temas, debido a su relevancia constitucional o a su importancia manifiesta, deben



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

implicar mayores esfuerzos en cuanto al debate y la generación de consensos en torno a los contenidos a ser aprobados. Por ejemplo: los asuntos considerados por la propia Constitución como “deberes primordiales” del estado (artículo 44); las materias que forman parte del núcleo identitario de nuestra forma de Estado, de nuestra forma de gobierno, de nuestro sistema político o de nuestro constitucionalismo en general; o las cuestiones que, conforme con la Constitución, deben ser reguladas necesariamente a través de leyes orgánicas (artículo 106)

**(2) Suficiencia deliberativa:** Este criterio alude a los presupuestos o condiciones mínimas de discusión y reflexión que corresponde exigir, sobre todo en los casos en los que se requiere de una mayor exigencia deliberativa. Por el contrario, en los casos en los que esta no sea un imperativo, o cuando el objeto de la regulación requiere inevitablemente otro tipo de discusión (por la urgencia o el carácter especializado de lo regulado) es posible contar con un estándar diferente de deliberación.

5. Con base en lo señalado, entonces, no puede afirmarse, de manera general, que el contenido de los decretos legislativos no merece una deliberación robusta y que, en caso exista un importante déficit de deliberación, podría incluso declararse la inconstitucionalidad de una regulación así.
6. Por otra parte, en lo que concierne al fondo de la materia, si bien es cierto que por las razones señaladas y atendiendo a las orientaciones interpretativas formuladas la demanda debe ser declarada infundada, en la medida que es posible una “interpretación conforme” de la regulación impugnada, considero que debió tomarse en cuenta dos cuestiones adicionales relacionadas con los llamados “servicios policiales extraordinarios”.
7. Me refiero al hecho de que, debido a que ciertas entidades particulares terminan remunerando (directa o indirectamente) a algunos efectivos policiales, ello podría generar, de alguna forma, un tipo de conflicto de interés, en especial en aquellos supuestos en los cuales, como han advertido con preocupación los demandantes, los intereses de las empresas colisionen con los de la ciudadanía y, en dicho marco, se requiera la intervención de la Policía Nacional del Perú (esto se ha venido presentando, como es sobradamente conocido, en diversos casos en los que se ha producido conflictos socioambientales). Ello, en los términos que lo planteo, va más allá del hecho de que los efectivos formalmente no dependan o estén subordinados a las entidades privadas, ni de que sea posible denunciar eventuales desviaciones o abusos de poder por parte de los agentes policiales luego de que estos ya ocurrieron. Siendo así, estimo que hubiera sido importante que el Tribunal Constitucional abordara dicha problemática, además de una manera estructural, máxime tomando en consideración que este órgano colegiado ha reconocido muy recientemente a la protesta social como un derecho fundamental (STC Exp. n.º 0009-2018-PI, con ciertas reservas o precisiones expresadas en mi voto singular).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Asimismo, y vinculado con lo anterior, considero necesario insistir en que debe mejorarse la situación remunerativa de los integrantes de la Policía Nacional del Perú, no solo, y en primer lugar, porque son titulares el derecho fundamental a contar con una remuneración suficiente, sino también, y en adición a lo anterior, porque es un requisito *sine qua non* para tratar de evitar el eventual conflicto de interés al que me he referido, buscando asegurar de ese modo que puedan abocarse enteramente, dentro de lo posible, a labores relacionadas con la protección de bienes de estricto interés público (lo cual ciertamente incluye el resguardo de ciertos bienes privados), ello en el marco de los relevantes propósitos que han sido prescritos por la propia Constitución (artículo 166).

S.

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Lima, 27 de julio de 2020

