

**ESCUELA DE POSTGRADO SAN FRANCISCO
XAVIER SFX**



SFX

ESCUELA DE POSTGRADO
ESCUELA DE NEGOCIOS

TESIS

**“ESTUDIO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
DE FISCALIZACIÓN EN EL ÁMBITO DE LOS
SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA: PERÚ-2018”**

AUTOR:

Presentada por la Bachiller:
Carla Cecilia Pérez Fernández

Para optar el Grado Académico de:
Maestro en Gerencia y Políticas Públicas

AREQUIPA – PERÚ

2019

Tesis Publicada con Autorización del Autor

No olvide citar esta tesis



SFX
ESCUELA DE POSTGRADO
ESCUELA DE NEGOCIOS

A Dios por ser mi fortaleza en momentos de debilidad. A mi mamá Martha por su infinito amor y por ser mi guía desde el cielo. A mi papá Oscar, por su inmensa vitalidad que me contagia y me motiva a seguir adelante todos los días. A mi hermana Vanessa por su cariño y apoyo incondicional en cada etapa de mi vida.

AGRADECIMIENTOS

A la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Universidad de Piura (UDEP), Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), Biblioteca Nacional del Perú (BNP), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), por haberme permitido acceder directa o indirectamente a todo el material bibliográfico que fue imprescindible para la elaboración del presente estudio.

Al Dr. Alejandro Martín Moscol Salinas, a quien estoy agradecida por sus sabias enseñanzas en el Instituto de Capacitación Jurídica- ICJ, así como por facilitarme el libro titulado “*La actividad administrativa de Inspección: el régimen jurídico general de la Función inspectora*”, del profesor español Severiano Fernández Ramos, obra difícil de conseguir en nuestro medio y en el extranjero, cuyas páginas, conjuntamente, con los textos de Agustín García Ureta, *La potestad inspectora de las administraciones públicas*, y de Ricardo Rivero Ortega, *El Estado vigilante: consideraciones jurídica sobre la función inspectora de la administración pública*, constituyen las referencias bibliográficas más autorizadas sobre actividad de inspección o fiscalización de la administración pública.

A los funcionarios y servidores de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad Privada, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil-SUCAMEC, especialmente, a quienes laboran en la Gerencia de Servicios de Seguridad Privada-GSSP, Gerencia de Armas, Municiones y Artículo Conexos-GAMAC y Gerencia de Control y Fiscalización-GCF por la atención oportuna a nuestras solicitudes de información, así como por haber absuelto detalladamente las consultas planteadas en el marco de la presente investigación.

A todos, muchas gracias.

INTRODUCCIÓN

La seguridad es una necesidad humana que puede ser satisfecha por el Estado, el mercado, la sociedad civil, las familias o de forma individual (Torrente, 2015, p.9). Cuando es el Estado quien satisface dicha necesidad a la generalidad de personas guiado por principios de igualdad y universalidad se habla de una seguridad pública, cuyo financiamiento es con cargo a los recursos públicos destinados a tal efecto.

Por oposición a ella surge la idea de seguridad privada como una actividad realizada por personas naturales o jurídicas, que ofertan unos concretos bienes y servicios en el mercado, para satisfacer necesidades de seguridad a quienes lo demanden y dispongan de capacidad económica para costearla. Asimismo, la seguridad privada comprende aquellas actividades que realizan las personas jurídicas públicas o privadas para satisfacer sus necesidades de seguridad de manera individual, es decir, sin la cooperación de los agentes del mercado, por lo que, su financiamiento se hará con cargo a sus recursos propios y con personal dependiente de estas.

Siendo así, la seguridad privada se configura como una alternativa a la seguridad pública, respecto a la cual brinda su colaboración y la complementa, pero que de ningún modo puede sustituirla. Además, constituye una actividad riesgosa para quienes la realizan y se benefician, toda vez que para el cumplimiento de sus finalidades (protección de la vida, integridad y patrimonio de las personas) se vale del acceso permanente a instalaciones, información privilegiada, uso legítimo de la fuerza, de medios de seguridad y, eventualmente, del uso armas de fuego.

Por tales razones el Estado, concretamente, la Administración Pública interviene sobre ella realizando actividades de ordenación y limitación a efectos de tutelar los intereses públicos que subyacen en la seguridad privada. De esta forma impone restricciones o deberes a las empresas, al personal, así como a los usuarios de tales servicios; vigila, comprueba o inspecciona que la regulación impuesta se cumpla efectivamente, así como exige su cumplimiento inmediato, y, de no cumplirse ella, reacciona punitivamente ante las transgresiones (Izquierdo, 2004, p.154).

La vigilancia, inspección o comprobación del cumplimiento de la regulación por parte de la administración pública competente, es esto, por la SUCAMEC, resulta crucial, por cuanto, su finalidad primordial es verificar preventivamente y, en su caso, exigir el correcto cumplimiento de los deberes impuestos por la legislación vigente para la prestación del servicio de seguridad privada, el funcionamiento de sus instalaciones, la realización de actividades

formativas para su personal, el uso de determinados bienes o elementos de seguridad o, en general, para el lícito ejercicio de las actividades de seguridad privada.

Considerando dicha trascendencia, el presente estudio aborda la fiscalización o inspección sobre los servicios de seguridad privada en nuestro país, enmarcándola en el abanico de instrumentos de control o limitación con los que cuenta la autoridad administrativa sobre aquella actividad.

El estudio se estructura en tres capítulos, el primero dedicado a los aspectos metodológicos, tales como la identificación y descripción del problema, objetivos, hipótesis, tipo de investigación y su justificación. En el capítulo segundo se abordan las cuestiones esenciales sobre la seguridad en general, la seguridad privada, razones de su regulación, su crecimiento y protagonismo, modalidades de prestación. El tercer capítulo analiza el régimen jurídico general de la actividad administrativa de fiscalización a la luz del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y la doctrina más autorizada sobre la materia. Asimismo, centra su atención en el fenómeno de la fiscalización sobre los servicios de seguridad privada abordando sus fundamentos, sujetos activos y pasivos, su dinámica, problemas frecuentes, asimismo, plantea algunas sugerencias para gestionar adecuadamente su inicio, desarrollo y finalización.

RESUMEN

La presente investigación, bajo un enfoque cualitativo, con alcance descriptivo y diseño no experimental, realiza un estudio exhaustivo del fenómeno de la actividad administrativa de fiscalización sobre los servicios de seguridad privada en el Perú-2018. Analiza su situación normativa y doctrinaria actual, así como plantea algunas sugerencias concretas respecto a su inicio, desarrollo y finalización, las cuales, podrían ser tomadas en cuenta por la autoridad competente en dicha materia, en aras de contar con una fiscalización creíble y ejecutada bajo un enfoque de promoción del cumplimiento normativo, prevención y gestión de riesgos, y tutela de bienes jurídicos.

Con dicho propósito, a la luz de la Ley N° 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada, su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2011-IN, TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y la doctrina especializada en seguridad privada, así como en derecho administrativo, identifica las características esenciales que se deben considerar para calificar una determinada actividad económica como servicios de seguridad privada y, por ende, pasible de fiscalización, así también examina las implicancias legales que ha tenido el régimen jurídico general de la actividad administrativa de fiscalización sobre la inspección de los servicios de seguridad privada y establece las diferencias esenciales entre actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada y la actividad sancionadora sobre esta materia.

Se utilizaron como técnicas de recolección de datos, el fichaje; mediante el uso de fichas bibliográficas, hemerográficas, textuales y de resumen respecto de libros, artículos, ensayos, documentos de trabajo, resoluciones, entre otros documentos de fuente válida y confiable; así como consultas especializadas a entidades públicas. Por otro lado, los métodos que se han empleado fueron los siguientes: el razonamiento inductivo, deductivo, la comparación, la interpretación jurídica vía exégesis, sistematización, análisis económico del derecho, entre otros.

Luego de la recolección y análisis de los datos se ha determinado que la actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada constituye un instrumento de intervención administrativa sobre dichos servicios, su situación normativa actual es frágil y poco eficiente. Asimismo, se identificó que las características a considerar para calificar una determinada actividad como servicios de seguridad privada y, por ende,

pasible de fiscalización son de tipo objetivo, subjetivo y finalista, es decir, atendiendo a la finalidad de las labores que se realizan.

De otro lado, se advirtió que el régimen jurídico general de actividad administrativa de fiscalización recogido en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, ha tenido implicancias legales positivas sobre la fiscalización de los servicios de seguridad privada, pues ha otorgado cobertura legal a diversas actuaciones, sin embargo, resulta insuficiente para cubrir las particularidades de la fiscalización en esta materia.

Finalmente, se dejó establecido que la actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada y la actividad sancionadora en esta materia difieren en cuanto a su contenido, desarrollo, autoridades involucradas y finalidades perseguidas.

Palabras clave: Seguridad pública, seguridad privada, empresa de seguridad privada, personal de seguridad, actividades administrativas, actividades de fiscalización, fiscalización de los servicios de seguridad privada.

ABSTRACT

The present investigation under a qualitative approach, with descriptive scope and non-experimental design, carries out an exhaustive study of the phenomenon of the administrative activity of control over the private security services in Peru-2018. It analyzes its current normative and doctrinal situation, as well as proposes some concrete suggestions regarding its initiation, development and finalization, which could be taken into account by the competent authority in this matter, in order to have a credible and executed audit under a focus on the promotion of regulatory compliance, risk prevention, risk management and protection of legal assets.

With this purpose, in light of Law N° 28879, Law on Private Security Services, its Regulation approved by Supreme Decree N° 003-2011-IN, TUO of Law N° 27444, Law of General Administrative Procedure and the specialized doctrine in private security, as well as in administrative law, identifies the essential characteristics that must be considered to qualify a certain economic activity as private security services and, therefore, subject to inspection, examines the legal implications that the regime has had general legal of the administrative activity of inspection on the inspection of private security services and establishes the essential differences between the administrative activity of control in the field of private security services and the sanctioning activity on this matter.

Records was used as data collection techniques; through the use of bibliographic, hemerographic, textual and summary records regarding books, articles, essays, work documents, resolutions, among other documents of valid and reliable source; as well as specialized consultations to public entities. On the other hand, the methods that have been used were the following: inductive, deductive reasoning, comparison, legal interpretation via exegesis, systematization, economic analysis of law, among others.

After the collection and analysis of the data it was determined that the administrative activity of control in the field of private security services constitutes an instrument of administrative intervention on said services, its current regulatory situation is fragile and inefficient. Likewise, it was identified that the characteristics to be considered in order to qualify a certain activity as private security services and, therefore, subject to inspection are objective, subjective and finalist, that is, based on the purpose of the tasks performed.

On the other hand, it was noted that the general legal regime of the administrative oversight activity set forth in the Sole Order Text of Law N° 27444, General Administrative

Procedure Law, has had positive legal implications on the oversight of private security services , as it has granted legal coverage to various actions, however, it is insufficient to cover the particularities of the audit in this matter.

Finally, it was established that the administrative audit activity in the field of private security services and sanctioning activity in this area, differ in their content, development, authorities involved and purposes pursued.

Key words: Public security, private security, private security company, security personnel, administrative activities, inspection activities, inspection of private security services.

ÍNDICE

TÍTULO	I
DEDICATORIA.....	II
AGRADECIMIENTO.....	III
INTRODUCCIÓN	IV
RESUMEN.....	VI
ABSTRACT	VIII
ÍNDICE	X

Capítulo I

PLANEAMIENTO OPERACIONAL

1. Identificación (problema/oportunidad).....	12
2. Descripción del problema.....	12
3. Objetivos del estudio	19
3.1. Objetivo general	19
3.2. Objetivos secundarios.....	20
4. Hipótesis	20
5. Variables.....	21
6. Tipo de investigación	23
7. Justificación	23
7.1. Aspectos generales	23
7.2. Aspectos tecnológicos	23
7.3. Aspectos sociales.....	24
7.4. Aspecto económico	24

Capítulo II

MARCO TEÓRICO

1. La seguridad como una necesidad primaria de la sociedad y la razón de ser del Estado de Derecho.....	25
2. La Ley N° 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada	27

3. Aproximaciones a la noción de seguridad privada: la carencia de un concepto unívoco y universal	28
4. Actividades que se encuentran excluidas de la noción de seguridad privada y, por ende, no se le aplican las normas que la regulan.....	34
5. Posibles causas del crecimiento y protagonismo de la seguridad privada	36
6. Principios rectores de la potestad o actividad administrativa de inspección.....	40

Capítulo III

SEGURIDAD PRIVADA: APUNTES BÁSICOS Y RÉGIMEN JURÍDICO

1. Regulación de los servicios de seguridad privada por el Estado peruano: fundamentos y antecedentes históricos	42
2. Modalidades o formas de prestación de los servicios de seguridad privada: el sector y los subsectores.....	45
3. Aspectos conexos a los servicios de seguridad privada: el uso de uniformes reglamentarios, la acreditación de instructores en seguridad privada y la programación de capacitaciones al personal de seguridad	63
4. Los servicios de seguridad privada y el uso de armas de fuego: análisis y panorama actual.....	67

Capítulo IV

RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FISCALIZACIÓN Y LA FISCALIZACIÓN SOBRE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

1. La “actividad administrativa de fiscalización” o inspección y la potestad de fiscalización o inspección.....	71
2. Tipos de fiscalización: análisis especial de las fiscalizaciones orientativas	73
3. Intervención estatal sobre los servicios de seguridad privada: en especial, la actividad de fiscalización.....	78
4. De los sujetos que realizan actividad de fiscalización: organismo y órgano competente	85
5. De los sujetos sobre los que se realiza la actividad de fiscalización: Universo de sujetos pasivos	95

6. De las etapas de la fiscalización sobre los servicios de seguridad privada	102
7. Sugerencias concretas respecto a la gestión del inicio, desarrollo y conclusión de la fiscalización sobre los servicios de seguridad privada.....	114
CONCLUSIONES	119
RECOMENDACIONES	122
REFERENCIAS	125
ANEXOS	128

Capítulo I

PLANEAMIENTO OPERACIONAL

1. Identificación del problema

La regulación de la actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada resulta insuficiente para afrontar los innumerables supuestos que se presentan día a día ante la autoridad competente y, por otro lado, se carece en nuestro medio de un estudio sobre dicha materia que sistematice sus bases teóricas, interprete las normas jurídicas que la regulan, establezca criterios legales que orienten la labor de los sujetos involucrados (autoridades fiscalizadoras-administrados) y plantee algunas sugerencias respecto a su inicio, desarrollo y finalización.

2. Descripción del problema

Los Estados parecen no tener los medios suficientes para garantizar toda la seguridad demandada por sus ciudadanos, en consecuencia, tácita o expresamente ceden parte del monopolio que ostentan en el ámbito de la seguridad en personas naturales o jurídicas privadas (Agirreazkuenaga, 1995, p. 9). En ese sentido, estas personas privadas, previa autorización administrativa, pueden realizar determinadas actividades en pro de la seguridad de las personas, que son calificadas como servicios de seguridad privada. Al respecto, cabe precisar que, en algunos supuestos específicos y previa habilitación, las entidades públicas también pueden realizar actividades de seguridad privada.

Dichos servicios, comprenden una enorme variedad de labores concretas y por esta razón carecen de una definición unívoca y válida para todos los territorios nacionales. En nuestro país, se los puede definir como el conjunto de actividades que realizan tanto personas naturales como jurídicas con la finalidad de cautelar y proteger la vida, integridad física, así como el patrimonio de las personas que los contratan, es decir, de los usuarios o clientes. Además, comprende las actividades para la satisfacción de necesidades propias de seguridad, es decir, sin recurrir a terceros.

Ahora bien, estas actividades, léase servicios de seguridad privada, son de carácter preventivo (defensivo en supuestos de legítima defensa, pero jamás ofensivo), complementario a las funciones que realizan los miembros de la Policía Nacional y colaboran, por mandato legal, con dicha institución policial. Siendo así, evidentemente, coadyuvan con la seguridad ciudadana, incrementando los niveles de seguridad en la comunidad y reduciendo la sensación de inseguridad.

Asimismo, suponen un riesgo inminente para la vida, integridad y patrimonio de quienes las realizan y contratan; los derechos fundamentales de los ciudadanos (por ejemplo, en caso se haga uso indebido de la fuerza); la seguridad ciudadana, así como para la estabilidad del propio Estado, pues los servicios de seguridad privada son un poder social, una fuerza organizada y armada (Izquierdo, 2004, p 140).

Por ende, en aras de acrecentar sus posibilidades de contribución a la seguridad ciudadana y de minimizar los riesgos subyacentes a estas actividades, el Estado los interviene, (i) dictando normas que las regulen (así tenemos a la Ley N° 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2011-IN y el Decreto Legislativo N° 1213, Decreto Legislativo que Regula los Servicios de Seguridad Privada, parcialmente vigente), (ii) estableciendo un organismo técnico especializado y rector (Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad Privada, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil-SUCAMEC), (iii) expidiendo actos administrativos habilitantes a quienes comprobadamente cumplan con los requisitos exigidos (Resoluciones de Autorización de Funcionamiento y Carnetización de Personal de Seguridad), (iv) realizando constantemente actividad administrativa de fiscalización (a través de los fiscalizadores) y, finalmente, (v) imponiendo sanciones administrativas a quienes infrinjan la regulación especial, obviamente, previa tramitación del procedimiento sancionador respectivo.

De todas estas acciones estatales, concretamente ya de la administración pública, sobre los servicios de seguridad privada consideramos que la fiscalización administrativa constituye la más relevante, por cuanto a través de ella la autoridad competente puede comprobar el cabal cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y limitaciones exigibles a quienes realizan tales actividades. Si bien las leyes y los reglamentos establecen las normas de actuación en este rubro, sin una adecuada fiscalización no serían más que letra muerta. Por su parte, los actos administrativos habilitantes pasado un tiempo distarían mucho de la realidad en un contexto donde la fiscalización se encuentre ausente y la imposición de sanciones no tendría cabida¹.

En relación con la mencionada fiscalización administrativa expondremos algunos casos emblemáticos, que de alguna manera hacen referencia al objeto de estudio:

Caso N° 1: Inspección a armería de empresa de seguridad

La Gerencia de Control y Fiscalización de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil-SUCAMEC, llevó a cabo una inspección en el local de una empresa de seguridad, a fin de verificar el cumplimiento de las medidas de seguridad de su armería, establecidos en el artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 28879, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2011-IN y modificado mediante Decreto Supremo N° 005-2014-IN, que señalan lo siguiente:

“Ambiente Físico:

(...)

- Construido de material noble, tanto las paredes como techo, sin ventanas.
- El interior del ambiente debe contar con un anaquel adecuado para la ubicación de las armas.

¹ La importancia de la actividad de fiscalización o inspección en general se desprende de su propia definición. Así, véase lo señalado por la doctrina española, que precisa que la actividad de inspección supone una actividad material desarrollada por la administración pública “...a través de la cual se comprueba qué sucede en la realidad, y en particular si lo que sucede se ajusta a la legalidad, o, por el contrario se produce en contradicción con ella, por violar una prohibición, incumplir un deber o una obligación o por no ajustarse a los presupuestos o requisitos que establece dicha legalidad para poder ejercer una determinada actividad” (Coscolluela, 2013, p. 557).

- La puerta de acceso será de estructura metálica (plancha de fierro de 3/8”). El marco de la puerta será de fierro, el cual deberá estar anclado a la estructura de concreto armado del acceso.

- La referida puerta contará con chapa de seguridad de tres golpes como mínimo. (...).”

En la inspección realizada se verificó que en la armería había una ventana plegable en la puerta de acceso que se abría hacia afuera, para la entrada y salida de las armas de fuego. Por lo que, en torno a esta situación, se generaron algunas inquietudes. En primer término, si esta ventana podía significar un peligro para la seguridad de las armas, así como la duda si era propiamente una ventana al estar ubicada en la puerta. Toda vez que la norma prohibía las ventanas en las armerías.

Ahora bien, la norma prevé que la armería tenga una puerta de estructura metálica (plancha de fierro), por lo que nos preguntamos si ¿ello debe entenderse por una puerta completa y sin ventanas? Al respecto, se muestra un gráfico referencial de la armería:



Este hallazgo pudo haber generado la incautación de las armas de fuego por parte de la SUCAMEC.

Por ello, es importante que la Gerencia de Control y Fiscalización cuente con protocolos de fiscalización para inspeccionar armerías, cajas fuerte, locales de las empresas de seguridad, entre otros, según lo establecido por la norma para cada modalidad de prestación de servicios de seguridad privada, a fin de no caer en el campo de la subjetividad y discrecionalidad. De esta manera se genera predictibilidad en los sujetos inspeccionados respecto del accionar de la entidad, más aún si las empresas de

seguridad tienen contratos en ejecución que implican la asignación diaria de las armas de fuego a sus agentes de seguridad en los puestos de servicio.

Así también, es importante que la SUCAMEC cuente con protocolos de actuación de los inspectores frente a este tipo de casos, a fin de que sepan cómo proceder, que tipo de documentos generar, que evidencias recoger, dado que, por ejemplo, para el caso de proceder a la incautación de un arma de fuego se debe acreditar la inseguridad y el peligro al que están expuestos los ciudadanos en caso esas armas permanezcan en poder de las empresas de seguridad.

Caso N° 2: Inspecciones de realización de cursos de capacitación por empresas de seguridad

La SUCAMEC realizó una inspección inopinada al desarrollo de un curso de capacitación programado por una empresa de seguridad, toda vez que éstas deben informar sobre la realización de los referidos cursos para sus agentes de seguridad con instructores debidamente autorizados.

Al respecto, en este tipo de verificaciones, se corrobora la asistencia de los participantes y el correcto desarrollo del curso según el horario y programación de las materias, sin embargo, en este caso en particular el inspector verificó que el instructor dictaba un curso distinto al comunicado por la empresa, por ello le informó que dejaría constancia de ello en el acta de verificación.

No obstante ello, el instructor señaló que se encontraba dictando el curso programado, y que debido a que un participante tuvo una duda de un curso dictado con anterioridad, es que retrocedió las presentaciones y fue en ese momento que llegó el equipo de fiscalización de la SUCAMEC.

Pese a los esfuerzos del inspector en señalar que él solo colocaría en el acta lo constatado, el instructor se encontraba renuente, y por ello le quitó el acta de verificación y anotó en ésta, su versión de lo ocurrido. Acto seguido la devolvió.

Ante dicha falta de respeto por parte del instructor de la empresa de seguridad inspeccionada, el inspector no supo cómo reaccionar y atinó por hacer constar después de dichas anotaciones, su versión de lo ocurrido.

Como se observa de lo descrito, el inspector no contaba con un lineamiento o protocolo de cómo proceder ante una situación de esta naturaleza, perjudicándose así el desarrollo de la capacitación.

Caso N° 3: Inspecciones de realización de cursos de capacitación por empresas de seguridad

Las empresas de seguridad programan sus cursos de capacitación en sus sedes principales, ampliaciones o sucursales que muchas veces quedan en lugares alejados del país que son de difícil acceso por la SUCAMEC. Es por dicha razón que no son inspeccionados, lo que conlleva a que no se constate la asistencia de los agentes de seguridad, y a pesar de ello, el curso sea registrado.

De este caso se advierte que las empresas de seguridad son conocedoras que la SUCAMEC no inspecciona los cursos que se encuentran en lugares alejados, y por ello programan cursos “fantasma”, es decir, aquellos que no se realizan, pero, a pesar de ello, son registrados por la SUCAMEC, en razón de que las deficiencias de la administración no deben ser trasladadas a los administrados.

Es importante que las empresas de seguridad se sientan supervisadas por la SUCAMEC, a fin de generar un efecto disuasivo que conlleve al cumplimiento normativo.

Cabe precisar que el hecho de contar con la capacitación registrada significa que un agente de seguridad está expedito para solicitar su carné de identidad y laborar en la seguridad privada; así como para obtener su licencia para usar armas de fuego. Por ello, es importante que haya sido capacitado y que esta capacitación haya sido fiscalizada.

Así también, es importante que se programen las inspecciones observando ciertos criterios de priorización: (i) número de participantes, (ii) incumplimiento reiterado, (iii) denuncias, (iv) obstaculizaciones previas, (v) administrados no fiscalizados anteriormente y (vi) probabilidad de incumplimiento normativo por la lejanía.

Así, continuando con nuestro estudio, creemos que todos estos criterios deben estar incorporados en el Plan de Fiscalización a fin de que se realicen inspecciones eficientes.

A pesar de la importancia anotada, la actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada no ha recibido la atención especial que merece por parte de quienes dictan las normas jurídicas que regulan estos servicios, ni por los investigadores, en comparación a lo que sucede en otras materias como la fiscalización ambiental, laboral, tributaria, entre otras, donde se puede apreciar una vasta regulación y diversos estudios teórico-prácticos.

La normativa especial sobre la materia, sin ahondar en detalles, se limita a identificar al organismo y órgano competentes para llevar a cabo las fiscalizaciones y precisar que estas deben realizarse de manera inopinada, aleatoria o coordinada. En otro extremo, desconociendo el gran número de administrados a fiscalizar, la complejidad de cada caso y los recursos escasos exige a la administración que fiscalice a todas las empresas de seguridad como mínimo una vez al año.

Al respecto, si bien a la fecha se cuenta con un régimen jurídico general aplicable a la actividad administrativa de fiscalización, recogido en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo general (en adelante, TUO de la LPAG), que puede suplir los vacíos de la regulación especial, consideramos que este marco general resulta insuficiente para resolver todas las cuestiones que plantea la fiscalización administrativa en el ámbito de los servicios de seguridad privada.

De otro lado, no contamos, en nuestro medio, con un estudio sobre la actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada ni con un

estudio que aborde todos los aspectos jurídicos que comprenden estos servicios². Asimismo, aun cuando ya se ha implementado el régimen jurídico general de la actividad administrativa de fiscalización, todavía no existe un trabajo académico que haya esbozado una teoría general respecto de ella, a lo mucho contamos con varios textos jurídicos que se limitan a comentar los dispositivos legales que la regulan, sin ánimo de construir una teoría general, aunque sea resumida, o la ubique en el lugar que corresponda dentro de las instituciones del derecho administrativo.

El referido vacío normativo ocasiona que la administración pública carezca de reglas precisas sobre cómo gestionar, planificar, iniciar, desarrollar y concluir las acciones de fiscalización sobre los servicios de seguridad privada. La ausencia teórica, por su parte conlleva a que los fiscalizadores carezcan de los conceptos fundamentales sobre la actividad administrativa fiscalización en general y de aquella que se realiza en el ámbito específico de los servicios de seguridad privada, así como sus diferencias respecto de la actividad sancionadora, con la que suelen confundirla.

Dicha problemática de corte normativo y teórico también repercute sobre los administrados, toda vez que desconocen aquellos principios, facultades, deberes y alcances que rigen la actividad fiscalizadora sobre los servicios de seguridad privada, así como sus derechos que los amparan y deberes que deben cumplir durante su ejecución; impidiéndoles, de esa manera, afrontar con éxito las concretas acciones de fiscalización que la autoridad competente realice sobre el desarrollo de sus actividades.

3. Objetivos del estudio

3.1. Objetivo general

Analizar el significado de la actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada, su situación actual y plantear algunas sugerencias concretas respecto a su inicio, desarrollo y finalización.

² En España sí existen importantes estudios como, por ejemplo, el realizado por el profesor de derecho administrativo Manuel Izquierdo Carrasco, que aborda el régimen jurídico-administrativo de los servicios de seguridad privada, hay varias tesis sustentadas sobre la materia y algunos artículos publicados en revistas especializadas.

3.2. Objetivos secundarios

Identificar las características esenciales que se deben considerar para calificar una determinada actividad como de servicios de seguridad privada y, por ende, pasible de fiscalización.

Conocer las implicancias legales que ha tenido el régimen jurídico general de la actividad administrativa de fiscalización sobre la fiscalización de los servicios de seguridad privada.

Establecer las diferencias entre actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada y la actividad sancionadora sobre esta materia.

4. Hipótesis

4.1. Hipótesis principal

La actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada constituye un instrumento de intervención administrativa sobre dichos servicios, su situación normativa actual es frágil y poco eficiente, lo cual crea un escenario adecuado para plantear sugerencias respecto a su inicio, desarrollo y finalización.

4.2. Hipótesis secundarias

Las características que se deben considerar para calificar una determinada actividad como servicios de seguridad privada y, por ende, pasible de fiscalización son de tipo objetivo, subjetivo y finalista, es decir, atendiendo a la finalidad de las labores que se realizan.

El régimen jurídico general de la actividad administrativa de fiscalización recogido en el TUO de la LPAG, ha tenido implicancias legales positivas sobre la fiscalización de los servicios de seguridad privada, pues ha otorgado cobertura legal a diversas actuaciones, sin embargo, resulta insuficiente para cubrir las particularidades de la fiscalización en esta materia.

La actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada y la actividad sancionadora en esta materia difieren en cuanto a su contenido, desarrollo, autoridades involucradas y finalidades perseguidas.

5. Variables

5.1. Variable 1

Actividad administrativa de fiscalización

Es una función pública cuya finalidad radica en verificar y, cuando corresponda, exigir “el correcto cumplimiento de los deberes impuestos por la legislación vigente (o por la Administración en aplicación de la misma), para la prestación de un servicio, la comercialización de un producto, el funcionamiento de un centro o instalación, el uso de determinados bienes o elementos o, en general, para el lícito ejercicio de una actividad sujeta a ordenación legal” (FERNÁNDEZ, 2010, p. 514).

a) Indicadores

- Principios rectores
- Tipos de fiscalización
- Sujetos a fiscalizar
- Sujetos que fiscalizan
- Etapas

b) Técnicas de recolección de datos.

- Análisis documental

c) Instrumentos

- Fichas de Análisis documental

5.2. Variable 2

Seguridad Privada

Desde la noción Legalista es el conjunto de actividades de seguridad reguladas por la legislación de servicios de seguridad privada, ese decir, la prestación de una gama de servicios de seguridad por empresas especializadas, el desarrollo u organización de servicios internos de seguridad, las medidas de seguridad que obligatoriamente deben adoptar ciertas personas jurídicas y las actividades de capacitación en esta materia, todo este conglomerado calificaría como seguridad privada, pues de otra forma, no estarían incluidas en una norma con dicho rótulo³.

Por otra parte, la noción Integral, tendría como base la idea de una prestación de servicios de seguridad a terceros y la organización de estos para sí. A partir de ello, se configuraría como un conjunto de servicios (y de bienes) preventivos, ofrecidos por personas naturales o jurídicas al mercado u organizados por estas últimas para sí mismas, con la finalidad de proteger personas y patrimonios; los cuales son complementarios a los servicios de seguridad brindados por el Estado y colaboran obligatoriamente con estos. Ocqueteau (2000, p. 176-177),

a) Indicadores

- Características
- Regulación
- Tipos de servicios de seguridad privados
- Tipos de acreditación de servicios de seguridad privados

b) Técnicas de recolección de datos

- Análisis documental

c) Instrumento

- Ficha de Análisis Documental

³ Véase el artículo 2 (ámbito de aplicación) del Decreto Legislativo N°1213, Decreto Legislativo que Regula los Servicios de Seguridad Privada.

6. Tipo de investigación

La presente investigación, sobre la actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada, se realiza bajo el enfoque **cualitativo**, toda vez que su propósito no es medir o estimar la magnitud de dicho fenómeno; sino examinar, interpretar y comprenderlo a profundidad.

De otro lado, considerando que nuestra meta consiste en detallar “cómo es y cómo se manifiesta” el fenómeno de la fiscalización sobre los servicios de seguridad privada, sin vincularla con otros conceptos a efectos conocer su relación o grado de asociación entre ellos, tendrá un alcance meramente **descriptivo**.

Finalmente, su diseño es **no experimental**, por cuanto la actividad administrativa de fiscalización sobre los servicios de seguridad privada es observada y analizada tal como se presenta en la realidad, es decir, tal como existe y se viene manifestado actualmente, sin someterla a la influencia de otros elementos manipulables por el investigador que puedan incidir sobre ella.

7. Justificación

7.1. Aspectos generales

El presente estudio sobre la actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada se encuentra plenamente justificado, por cuanto, llenará un vacío de conocimiento respecto de dicho fenómeno y se constituirá en un referente obligatorio para la producción normativa en este ámbito, máxime si actualmente ante el incremento de la inseguridad ciudadana existe un crecimiento considerable del mercado de servicios de seguridad privada en nuestro país.

7.2. Aspectos tecnológicos

La investigación aborda el empleo de las tecnologías en el marco de las acciones de fiscalización sobre los servicios de seguridad privada, por parte de la entidad fiscalizadora en dicha materia, esto es, por la SUCAMEC. Así cabe destacar el uso de la interoperabilidad

administrativa, bases de datos y programas (Oracle, CyDoc, Plataforma SEL), fotografías, grabaciones en audio o video, entre otros, cuya finalidad radica en dejar constancia objetiva de los hechos observados.

Todos estos elementos tecnológicos, evidentemente, facilitan la labor de la administración pública en aras de garantizar el interés público que subyace a la regulación de los servicios de seguridad privada, máxime en una sociedad como la nuestra, donde se demanda constantemente una respuesta inmediata de los entes estatales frente a los problemas de seguridad.

7.3. Aspectos sociales

Los servicios de seguridad privada desempeñan un papel positivo en la prevención de los ilícitos que puedan cometerse contra la vida, integridad y patrimonio de las personas que la gestionan por cuenta propia o contratan a terceros, asimismo, colaboran y complementan a la seguridad pública incrementando los niveles de seguridad en la sociedad.

En aras de fortalecer estos roles y beneficiar a la colectividad se requiere, no solamente de una buena regulación, sino también de bases teóricas, lineamientos y criterios legales que orienten la labor de las autoridades administrativas para el ejercicio eficiente y eficaz de sus funciones de inspección o fiscalización sobre el cumplimiento de las normas que regulan el sector, por lo que, el impacto social del presente estudio es innegable.

7.4. Aspectos económicos

Aun cuando para realizar la presente investigación se debe invertir recursos financieros y humanos en cantidades considerables, los beneficios que reportará la misma son de inestimable valor y justifican todos los esfuerzos, sobre todo si se trata de una primera aproximación, en nuestro país, al fenómeno de la seguridad privada y la fiscalización sobre esta. De otro lado, el contar con un estudio de dicha naturaleza permitirá que la SUCAMEC, autoridad competente en la materia, se ahorre costos en consultorías que tengan por objeto el análisis jurídico-administrativo de la fiscalización sobre los servicios de seguridad privada.

Capítulo II

MARCO TEÓRICO

1. La seguridad como una necesidad primaria de la sociedad y la razón de ser del Estado de Derecho

De acuerdo con los planteamientos de la filosofía griega la sociabilidad, aunque no era una característica exclusiva del ser humano, evidentemente, constituía una cualidad inescindible de este. Así afirmaban que “(...) el hombre es por naturaleza un animal social, y que el insocial, por naturaleza y no por azar, o es un ser inferior o superior al hombre (...)” (Aristóteles, 1988, p.50). Además, precisaban que el hombre “(...) es un ser social más que cualquier abeja y que cualquier animal gregario (...)” (Aristóteles, 1988, p.50).

Estudios posteriores en el campo de la sociología y la antropología confirmaron estos postulados, además consideraron a la racionalidad como un rasgo propio de los seres humanos. Algunas investigaciones incluso llegaron a determinar que el desarrollo de ciertas habilidades humanas como, por ejemplo, el lenguaje, dependían en gran medida de la interacción social.

Ahora bien, el acto inicial de vivir en sociedad y convivir con otras personas cuyos intereses son diversos y hasta contrapuestos, dio origen a lo que se conoce como un “estado de naturaleza”, donde cada quien realizaba lo que creía más conveniente para sí, disfrutaba de su libertad absoluta sin ningún tipo de restricciones y empleaba la fuerza individual para repeler los ataques que se ciernan contra su integridad física y patrimonio.

Sin embargo, se llega a un punto en que los obstáculos no se pueden afrontar de manera aislada, pues superan las fuerzas individuales; entonces “[d]esde este momento, el estado primitivo no puede subsistir, y el género humano perecería que si no cambiase de manera de ser (...) no tienen otro medio de conservarse que formar por agregación una suma de fuerzas que pueda exceder a la resistencia (...)” (Rousseau, 2007 p.45).

De este modo, la unión de aquellas fuerzas individuales pertenecientes a cada integrante del grupo social se formalizaría mediante la suscripción de un “contrato social”, donde estos abdicarían parte de su libertad absoluta para configurar un cuerpo colectivo, denominado Estado⁴. La finalidad o “(...) designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás), al introducir esa restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia persona y, por añadidura, el logro de una vida más armónica (...)” (Hobbes, 1992, p.137).

En consecuencia, acorde con lo expuesto, consideramos que la razón de ser del cuerpo político llamado Estado, constituye garantizar la seguridad personal y patrimonial de sus miembros, es decir, dotar de seguridad colectiva o pública, a la que calificamos como una necesidad primaria de la sociedad y de sus instituciones primigenias, cuya satisfacción plena permite el desarrollo de sus actividades en un ambiente libre de perturbaciones.

La Declaración Universal de Derechos Humanos⁵ y la Constitución Política vigente⁶, recogen todas las ideas esbozadas, pues consideran que la seguridad, es un derecho humano-fundamental de las personas; y, a su vez constituye un deber⁷ primordial a cargo del Estado. Sin embargo, este derecho universal no se estaría garantizado adecuadamente desde la esfera pública y aquel deber estatal menos aún se cumple a cabalidad, por lo que “(...) hoy es ostensible el fracaso del Estado de Derecho, como garante de la seguridad. (...) La carencia de este recurso

⁴ Una síntesis de las teorías que explican la formación consensuada, determinista y binaria de las sociedades políticas puede verse en la obra Teoría del Estado y Derecho Constitucional de García (2010).

⁵ Artículo 3.- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

⁶ Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: (...) 24. A la libertad y a la seguridad personales. (...).

⁷ Artículo 44.- Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; **proteger a la población de las amenazas contra su seguridad**; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

dificulta la coexistencia en paz y el desarrollo sostenido, compartible y solidario de los hombres” (Dromi, 2002, p. 12)⁸.

Ante la ineficacia e impotencia de garantizar con sus exclusivos medios toda la seguridad demanda por los ciudadanos, el Estado se encuentra obligado a ceder parte del monopolio que ostenta en el uso de la fuerza⁹ y la seguridad en instancias privadas (Aguirreazkuenaga, 1989, p.104). Excepcionalmente, también en entes públicos.

De modo tal que estos sujetos privados (y públicos, cuando corresponda) podrán realizar determinadas actividades en el campo de la seguridad calificadas como “**servicios de seguridad privada**¹⁰”, aunque siempre sometidos a una intensa intervención legal y reglamentaria, que va desde cuestiones simples, como las reglas básicas para el uso de uniformes por parte del personal de seguridad, hasta los aspectos mucho más complejos, como los referidos a las autorizaciones de funcionamiento, fiscalizaciones, sanciones administrativas o el uso de armas de fuego.

Sin embargo, aun cuando este fenómeno de la privatización de la seguridad pudiera reportar ventajas a la seguridad colectiva o pública, colisiona “con lo que es la estructura básica y fundamental del Estado como poseedor de la violencia legítima, pues al rato en que la violencia se privatiza, estamos en un claro ejemplo de crisis del Estado”. (Páez, 2007, p. 2).

2. La Ley N° 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada

El 16 de agosto de 2006 se publicó en el Diario Oficial El Peruano, la Ley N° 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada, (Anexo 2), la cual establece disposiciones que regulan a las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, que prestan servicios de seguridad privada a terceros, y aquellas personas jurídicas, públicas o privadas, que organizan servicios internos

⁸ En el mismo sentido About (2002) refiere que “en los tiempos como los presentes (...) el Estado parece no encontrarse en condiciones de asegurar la vida y la integridad física de los ciudadanos” (p.132), a lo que debemos agregar el patrimonio material o inmaterial.

⁹ De igual parece es Lalama (2007), por cuanto, señala que “la presencia creciente de guardias privados en el entorno ciudadano **es una señal clara de que el Estado va perdiendo el monopolio del uso de la fuerza**, cediendo cada vez mayores espacios a la empresa privada (...)”. (p. 8).

¹⁰ El adjetivo “privada” se utiliza para diferenciarlo de la seguridad pública, brindada por las fuerzas policiales a la ciudadanía bajo criterios de gratuidad, universalidad e igualdad.

bajo la modalidad de servicio de protección por cuenta propia dentro de su organización empresarial; así como las actividades inherentes a dicha prestación y organización.

Esta ley conjuntamente con su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2011-IN, son las normas que regulan hoy en día los servicios de seguridad privada.

3. Aproximaciones a la noción de seguridad privada en el Perú: la carencia de un concepto unívoco y universal

De acuerdo con Torrente (2015) a la noción de seguridad privada se le asigna diversos sentidos. En algunas ocasiones se refiere al sector privado de la seguridad por oposición a la seguridad pública o policial. En otras, el término seguridad privada condensa la totalidad de servicios que ofrecen las personas naturales y jurídica pertenecientes al sector. A veces, también se la emplea como equivalente a los términos “industria de la seguridad” o “cadena de seguridad”, idea que pone énfasis en la producción de bienes y servicios de esta naturaleza (p. 13).

En adición a esta diversidad conceptual, sobre la base de su idiosincrasia, modelo político o las presiones del mismo sector, las legislaciones de cada país han venido construyendo una definición propia de seguridad privada aplicable exclusivamente a sus ámbitos. Así, por ejemplo, en algunos Estados, según Izquierdo (2004) forma parte del núcleo de la seguridad privada la custodia de presos, vigilancia de cárceles, dirección del tráfico, entre otras funciones que, en principio, es competencia de los poderes públicos. (p.129)

En consecuencia, sostenemos que hoy por hoy se carece de un concepto unívoco y universal del término “seguridad privada”. La definición de seguridad privada utilizada en España o Estados Unidos no es la misma que la empleada en el Perú, aun cuando estas puedan compartir algunas características comunes.

Ahora bien, en atención a lo señalado, para la construcción de una noción de seguridad privada válida y aplicable en nuestro medio, es preciso, en primer lugar, interpretar los dispositivos legales que la regulan, y, luego de ello, adaptar los conceptos que los estudiosos de la materia vinieron esbozando desde antaño. De esta manera, no solo ofreceremos una

primera reflexión sobre sus aspectos básicos, sino que además esta ha de ser integral, pues recogerá aspectos normativos y doctrinarios.

En dicho marco, respecto de la “seguridad privada”, puede plantearse una noción legalista y otra integral. La primera, se identificaría con el **conjunto de actividades de seguridad reguladas por la legislación de servicios de seguridad privada**, es decir, la prestación de una gama de servicios de seguridad por empresas especializadas, el desarrollo u organización de servicios internos de seguridad, las medidas de seguridad que obligatoriamente deben adoptar ciertas personas jurídicas y las actividades de capacitación en esta materia, todo este conglomerado calificaría como seguridad privada, pues de otra forma, no estarían incluidas en una norma con dicho rótulo¹¹.

Por otra parte, la noción integral, tendría como base la idea de una **prestación** de servicios de seguridad a terceros y la **organización** de estos para sí. A partir de ello, se configuraría como **un conjunto de servicios (y de bienes) preventivos, ofrecidos por personas naturales o jurídicas al mercado u organizados por estas últimas para sí mismas, con la finalidad de proteger personas y patrimonios; los cuales son complementarios a los servicios de seguridad brindados por el Estado y colaboran obligatoriamente con estos**. De esta definición, recogiendo en parte los planteamientos de Ocqueteau (2000, p. 176-177), es posible destacar cuatro características:

a) Se trata de un sector de actividad, un mercado explícito, donde personas naturales y jurídicas privadas ofertan bienes y servicios de seguridad

Si un sector económico, según Torrente (2015), “es un área de actividad en la que los productos y servicios, los clientes, el marco regulador, y los problemas son similares o están relacionados”, la seguridad privada calificaría como tal; pues los productos y servicios de seguridad que ofertan lo privados en el mercado peruano son parecidos, aunque no iguales. Así, las personas jurídicas ofertan **servicios** como la vigilancia, protección personal, transporte de dinero y valores, consultoría y asesoría en seguridad privada; además de servicios de tecnología aplicados a la seguridad, lo cual incluye equipos o sistemas de

¹¹ Véase el artículo 2 (ámbito de aplicación) del Decreto Legislativo N° 1213, Decreto Legislativo que Regula los Servicios de Seguridad Privada.

seguridad, por ende, **bienes**. Por su parte, las personas naturales solamente ofrecen servicios de dos clases: la seguridad personal o escolta y la seguridad patrimonial.

Los clientes o usuarios de ambos también pueden ser personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, indistintamente. Estos están obligados a solicitar y verificar que sus proveedores de seguridad cuenten con las autorizaciones correspondientes de la SUCAMEC, sobre todo cuando los servicios que se van a prestar requieran el uso de armas de fuego.

En cuanto al marco regulador aplicable nos remitimos al apartado 5, ahí explicamos al detalle el conjunto de normas de diverso rango que deben observar tanto los prestadores u organizadores de estos servicios, como el ente administrativo competente sobre esta materia.

Los precios en el mercado peruano de la seguridad privada son determinados por las leyes de la oferta y demanda, los entes gubernamentales no tienen ninguna injerencia en su configuración, tal como ocurre, por ejemplo, en Colombia, donde por mandato del artículo 92 del Decreto Ley N° 356, por el cual se expidió el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, el Estado puede fijar tarifas mínimas aplicables al servicio.

El problema principal del sector constituye la **trivialización**, incluso por los mismos operadores. A la seguridad privada no se le otorga la importancia que merece, la consideran como una simple actividad económica que solo busca satisfacer intereses particulares, sin incidir sobre los intereses de la comunidad y su seguridad. Bajo esa óptica, todos los reclamos y quejas contra la rigurosidad de las normas que ordenan el sector por parte de los actores se formulan sobre una base economicista, demostrando desconocimiento total de su naturaleza especial, que justifica poderes de intervención estatal más rigurosos que en otros ámbitos.

La **alta rotación del personal** es un problema constante. A pesar de que los contratos se rigen por el régimen laboral de la actividad privada y, por ende, las relaciones de trabajo son relativamente más estables y tuitivas para el trabajador, el sector no resulta atractivo para los empleados de la seguridad. El ingreso al mercado laboral de la seguridad privada es transitorio o solo de emergencia y cuando se encuentran a su interior lo trabajadores cambian continuamente de empleador.

Esta situación desincentiva a las empresas a realizar inversiones en capacitación para el personal, perjudicando de esta forma la calidad de los servicios e incrementando los riesgos que supone contar con personal sin una adecuada preparación.

b) Excepcionalmente, algunos servicios pueden organizarse por personas jurídicas para beneficio propio, mas no ajeno

Las personas jurídicas, públicas o privadas, indistintamente, pueden gestionar servicios de seguridad para sí mismas. Los servicios pasibles de desarrollarse en este marco son la vigilancia interna y el transporte de dinero y valores propios. En el caso de personas naturales no se contempla la organización de dichos servicios, ya que estas siempre gozan de la facultad inherente de autoprotección, que de ninguna manera podría estar sujetas a controles administrativos previos.

La habilitación a las personas jurídicas por parte de los poderes públicos para organizar servicios de seguridad en beneficio propio, de ninguna manera faculta a prestarlos a terceros, es decir, a otra persona natural o jurídica que lo solicite, por cuanto, quienes lo gestionan no son empresas especializadas en el rubro, ni tienen como objeto social la prestación de servicios de seguridad privada.

El supuesto materia de análisis constituye una situación extraordinaria y la mayoría de regímenes no la regulan, por cuanto, consideran que las normas del sector son demasiadas rigurosas como para poder exigírselas a quienes organizan su propia seguridad interna, sin ánimo de ofertar sus servicios al mercado; sin embargo, de adoptarse esta postura probablemente se crearía una laguna que puede ser aprovechada por personas inescrupulosas; por lo que, a efectos de evitar cualquier intento de desnaturalización, es recomendable regularlas, aunque sea en su aspectos mínimos. (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC], 2014, p. 32).

c) Todos los servicios ofrecidos u organizados tienen un objetivo fundamental y responden a una filosofía de acción

En efecto, la norma señala expresamente que estos servicios “tienen un carácter preventivo”¹², por lo que tienden a evitar riesgos, daños o pérdidas materiales e inmateriales, a causa de acciones humanas malintencionadas (y porque no también de hechos naturales). Disuaden con su sola presencia las conductas delictivas y, excepcionalmente, repelen los ataques contra sus objetos de protección (personas, bienes o procesos); no obstante, en ningún caso, pueden iniciar la persecución de delincuentes o reprimir manifestaciones sociales, bajo el pretexto de brindar seguridad a los usuarios, pues ello es competencia de las fuerzas policiales, es decir, de la seguridad pública.

El abanico de servicios ofertados u organizados por la seguridad privada se incardinan y fundamentan teóricamente en la llamada criminología de la prevención situacional del delito. Esta ciencia social que, en términos sencillos parte del dicho popular “la ocasión hace el ladrón”, contribuyó sustancialmente a legitimar los aspectos mercantiles, egoístas o meramente lucrativos del sector. (Ocqueteau, 2000, p. 176).

De acuerdo con Summers (2009), la prevención situacional del delito constituye un enfoque cuyo análisis se basa en las circunstancias en las que se delinque y en reducir las oportunidades para la comisión del delito. Así, el delincuente es considerado como un ser que toma decisiones racionales sobre su comportamiento en virtud de un **análisis de daños y beneficios del acto delictivo**, por lo que las técnicas deben modificar los resultados del balance de daños y beneficios, reduciendo la oportunidad de delito. Dichas técnicas pueden agruparse en cinco: 1) aumentar el esfuerzo; 2) aumentar el riesgo; 3) disminuir las ganancias; 4) reducir provocaciones; y 5) eliminar excusas (p. 396-397).

Los servicios de seguridad privada de base humana (vigilancia fija o móvil, protección durante el transporte de bienes de valor, protección de personalidades, etc.) y los prestados a través de medios electrónicos (alarmas perimetrales o volumétricas, Circuitos Cerrados de Televisión, sistemas de video a distancia, entre otros), tienen un impacto en la percepción del potencial delincuente, pues modifican su accionar respecto de los objetos codiciados por

¹² Artículo 1, numeral 1.2. (objeto) del Decreto Legislativo N° 1213, Decreto Legislativo que Regula los Servicios de Seguridad Privada.

éste; asimismo, de encontrarse ubicados estratégicamente, reducen las oportunidades del delito, aumentado el esfuerzo y los riesgos de la conducta criminal.

En esa medida, dichos servicios modificando el contexto previenen situaciones delictivas. No cabe duda de que es más difícil y riesgoso acceder a un ambiente altamente resguardado que a uno que no cuenta con ningún tipo de protección. Sin embargo, la seguridad privada, en tanto aplicación práctica de aquella criminología, incentiva el desplazamiento de la delincuencia hacia otros espacios que no cuentan con vigilancia o sistemas de seguridad privada, que por lo general son las clases menos favorecidas (en el caso de Lima, los conos); subordinando el acceso a un derecho fundamental como lo es la seguridad, que debe realizarse en condiciones de igualdad, a la capacidad económica de quienes puedan pagársela.

d) Su funcionamiento es semiautónomo, ya que requiere del reconocimiento estatal y debe participar obligatoriamente en la coproducción de la seguridad pública

Los servicios de seguridad privada, aunque, principalmente se orienten por la obtención de beneficios económicos (hacer negocios a costa del incremento de la violencia y delincuencia) el ahorro de costos de transacción y, en ciertos casos, en razones de confidencialidad en los procesos del organizador (pues, hay empresas e instituciones que de ninguna confiarían su seguridad en manos de profesionales externos); siempre serán actividades que complementan las funciones policiales, incidiendo de tal forma en la coproducción de la seguridad colectiva.

Es este carácter complementario, lo que incluso justificaría su propia existencia, ya que, si la seguridad de las personas estaría cubierta íntegramente y de manera eficaz por la Policía Nacional no tendría sentido la existencia paralela (aunque subordinada al poder público, en ciertos aspectos) de una seguridad privada que la complemente. Literalmente, solo se complementa donde hay espacios vacíos y se perfecciona cuando algo material o inmaterial es defectuoso¹³, tal como la seguridad pública lo es, ya que, esta ni es completa ni perfecta, todo lo contrario, el tildada de ineficiente y corrupta.

¹³ Así, conforme al diccionario de la Real Academia Española, lo complementario (seguridad privada) es un elemento útil para completar o perfeccionar algo, el cual, en nuestro caso particular, lo sería la cuestionada e imperfecta seguridad pública.

Por otro lado, si a la “seguridad privada mercantilista” el Estado le ha permitido participar en la coproducción de la seguridad colectiva, entonces, encontraríamos fundado que, a modo de contrapartida, se le imponga obligaciones adicionales a las de cualquier persona natural o jurídica, como, por ejemplo, colaborar con la Policía Nacional en situaciones de comisión de delitos y faltas o cuando, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política, se decreta régimen de excepción y el Poder Ejecutivo solicite su apoyo.

Estas acciones privadas, evidentemente, no deberían significar un costo para el Estado, por cuanto, a través de ellas el sector privado de la seguridad muestra su gratitud y espíritu de cooperación con los poderes públicos, además le permite presentar ante los ojos de la ciudadanía que sus intereses económicos egoístas (hacer negocios a costa de la inseguridad) se encuentran conformes con la búsqueda de la seguridad de los ciudadanos en general y no solamente de quienes los contratan.

Finalmente, cabe señalar que, por razones de especificidad del servicio, el Estado ha impuesto una prohibición general preventiva sobre la seguridad privada, de modo que, aun cuando constituye una actividad lícita, inicialmente se encuentra prohibida en tanto los poderes públicos no verifiquen el cumplimiento de los requisitos mínimos de entrada, en el marco de un procedimiento administrativo de autorización o de registro.

En consecuencia, para llevarla a cabo en un marco de legalidad y dejar sin efecto aquella prohibición preventiva, es preciso gestionar la habilitación y el reconocimiento previo ante las instancias administrativas competentes, bajo apercibimiento de ser identificado e intervenido por éstas.

4. Actividades que se encuentran excluidas de la noción de seguridad privada y, por ende, no se le aplican las normas que la regulan

Para todos los Estados, al momento de diseñar un sistema de regulación de los servicios de seguridad privada, “es muy importante (...) identificar a las partes a quienes se aplican los reglamentos de seguridad, pero algunos Estados también especifican a quienes o a qué no es aplicable la ley” (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC], 2014, p. 35). De modo que, estos ámbitos donde no resultan aplicable las regulaciones se encontrarían exentos de cualquier control por parte de los entes gubernamentales competentes en esta materia.

En el caso peruano, el segundo párrafo artículo 2 del Reglamento, referido a su ámbito aplicación y también al de la Ley, dispone expresamente que los servicios de **GUARDIANÍA** y **PORTERÍA** se encuentran excluidos de la regulación sobre los servicios de seguridad privada, por lo que, sobre estas actividades el organismo rector (SUCAMEC) no podría ejercer sus competencias normativas, fiscalizadoras o sancionadoras. De igual forma, quienes aspiren a prestar o ya se encuentren prestando dichos servicios (los guardianes y los porteros) no se encontrarían obligados a, entre otros aspectos, superar un programa de capacitación en seguridad privada u obtener las habilitaciones pertinentes para iniciar sus labores de manera formal.

Sin embargo, la Ley, el Reglamento y el Decreto Legislativo N° 1213 (artículos y disposiciones vigentes), guardan silencio absoluto respecto al contenido preciso de aquellas actividades y su distinción con los servicios de seguridad privada, aun cuando ello es una cuestión fundamental. En consecuencia, originan dos problemas evidentes: **(i)** por un lado, las fronteras entre los servicios de seguridad privada y los servicios de guardianía y portería no se encuentran del todo claras, y, por el otro, **(ii)** se carece de criterios sólidos para diferenciar, en los hechos, un personal de seguridad propiamente dicho de un guardián o portero.

Sobre el particular, cabe precisar que, atendiendo a la finalidad de los servicios, la labor del personal de seguridad, mediante la vigilancia y protección, previene riesgos para la vida, integridad y el patrimonio que custodia, **lo cual incide directamente en la seguridad colectiva**, por cuanto, esta es la suma de las seguridades individuales. Por su parte, la labor del portero y el guardián tienen por finalidad brindar apoyo a las personas que los contratan en actividades que no tienen impacto sobre la seguridad colectiva tales como el aseo, recepción y distribución de mensajería, custodia de llaves, apertura y cierre de puertas, traslado de objetos desde vehículos hacia el interior de los inmuebles, entre otras actividades, que de no contar con el apoyo de estas personas lo realizaría el mismo contratante.

Desde un punto de vista objetivo los servicios de seguridad privada, en principio, son labores tercerizadas, existe una empresa proveedora y un contrato de locación de servicios de seguridad y vigilancia, salvo en los supuestos especiales de protección por cuenta propia, servicio individual de seguridad personal o patrimonial, donde hay un contrato laboral y no existen intermediarios. Los servicios de guardianía y portería, en principio, no se pueden tercerizar, toda vez que el empleador siempre contratará directamente a estos mediante un contrato laboral y, de no hacerlo, se presumirá una relación laboral. Salvo los supuestos de empresas que se dedican a la administración de edificaciones y también de guardianía.

Para determinar el tipo de servicios que en los hechos están prestándose sería conveniente analizar el contenido del contrato suscrito entre las partes, aunque ello no es determinante, ya que las partes pueden desnaturalizarlo, consignando servicios de guardianía y portería cuando en realidad se trata de seguridad privada.

Asimismo, atendido a los sujetos, cabe precisar que, el personal de seguridad se encuentra facultado para usar los uniformes, distintivos e implementos de seguridad reglamentarios. El guardián y el portero no lo están.

Por otro lado, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 *in fine* del Reglamento, no forman parte del ámbito de los servicios de seguridad privada y, por ende, se encuentran excluidas de su regulación, así como control por la SUCAMEC, las tecnologías de seguridad¹⁴ utilizadas por personas naturales o jurídicas para sí mismas, siempre que, se implementen *dentro de sus respectivas áreas*, con la finalidad de controlar, prevenir y reaccionar ante riesgos para su seguridad. Los servicios de seguridad de este tipo, prestados en favor de terceros o fuera de sus respectivas áreas sí se encontrarían sujetos a la regulación.

5. Posibles causas del crecimiento y del protagonismo de la seguridad privada

En España, Ballesteros (1998) lanzaba duras críticas contra la expansión y el protagonismo que estaba adquiriendo los servicios de seguridad privada en dicho país, argumentando que, tanto por razones de eficiencia y eficacia, como por garantizar la objetividad e igualdad de la prestación de servicios de seguridad debe realizarse desde el ámbito de lo público y no de lo privado; así señalaba que:

Si en este país hemos llegado al punto de asumir como algo lógico, que empresas privadas se dediquen, eso sí, financiadas con dinero de todos, a vigilar los espacios públicos, los transportes en los que viajamos, nuestras zonas de paseo y ocio, nuestra intimidad, nuestra seguridad y en definitiva nuestras vidas y las de nuestros representantes políticos, convendrá pararse a pensar aunque solo fuera un par de minutos, en qué país estamos, o mejor dicho, que país están construyendo para nuestros hijos, estos gobernantes que se mueven exclusivamente con criterios de mercado y

¹⁴ Léase, cámaras de seguridad, controles de acceso, circuitos cerrados de televisión, alarmas perimetrales o volumétricas, sistemas de detección y extinción incendios u otros medios tecnológicos

rentabilidad económica, apartando otros criterios de carácter social y legal, que algunos ingenuamente, pensábamos que en democracia estaban más que asegurados (p.118).

Sin embargo, la existencia de la seguridad privada como un sector, cuya actividad colabora con la seguridad colectiva y la complementa en ciertos aspectos, guste o disguste en dicho país, así como en el nuestro, constituye un fenómeno en continuo crecimiento. Así, en la tabla 1, se puede apreciar el incremento cuantitativo de empresas especializadas del año 2016 a diciembre del 2018.

Tabla 1. Empresas de seguridad privada autorizadas por la SUCAMEC

Empresas autorizadas al 31 de diciembre de 2016	Empresas autorizadas al 31 de diciembre de 2017	Empresas autorizadas al 31 de diciembre de 2018
653	832	991

Fuente: Solicitud de Acceso a la Información Pública ante la SUCAMEC (2019)

Entre las posibles causas que intentan explicar el fenómeno de expansión y protagonismo de la seguridad privada como actividad económica especial, pueden esbozarse las siguientes:

a) El aumento de la delincuencia, la inseguridad y la incapacidad de las fuerzas policiales para atender las demandas ciudadanas de seguridad

En un informe especial redactado con motivo de la publicación del Reglamento de la Ley de Seguridad Privada, la revista Asesoría Laboral-Ediciones Caballero Bustamante (2011), refería lo siguiente:

El Perú experimenta desde hace varias décadas un preocupante incremento de la violencia, originada básicamente por la delincuencia, situación que afecta a la población, sus bienes y las actividades económicas que esta realiza.

Como consecuencia directa de ello y de la incapacidad del Estado de procurar seguridad, se hizo necesario recurrir a servicios de seguridad privados. Tales servicios, en razón de las circunstancias mencionadas, crecieron en número, diversificaron y complejizaron

sus actividades, en forma tal que actualmente constituyen un importante rubro económico y un sector con notable relieve en el quehacer de la sociedad peruana. (p, 3).

En la misma línea, Carrión (2007) precisaba que, el tema de la seguridad privada surge conjuntamente con el incremento de la violencia, lo que permitió fundamentar su existencia en un contexto donde las instituciones públicas responsables de garantizar la seguridad ciudadana han perdido credibilidad y el sector público presenta fallas para controlarla. (p.1).

Todo ello explica que la respuesta de la sociedad y la iniciativa privada frente a la inseguridad generalizada, el miedo de ser la próxima víctima y el constante acoso delictivo haya sido la contratación de servicios privados de seguridad. Tanto de base humana (vigilancia) como aquellos donde se encuentra presente las tecnologías aplicadas a la seguridad (cámaras, alarmas, sistemas, etc.).

Asimismo, “(...) paradójicamente, ante la incapacidad estatal de hacer frente a la delincuencia, las entidades públicas se han visto en la necesidad de contratar seguridad privada, probándose así que el Estado no tiene la capacidad de cubrir su propia demanda de seguridad” (Lalama, 2007, p.6). En efecto, el propio Estado es quien, al tomar consciencia de su ineficacia en la lucha contra la inseguridad, opta por contratarlos masivamente para la custodia de sus instalaciones, convirtiéndose en uno de los mayores clientes del sector, conjuntamente con las grandes compañías comerciales y financieras.

b) Incremento del poder adquisitivo en ciertos sectores

Los sectores que cuentan con gran capacidad de pago pueden enfrentar sin inconvenientes el problema de la inseguridad, ya sea mediante la contratación de los servicios ofrecidos por las empresas de seguridad privada y personas naturales o a través de la gestión de estos servicios por ellos mismos; en tanto que, quienes carecen de poder adquisitivo no logran hacerlo satisfactoriamente, de tal modo que, siempre se verán obligados a continuar presionando al Estado para que sea éste, como garante del derecho a la seguridad de las personas, el que disminuya los índices de violencia.

Sobre el particular, Páez (2007) refiere que esto generaría una nueva estratificación social, diferenciándose entre aquellos que acceden a la seguridad privada y aquellos que no la tienen,

lo cual forma nuevas elites, sobre la base del amurallamiento no solo físico, sino también simbólico, pues amplios sectores sociales se encontrarían excluidos del acceso de la seguridad (p. 2). Asimismo, como ya lo señalamos anteriormente, este fenómeno significaría la subordinación del goce de un derecho fundamental, a la capacidad económica de su titular, lo cual no se condice con el principio de igualdad, reconocido por nuestra Constitución.

c) La construcción de espacios privados de afluencia masiva

En las últimas décadas se ha producido en varios Estados una explosión de la creación de grandes espacios públicos, como centros comerciales y complejos deportivos y de espectáculos que, si bien son de propiedad privada, invitan a la congregación de gran número de personas. Esto ha creado, a su vez, un nuevo mercado para los servicios de seguridad privada civil. (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC], 2014, p. 10).

El Perú, no es ajeno a esa realidad, pues se han construido grandes centros comerciales en la capital (Lima, tanto en lugares exclusivos como en los conos) y en las ciudades del interior de país que cuentan con mayor flujo económico. Todos estos espacios son protegidos por la seguridad privada de base humana y tecnológica, lo cual garantiza, al interior de sus instalaciones, un día de compras o de paseo en condiciones de seguridad.

Asimismo, puede citarse el caso de los grandes complejos deportivos que, cuando en su interior llevan a cabo encuentros nacionales e internacionales o conciertos musicales, siempre demandan servicios de seguridad privada. El crecimiento urbano vertical y la proliferación de las zonas residenciales, con áreas exclusivas y comunes, también han impulsado el despegue del sector privado de la seguridad.

d) Presiones del sector y los gremios empresariales de la seguridad

En palabras de Izquierdo (2004) el fenómeno de la expansión de los servicios de seguridad privada se ha visto favorecido también por la presión que ejercen las empresas de seguridad privada ante las instancias públicas, ahora que ya se han constituido en un poder económico (p. 131).

Aunque en nuestro medio, no existe evidencia empírica de ello, somos de la opinión que una actuación en ese sentido por parte del sector sería más que evidente, sobre todo si para la defensa de sus intereses se han agremiado en la Sociedad Nacional de Seguridad (SNS) y esta forma parte de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP).

Las presiones del sector se podrían expresar en el direccionamiento de los contratos públicos y el “patrocinio” de proyectos de ley que favorezcan sus intereses, por ejemplo, se impulse una ley que obligue a determinados negocios contratar seguridad privada, lo cual tendría como efecto directo el crecimiento del mercado.

6. Principios rectores de la potestad o actividad administrativa de inspección

Ante dicho escenario de mayor posicionamiento en el mercado del sector de la seguridad privada, la administración pública tiene la gran responsabilidad de fortalecer sus controles, a fin de verificar el cabal cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y limitaciones establecidas en la normativa, para tal efecto ejerce su potestad de fiscalización o inspección, la cual debe regirse bajo los siguientes principios:

6.1. Principio de legalidad

En la medida que la actividad o potestad de inspección restringe derechos de los administrados, para su ejercicio por parte de las entidades de la administración pública, se requiere de una atribución legal expresa y previa, mediante Ley o Decreto Legislativo.

Asimismo, las normas especiales que regulan la actividad de fiscalización en los diversos sectores (ambiente, pesca, electricidad, saneamiento, armas, explosivos, entre otras) deberán interpretarse y aplicarse en el marco de las normas comunes establecidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General, en tanto norma común de la actuación administrativa.

6.2. Principio de proporcionalidad

Si bien las entidades cuentan con amplias potestades de inspección, éstas deben ejecutarse en función a la finalidad que se pretenda alcanzar. Sobre el particular, el profesor Rebollo

(2013) sostiene que las entidades sólo deben buscar los hechos que puedan tener relevancia para la investigación y hacerlo mediante la potestad menos restrictiva para el administrado, ejerciéndola en la forma y medida menos lesiva. Así, la configuración del principio de proporcionalidad se da porque justamente el despliegue de la actividad administrativa debe cumplir con la adecuación, necesidad y *favor libertatis*” (p.15)

6.3. Principio de responsabilidad

Durante la actividad de fiscalización o inspección, la autoridad administrativa competente deberá actuar con diligencia, responsabilidad y respeto hacia los derechos de los administrados, adoptando las medidas necesarias para obtener los medios probatorios idóneos que sustenten los hechos verificados, por ende, deberá responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia del mal funcionamiento de dicha actividad.

En aplicación de este principio, las entidades y sus funcionarios o servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico, ello sin perjuicio de que la actividad de fiscalización se lleve a cabo de manera conjunta o se realice a través de *encargos de gestión*, como dispone el numeral 1 del artículo 239 del TUO de la LPAG.

6.4. Principio del ejercicio legítimo del poder

La autoridad fiscalizadora ejerce única y exclusivamente sus competencias atribuidas para la finalidad que se encuentra prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades de inspección, por lo que la actividad de fiscalización no puede trasgredir este principio.

Asimismo, este principio constituye un límite al abuso del poder, abuso que se ocasiona cuando la potestad inspectora se ejercer para alcanzar objetivos distintos a los establecidos en las disposiciones generales de la Ley o, todo caso, en contra del interés general, subyacente en los diversos sectores cuya tutela le fue confiada a la administración.

Capítulo III

SEGURIDAD PRIVADA: APUNTES BÁSICOS Y RÉGIMEN JURÍDICO

1. Regulación de los servicios de seguridad privada por el Estado peruano: fundamentos y antecedentes históricos

1.1. Fundamentos de la regulación

Los servicios de seguridad privada, definidos como el conjunto de servicios (y de bienes) preventivos, ofrecidos por personas naturales o jurídicas al mercado, u organizados por estas últimas para sí mismas, con la finalidad de proteger personas y patrimonios; los cuales son complementarios a los servicios policiales brindados por el Estado y colaboran obligatoriamente con estos; (i) suponen un riesgo para la seguridad ciudadana, los derechos fundamentales de los ciudadanos y la estabilidad del propio Estado, por cuanto, es un poder social, una fuerza organizada y armada¹⁵ (Izquierdo, 2004, p.140); y, asimismo, (ii) desempeñan un rol positivo en la prevención del delito y la seguridad de la comunidad, labor que con una buena “regulación” podrían dar cumplimiento de manera más efectiva¹⁶ (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC], 2014, p. 32), por lo que, requieren estar regulados adecuadamente desde al ámbito público.

¹⁵ Respecto de este extremo se ha precisado que “ante la presencia de un sistema de seguridad “paralelo” y frente a la posibilidad de que los guardias privados de seguridad hagan uso de la fuerza, se estaría vulnerando el principio del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado. Es necesario evaluar con mayor profundidad esta posibilidad, ya que las evidentes experiencias de otros países en el tema nos muestran que cuando surgen grupos paralelos, de similar o mayor tamaño que los del Estado, **se corren riesgos inevitables**”. (Lalama, 2007, p.8 y 9).

¹⁶ En el mismo sentido, Lalama (2007), sostiene que “la seguridad privada es un sector económico en rápida expansión, que con un adecuado control y coordinación, puede contribuir de modo sustancial a cubrir las crecientes necesidades de seguridad de nuestra sociedad” (p..7), por lo que, a este objetivo debe apuntar toda regulación sobre estos servicios.

Estas dos circunstancias (los peligros que subyacen a estos servicios y los beneficios que pueden reportar a la seguridad comunitaria), evidentemente, fundamentan su regulación actual, contenida en la Ley N° 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada (en adelante la Ley), su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2011-IN (en lo sucesivo, el Reglamento), el Decreto Legislativo N° 1213, Decreto Legislativo que Regula los Servicios de Seguridad Privada (parcialmente vigente) y el Decreto Supremo N° 005-2014-IN, Disponen medidas para fortalecer la acción de la SUCAMEC, así como la normatividad vigente en el ámbito del control y fiscalización del uso, posesión y comercialización de armas de fuego, municiones y artículos conexos de uso civil, así como servicios de seguridad privada (en lo que resulte aplicable).

Asimismo, justifican las directivas expedidas por el ente rector (la SUCAMEC) que regulan aspectos conexos a los servicios de seguridad privadas como, los uniformes e implementos del personal de seguridad (Directiva N° 10-2017-SUCAMEC, *“Directiva que establece las características, especificaciones técnicas y uso de uniformes, emblemas, distintivos e implementos del personal de seguridad privada”*, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 427-2017-SUCAMEC), las capacitaciones que debe superar los aspirantes y el personal de seguridad (Directiva N° 006-2018-SUCAMEC, *“Directiva que Regula las Actividades de Formación Básica y Perfeccionamiento para el Personal de Seguridad y Establece el Plan de Estudios”*, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 572-2018-SUCAMEC) y la habilitación de instructores o capacitadores en seguridad privada (Directiva N° 008-2016-SUCAMEC, *“Directiva que establece el proceso de selección y acreditación de instructores”*, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 909-2016-SUCAMEC).

El abanico de normas legales y reglamentarias señaladas precedentemente, constituye el marco normativo aplicable a los servicios de seguridad privada en nuestro país, el cual tiene como finalidad esencial: **promover** las iniciativas empresariales privadas en el mercado de la seguridad privada, **formalizar** a los trabajadores del sector bajo el régimen laboral de la actividad privada, **garantizar** el adecuado desarrollo de los servicios de seguridad privada sin poner en riesgo la seguridad de los ciudadanos, así como de sus

derechos y libertades y, finalmente, **fortalecer** la seguridad pública mediante la colaboración de entes privados en dicho ámbito¹⁷.

1.2. Antecedentes históricos: un recorrido a través del tiempo

En la presente investigación, hasta donde se pudo constatar, la intervención del Estado peruano sobre los servicios de seguridad privada se iniciaría en el año 1962, mediante el Decreto Supremo N° 109, que aprobó el Reglamento de los Servicios de Policía Particular.

Posteriormente, el 19 de junio de 1970, se aprobó el Decreto Supremo N° 021-70-IN, Reglamento de Policía Particular, el mismo que fue modificado por los Decretos Supremos N° 003-82-IN, de 09 de febrero de 1982 y N° 011-73-IN, de 22 de mayo de 1973. Luego, por Decreto Supremo N° 009-84-IN/DM, de 02 de marzo de 1984, se aprobó el Reglamento del Servicio de Policía de Vigilancia Privada y mediante Resolución Ministerial N° 011-84-IN/DM, de 05 de marzo de 1984, se dictaminó el Reglamento de Transporte de Dinero y Valores.

En la década de los 90, siendo exactos el 12 de mayo de 1994, mediante Decreto Supremo N° 005-94-IN, se aprobó el Reglamento de Servicios de Seguridad Privada, norma muy avanzada para su época que sistematizó el conjunto de actividades calificadas como seguridad privada, sin embargo, se le acusa de no contar con el rango adecuado a la importancia de la materia regulada, puesto se trataba de una norma infra legal.

A mediados del 2006, el 16 de agosto, se publicó en el Diario Oficial El Peruano, la Ley N° 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada (que a la fecha se encuentra vigente), cuyos antecedentes fueron el Proyecto de Ley N° 9370/2003-CR, presentado por el congresista Marciano Rengifo Ruiz; el Proyecto de Ley N° 9643/2003-CR, presentado por la parlamentaria Graciela Yanarico Huanca; y, el Proyecto de Ley N° 13296/2003-CR, presentado por la legisladora Emma Vargas de Benavides. Esta norma, es la primera Ley en sentido formal que regula los servicios de seguridad privada, considerándola como una actividad que presta colaboración a los servicios policiales. Luego de más de cuatro años,

¹⁷ Estos planteamientos, aunque redactados en otro sentido, se encuentran en el Oficio N° 0522-2005-06/CDNOIIDALD-G, de fecha 2 de marzo de 2006, el cual forma parte de los antecedentes de la Ley de Servicios de Seguridad Privada N° 28879.

el 31 de marzo de 2011, mediante Decreto Supremo N° 003-2011-IN, se aprobó su Reglamento respectivo.

Finalmente, el 24 de setiembre de 2015, se publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto Legislativo N° 1213, Decreto Legislativo que Regula los Servicios de Seguridad Privada (en adelante, el Decreto Legislativo), cuya vigencia, de acuerdo con la segunda de sus Disposiciones Complementarias Finales fue diferida hasta el día siguiente de la publicación de su reglamento en el mencionado diario; salvo los artículos 1, 2, 3, 23, 35, 36 y 39, así como la Primera Disposición Complementaria Transitoria; y, la Primera, Segunda Disposición Complementaria Modificatoria; que entraron en vigencia a partir del día siguiente de la publicación, es decir, desde el 25 de setiembre de 2015.

2. Las modalidades o formas de prestación de los servicios de seguridad privada: el sector y los subsectores

Respecto a la definición de sector, “se puede decir que es un entorno diferenciado que condiciona a las empresas y actores que operan en él. Pero también dentro de los sectores suelen distinguirse subsectores de actividad que tienen ciertas características específicas” (Torrente, 2015, p. 133). La categoría general “seguridad privada”, como conjunto de servicios preventivos, se identifica con dicha definición, por lo que, constituye un sector económico o de actividad y, asimismo, dentro de ella existen subsectores, es decir, servicios de seguridad con identidad propia y diferenciables de resto, a los que se denominan modalidades o formas de prestación.

El artículo 5 (modalidades) de la Ley y el artículo 10 (de las modalidades) de su Reglamento al ordenar el sector disponen que los servicios de seguridad privada obligatoriamente deben realizarse bajo alguna de las modalidades o formas reguladas. Estos modos se encuentran establecidos taxativamente, es decir, en lista cerrada, no existiendo modalidades o formas de prestación de servicios de seguridad privada adicionales a las señaladas expresamente.

Se identifica una relación de género a especie entre la seguridad privada como categoría general y sus modalidades o formas de prestación, de modo que la sumatoria de estas subcategorías configuran el panorama actual de los servicios de seguridad privada en nuestro país.

En síntesis, la seguridad privada se manifiesta como un sector económico y sus modalidades como subsectores de esta, que tienen sus “propios condicionantes técnicos y especificidades de mercado, así como su propia dinámica de funcionamiento” (Torrente, 2015, p.135). Las personas naturales o jurídicas que pretendan realizar servicios de seguridad privada, por mandato legal, deben adecuar su modelo de negocio a cualquiera de los tipos, modalidades, formas o subsectores “regulados”.

De otro lado, es preciso indicar que, cada subsector o modalidad en particular responde a una necesidad concreta de seguridad (es una respuesta privada a necesidades específicas de seguridad), determina los requisitos esenciales que se deben acreditar para obtener las habilitaciones respectivas por lo entes gubernamentales (las exigencias administrativas difieren según la modalidad del servicios), así como el ámbito de actuación de la persona natural o jurídica autorizada (por ejemplo, quien solo se encuentra autorizado a prestar servicio de protección personal, no podrá realizar transporte de dinero, instalar tecnologías aplicadas a la seguridad o actividades de planificación en seguridad privada).

En esa medida, con arreglo al marco legal, solamente se podrá prestar servicios de seguridad privada en la modalidad o forma autorizada por la autoridad competente, salvo que, por razones de diversificación de servicios o necesidades de incrementar la competitividad en el mercado, se haya obtenido autorización adicional para realizar servicios de seguridad privada en dos o más de las modalidades reguladas.

Ahora bien, líneas abajo analizaremos las distintas modalidades, subsectores o “formas de prestación de servicios de seguridad privada¹⁸” tanto por personas naturales como jurídicas, según corresponda, detallando sus alcances, así como dando cuenta de las cifras oficiales remitidas por la SUCAMEC.

2.1. Servicio de vigilancia (y protección) privada: vigilancia y protección de personas, bienes y desarrollo de actividades

La prestación del servicio de vigilancia (y protección) privada se constituye en la modalidad de servicio de seguridad privada que ha alcanzado un mayor desarrollo en nuestro país.

¹⁸ Definición según el Anexo del Reglamento

Así, en la tabla 2, se puede apreciar el incremento cuantitativo de empresas especializadas en la modalidad de vigilancia privada del año 2016 a diciembre del 2018.

Tabla 2. Empresas de seguridad privada autorizadas bajo la modalidad de vigilancia privada por la SUCAMEC

Empresas autorizadas al 31 de diciembre de 2016	Empresas autorizadas al 31 de diciembre de 2017	Empresas autorizadas al 31 de diciembre de 2018
555	676	801

Fuente: Solicitud de Acceso a la Información Pública ante la SUCAMEC (2019)

Sobre este particular, Torrente (2015) ha señalado que:

El sub-sector más importante es el de la vigilancia (llamado también de servicios humanos). Se basa en que personal especializado (vigilantes...) supervisen *in situ* las situaciones, y tomen las decisiones más adecuadas en el caso de una eventualidad. Los servicios humanos se suelen prestar en espacios donde los riesgos o las circunstancias pueden ser variables, donde la vigilancia electrónica (o mecanización de la seguridad) es compleja, o donde es precisa la interacción con el público. Ese tipo de vigilancia requiere de largas horas de presencia en el puesto, por lo que el precio/hora de los servicios es determinante en su venta (p. 135).

Este servicio, modalidad, forma de prestación o subsector se ha de analizar considerando tres aspectos: los sujetos involucrados, el contenido del servicio y los objetos de protección. En cuanto al primero, identificamos a los proveedores, que necesariamente deben ser personas jurídicas especializadas, constituidas conforme a la Ley N° 26887, Ley General de Sociedades, y autorizadas (además de registradas) por la SUCAMEC.

En lo que respecta a los usuarios o clientes de los servicios prestados por aquellas personas jurídicas especializadas, debidamente constituidas y autorizadas (lo que incluye su registro), estos pueden ser tanto personas naturales como jurídicas, **públicas o privadas**,

indistintamente. Ambos sectores son sus demandantes, por ende, también los responsables de su nacimiento y protagonismo.

Esta corresponsabilidad pública y privada fue advertida por Agirreazkuenaga (1989), quien indicó que el crecimiento y estímulo del sector de la seguridad privada (en especial, los servicios de vigilancia que es su prototipo) no solo ha sido impulsado por la economía privada, es decir, usuarios del sector privado, sino también por las demandas de seguridad de la propia Administración Pública, que en la mayoría de los casos no recurre a la fuerza pública, para al cuidado de sus instalaciones, personas que lo ocupan o eventos que organizan. (p.133).

Ahora bien, es preciso indicar que, cuando el usuario es un ente privado, por lo general, no existen cuestionamientos respecto a la justificación, utilidad o necesidad de estas contrataciones, ya que, estos tienen la libertad de invertir sus recursos en lo que crean más conveniente. **En el caso de entidades públicas sí hay que tener mucho cuidado con estas cuestiones, por cuanto, lo que está en juego es dinero público**, que podría servir para satisfacer otras necesidades reales más urgentes y no para reembolsar a los financistas de campañas políticas, como ocurre en muchos casos, pues hay empresas que permanecen en el mercado únicamente un periodo de gobierno nacional o local, luego al no tener “hermanitos” en las esferas del poder dejan caducar sus autorizaciones.¹⁹

Al respecto, un estudio realizado por Martens (2016) revela, entre otros aspectos, que (i) si bien del 2005 al 2013 el gobierno nacional cuadruplicó su gasto en servicios de seguridad privada, este incremento no se justifica en las ventajas que reporta esta práctica; (ii) la tercerización de servicios privados de seguridad por parte del Estado no disminuye costos, riesgos, ni brinda respuestas adecuadas a las necesidades de seguridad de este, constituyendo una práctica negativa que debe ser evaluada; y (iii) el sector público paga un sobreprecio por actividades que en algunos supuestos no califican como servicios de vigilancia y menos aún beneficia al trabajador de la seguridad, sino que favorece a la compañía de seguridad (p.121.124).

¹⁹ Véase el caso de las empresas de seguridad del congresista Mamani, según información publicada en el portal Ojo Público del 20 de marzo de 2018.

En relación al contenido de este servicio, de los artículos 6 de la Ley y 11 de su Reglamento, se desprenden que, ello consiste en la **prestación de servicios de vigilancia y protección**, toda vez que, el primero recoge el término “vigilancia” (en la sumilla) y el segundo, el sustantivo “protección” (en el tenor).

De acuerdo con Izquierdo (2004) la **vigilancia** supone presencia, observación, atención y cuidado que realiza una persona, esto es, el personal de seguridad, de los objetos bajo su ámbito, no implica una actitud de manifestación externa (el agente es un mero espectador, no obstante, con su sola presencia, uniformado y con sus implementos, disuade). Por su parte, la **protección** sí conlleva una actividad externa (reacción oportuna y pertinente) del agente para defender o resguardar algo de peligro o riesgo (p.71). Esto último, usando la fuerza física (amparándose en el artículo 260- arresto ciudadano- del Nuevo Código Procesal Penal), los llamados de atención u orden de alejamiento a viva voz e inclusive mediante el uso de armas de fuego, cuando cuente con la licencia respectiva y siempre que se cumplan los presupuestos de la legítima defensa.

Los objetos de protección de este tipo de servicio son aquellos elementos de la realidad respecto del cual las empresas de este sub-sector son competentes para vigilar (observar diligentemente) y proteger (defender oportuna y adecuadamente) de manera restrictiva (la Ley emplea el término “*únicamente*”, para referirse el carácter limitado de las facultades que pueden ejercer las empresas autorizadas bajo esta modalidad). Así, dentro de estos se incluye la vida e integridad de las personas físicas, los bienes muebles e inmuebles, sin importar su titularidad pública o privada (véase al respecto, el listado que hacen los artículos 885 y 886 del Código Civil, así como la Ley N° 28677, Ley de la Garantía Mobiliaria) y, finalmente, el desarrollo de cualquier clase de evento (espectáculos, certámenes y convenciones, según el Reglamento).

Los objetos de protección (vida e integridad, bienes y eventos) siempre se encuentran ubicados o se desarrollan en espacios físicos determinados, por lo que el servicio también debe circunscribirse en su perímetro o ámbito interno, no pudiéndose extender más allá de estos límites sin incurrir en ilegalidad administrativa. Esta situación marca el límite de las fronteras de la seguridad privada respecto la seguridad pública, pues la primera solo ejerce sus funciones en espacios limitados contractualmente con su cliente, lo cual, en principio, no comprende los espacios públicos cuya propiedad es del Estado. Por el contrario, la

seguridad pública actúa predominante en los espacios públicos y solo, excepcionalmente, en los ambientes privados, para lo cual debe observar escrupulosamente los parámetros que regulan la inviolabilidad de domicilio.

Por otro lado, es preciso indicar que, dependiendo de la cantidad de vidas, la magnitud del evento o la trascendencia de los bienes muebles o inmuebles por proteger, los usuarios pueden requerir a las empresas el destaque de un solo personal de seguridad o varios para un solo lugar, lo cual se denomina **servicio individualizado, porque hay un PUESTO DE SERVICIO**; o contratar un “servicio integrado de seguridad”, es decir, dos o más agentes de seguridad que están ubicados estratégicamente en los lugares de mayores riesgos para los objetos de protección, e interactúan permanentemente entre ellos; configurándose, de esta manera, lo que el reglamento denomina “**PUESTOS DE SERVICIO**”, en plural (artículo 13 del Reglamento).

En este supuesto, el servicio de vigilancia y protección integrado puede prestarse a pie, en vehículos y acémilas (cuando el bien inmueble es una finca de varias hectáreas, un complejo industrial o si se trata de un evento multitudinario) o en otros medios disponibles (que no califiquen como vehículos o acémilas), por ejemplo, podría ser mediante el uso del *Segway* o el *monorover*, tal como los vienen realizando los agentes de seguridad en los centros comerciales de la capital.

2.2. Servicio de protección personal: guardaespaldas o escoltas incorporados en una persona jurídica

El servicio de protección personal es prestado por empresas especializadas, con personal debidamente capacitado y habilitado, dirigido a brindar acompañamiento, resguardo y defensa a personas naturales debidamente determinadas en el contrato de prestación de servicios. El proveedor formal siempre debe ser una persona jurídica, el contratista no necesariamente debe serlo, ya que, podría ser una persona jurídica o natural, pública o privada.

La relación entre el beneficiario del servicio y el proveedor material del mismo (agente de seguridad) es más íntima que en la vigilancia privada, por lo que, se requiere una mayor confianza entre estos. La no consolidación de este factor (falta de confianza en los

semejantes) y el clima de incertidumbre social que nos gobierna actualmente, podrían ser las causas del escaso desarrollo que ha tenido esta modalidad en nuestro país.

Así, en la tabla 3, se puede apreciar el incremento de empresas especializadas en la modalidad de protección personal del año 2016 a diciembre del 2018.

Tabla 3. Empresas de seguridad privada autorizadas bajo la modalidad de protección personal por la SUCAMEC

Empresas autorizadas al 31 de diciembre de 2016	Empresas autorizadas al 31 de diciembre de 2017	Empresas autorizadas al 31 de diciembre de 2018
35	51	69

Fuente: Solicitud de Acceso a la Información Pública ante la SUCAMEC (2019)

En esta modalidad o forma de prestación de los servicios de seguridad privada, es factible identificar una diversidad de sujetos comprometidos: **(i) el proveedor formal del servicio**, persona jurídica constituida conforme a la LGS e intermediaria en el proveedor formal y el contratante; **(ii) el proveedor material del servicio**, escolta o guardaespaldas dependiente de la persona jurídica, contratado conforme a las leyes laborales; **(iii) el contratante o usuario**, persona natural o jurídica que suscribe el contrato de servicios de protección personal; y, **(iv) el beneficiario directo del servicio**, que puede ser el mismo contratante (cuando la persona natural contrata el servicio para sí mismo) o personas vinculadas de algún modo al contratante como, dependientes, familiares, amigos, etc., lo cual debe constar expresamente en el documento contractual (por ejemplo, cuando la persona personal natural contrata el servicio en favor terceros, en el caso de las personas jurídicas, en tanto son entes abstractos el contrato siempre será en favor de terceros).

El proveedor formal del servicio, esto es, la persona jurídica especializada, así como también el material, previamente al inicio efectivo de la prestación, deberán contar con la habilitación de la SUCAMEC. El escolta o guardaespaldas, por la naturaleza de sus labores, puede desplazarse a nivel nacional con el beneficiario directo del servicio, a efectos de

brindarle acompañamiento en todas sus actividades, sin perjuicio de observar la jornada pactada y las condiciones laborales.

Cuando el guardaespaldas, en el marco de la prestación del servicio, requiera transportarse con armas de fuego u otros equipos de protección por vía aérea, se le aplicará la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 050-2001-MTC y otras normas conexas que regulan el transporte aéreo de personas y equipajes.

2.3. Servicio de transporte de dinero y valores: incluye servicios complementarios como el depósito, custodia, recuento, clasificación y distribución

En el mercado peruano de la seguridad privada solamente existen cuatro (04) empresas que ofertan este tipo de servicio, constituyéndose así un oligopolio. De acuerdo con Torrente (2015) “es un subsector pequeño, pero relevante. La actividad realiza también el manipulado y contado de moneda, su custodia en cámaras acorazadas, y la reposición de cajeros automáticos. Mantienen una clientela estable ligada a entidades financieras y grandes superficies [como centros comerciales o supermercados]”. (p. 137-138). Asimismo, las universidades que realizan exámenes de admisión muy concurridos también contratan estos servicios para el transporte de las fichas ópticas de respuestas.

El servicio materia de análisis es prestado por empresas especializadas constituidas conforme a la LGS. Estas, previamente al inicio de sus operaciones en el rubro, deben solicitar la autorización correspondiente ante la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS). Asimismo, cabe precisar que la prestación u oferta del proveedor, además del transporte puede incluir servicios complementarios a este, como el depósito, custodia, recuento, clasificación o distribución de dinero y valores.

La persona jurídica especializada deberá contar con infraestructura adecuada al servicio, lo cual se establece en los artículos 15 (generales a todas las empresas especializadas del sector) y 23 (específicos, para esta modalidad) del Reglamento. El empleo de vehículos blindados para la prestación del servicio sólo es exigible cuando los montos dinerarios superen las diez (10) UIT; tratándose de valores, la norma no especifica monto alguno, no obstante, debe entenderse analógicamente, que será obligatorio cuando el valor de mercado

de estos supere el monto referido. Sus características mínimas, número de ocupantes, procedimiento de certificación por la SUCAMEC y facilidades excepcionales que ostentan durante su desplazamiento por las vías, se especifican en los artículos 27, 28, 30 y 34 del Reglamento, respectivamente.

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 del Reglamento, el proveedor deberá contar con una Póliza de Seguro que cubra el monto dinerario o el precio de mercado de los valores que son objeto de transporte. La obligación legal de contratar un seguro con esta cobertura especial responde a la necesidad de cautelar los bienes objeto de transporte frente a cualquier siniestro y asegurar las contingencias económicas que puedan sufrir tanto el prestador el servicio como el usuario de este.

En relación a los objetos sobre los cuales recae el servicio prestado bajo esta modalidad, la norma hace referencia al **dinero** (billetes y monedas) y **valores** (joyas, obras de arte, minerales, fichas ópticas de exámenes de admisión a centros de estudios, etc.). Estos pueden ser de propiedad privada o de entidades públicas o simplemente administrados por estas.

Los usuarios o clientes de estos servicios (personas naturales o jurídicas, públicas o privadas) deberán cumplir con los requisitos mínimos de seguridad, establecidos en las normas legales vigentes. Por ejemplo, cuando se van a transportar obras de arte bajo custodia del Ministerio de Cultura, deben observarse las normas que para tal efecto dicte dicho Ministerio.

Para el caso específico de instituciones financieras cuyo control ejerce la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, es de aplicación las exigencias establecidas en el Reglamento de Requisitos Mínimos Obligatorios de Seguridad, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0689-2000-IN-1701 y en el artículo 33 del Reglamento. Este último establece que sus locales deberán estar implementados de tal forma que permitan fácil acceso, manipuleo del dinero fuera de la visión del público, tiempo mínimo de espera en la vía pública, vigilancia adecuada en los recintos de carga y descarga de dinero e información a sus clientes de las condiciones mínimas de seguridad que deben observar. Así también, deben autorizarse ante la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP como una Empresa de Transporte, Custodia y Administración de Numerario-ETCAN.

2.4. Servicio de protección por cuenta propia

De acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley y el artículo 35 del Reglamento, son aquellas actividades de seguridad privada implementadas y puestas en marcha (léase, organizadas o desarrolladas) por personas jurídicas pública o privadas, con la finalidad de satisfacer sus necesidades de seguridad interna, empleando para tal efecto personal de seguridad vinculado laboralmente a ellos, es decir, sin intermediarios. Los servicios específicos que pueden organizar son **(i)** la vigilancia y protección de sus instalaciones, así como de personas que las ocupan y **(ii)** el traslado de dinero y valores propios.

Para operar bajo esta modalidad se requiere la autorización especial y previa de la SUCAMEC, sin perjuicio de otras autorizaciones o licencias normadas en el ordenamiento jurídico como, por ejemplo, las autorizaciones municipales de funcionamiento, autorizaciones sectoriales de acuerdo al objeto social de la empresa, las vinculadas a la propiedad y uso de armas de fuego, entre otras.

A esta modalidad también se le conoce como “seguridad interna” por oposición a la seguridad prestada por empresas de seguridad especializadas, es decir, la seguridad externa o tercerizada. Las personas jurídicas que optan por esta modalidad se valen de personas naturales a las que técnicamente se les denomina “personal de seguridad interno”.

El “personal de seguridad interno” es un empleado de la persona jurídica que no ha suscrito contrato con una empresa de seguridad privada para proveerse servicios de este tipo, ya que, esta misma lo va a gestionar sin recurrir al mercado, configurándose un supuesto de **auto prestación** de servicios de seguridad privada, donde la posición de usuario y de proveedor recaen en solo sujeto.

La autorización otorgada por parte de los poderes públicos bajo esta modalidad solamente habilita para organizar servicios de seguridad en beneficio propio, de modo que sería ilegal prestarlos a terceros, es decir, a otra persona natural o jurídica que lo solicite, por cuanto, quienes lo gestionan no son empresas especializadas en el rubro ni tienen como objeto social la prestación de servicios de seguridad privada.

Finalmente, cabe formularse la siguiente interrogante: ¿Es posible que una persona jurídica pública o privada autorizada bajo esta modalidad contrate, simultáneamente, los servicios de vigilancia privada que presta una empresa especializada? Al respecto, consideramos que

no existiría ningún inconveniente, ya que, conforme al literal a) numeral 24 artículo 2 de la Constitución lo que no está prohibido está permitido.

2.5. Servicios Individuales de Seguridad Personal (SISPE): servicio de escolta, chaleco o guardaespaldas por personas naturales

A diferencia del servicio de vigilancia privada, donde las personas a proteger son indeterminadas, pues se refiere a todas aquellas que se encuentren dentro del perímetro o ámbito interno del lugar donde la empresa presta el servicio y los proveedores del servicio debe ser personas jurídicas; el servicio de escolta o guardaespaldas se presta, exclusivamente, por personas naturales y, en esencia, “(...) se trata de una protección a una persona concreta y superando el espacio físico delimitado por un edificio o propiedad” (Izquierdo, 2004, p.72).

De acuerdo con los planteamientos de Torrente (2015) los servicios individuales de protección personal (SISPE) como todo servicio de seguridad, ostenta tres componentes: **(i)** un objeto por proteger, **(ii)** un riesgo o amenaza de la cual protegerlo y **(iii)** una estrategia para hacerlo (p.116).

En el primer componente se incluye la vida, integridad física y el patrimonio²⁰ de la persona natural que contrata el servicio, es decir, del usuario del mismo que pueden ser políticos, empresarios, artistas famosos, periodistas que se encuentren amenazados, **autoridades públicas** u otras personas que por sus cualidades se encuentren expuestas a riesgos y cuenten con los recursos suficientes para financiar su seguridad.

En relación a las autoridades públicas, cabe traer a colación lo manifestado por Izquierdo (2009), en el sentido que para la protección de éstos no se puede recurrir a los servicios privados de seguridad, sino a los servicios brindadas por el mismo Estado a través de la policía:

A nuestro juicio, el propio origen del riesgo en estos supuestos –ser autoridad pública- y su clara conexión con el orden público debe llevar a considerar que esta

²⁰ En este supuesto el término patrimonio se refiere, exclusivamente, a los objetos personales, tales como reloj, dinero en efectivo, tarjetas, celulares, bolígrafos, vehículos de transporte, entre otros.

es una función exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Es inadmisibles que para la protección frente a un riesgo que deriva precisa y exclusivamente del carácter de autoridad pública de un ciudadano, este tenga que acudir a los servicios de seguridad privada, equiparándose así a cualquier otro ciudadano (p. 37).

En aras de proteger a los proveedores del servicio de escolta, tanto la ley como el Reglamento han impuesto una serie de obligaciones a los usuarios de estos servicios, así véase los siguientes: la exigencia de celebrar un contrato de trabajo con el guardaespaldas, de acuerdo a las normas laborales vigentes (literal a) numeral 12.2 artículo 17 de la Ley, artículo 42 del Reglamento), contratar un seguro de salud²¹ (literal b) numeral 12.2 artículo 17 de la Ley y artículo 43 del Reglamento) y, adicionalmente, un seguro de vida, sepelio e invalidez (numeral 18.2 artículo 18 de la Ley y artículo 42 del Reglamento); ambos seguros en favor del proveedor del servicio y durante todo el tiempo de la vigencia de contrato de trabajo, respectivo.

Asimismo, a fin de fortalecer la lucha contra la informalidad en el sector y garantizar la idoneidad del personal de seguridad que labora como escolta o guardaespaldas, se obliga a los usuarios de estos servicios verificar que los proveedores cuenten con resolución de autorización vigente o su renovación respectiva, para prestar servicios bajo esta modalidad.

En el mismo orden de ideas, cuando se contraten servicios de escolta con armas de fuego los usuarios deben exigir que los proveedores cuenten con la Tarjeta de Propiedad y Licencia de Uso de Armas de Fuego.

Respecto del segundo componente, es decir, en cuanto a los riesgos o amenazas de los cuales se debe proteger al usuario; el servicio de escolta pretende evitar agresiones, actos delictivos o atentados contra el usuario, es decir, acciones de terceros que pueden calificar como delitos (homicidios, asesinatos, lesiones, robo, hurto, secuestro, etc.), faltas penales (contra la persona y el patrimonio) o simplemente faltas de respeto u ofensas hacia su persona.

Y finalmente, las estrategias que se adopten incluyen el conjunto de actividades de resguardo, protección, defensa y acompañamiento por todos los lugares del país donde el usuario necesite desplazarse para realizar sus actividades laborales o personales. Además,

²¹ Consideramos que la obligatoriedad de contratar un seguro de salud es redundante, toda vez que, si el contrato que vincula al proveedor y al usuario es uno de naturaleza laboral este incluye un seguro de salud.

de acuerdo con su finalidad y los requerimientos del usuario el servicio puede prestarse sin el uso de armas de fuego o con el uso de estas. Por otro lado, cuando el guardaespaldas, durante la prestación del servicio, requiera transportarse con armas de fuego u otros equipos de protección por vía aérea, se le aplicará la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 050-2001-MTC y otras normas que regulan el transporte aéreo.

Finalmente, debido a la importante labor que desempeñan estos sujetos en pro de la seguridad de sus usuarios e indirectamente también de la seguridad pública, en la tabla 4, se puede apreciar el incremento de personas naturales autorizadas bajo la modalidad de servicio individual de seguridad personal del año 2016 a diciembre del 2018.

Tabla 4. Personas naturales autorizadas bajo la modalidad de servicio individual de seguridad personal por la SUCAMEC

Personas naturales autorizadas al 31 de diciembre de 2016	Personas naturales autorizadas al 31 de diciembre de 2017	Personas naturales autorizadas al 31 de diciembre de 2018
29	122	355

Fuente: Solicitud de Acceso a la Información Pública ante la SUCAMEC (2019)

2.6. Servicio individual de seguridad patrimonial (SISPA): los clásicos “guachimanes de cuadra” o “vigilantes de mercados”

Cuando pensamos en este servicio se nos viene a la mente aquellas personas a quienes cariñosamente les llámanos guachimán o “guachi”, es decir, los que se encargan de vigilar y defender un vecindario de malos elementos, portando un silbato y montados en una bicicleta durante el día, pero con más frecuencia de noche.

Este subsector o modalidad es el más grande en nuestro país, pero a la vez el más informal. Los proveedores no se encuentran capacitados en aspectos básicos de la seguridad ni

habilitados por la SUCAMEC, consecuentemente, son más vulnerables a las agresiones y se encuentran imposibilitados de ofrecer servicios de calidad.

La regulación de esta figura dentro de las normas de seguridad privada no respondió a un ánimo intervencionista, sino a razones de formalización laboral²², ya que, las personas que prestan estos servicios de forma subordinada, personalísima y en favor de terceros no gozan de los derechos y beneficios, que a todo trabajador formal se le debe reconocer. Maxime, si estos durante el cumplimiento de labores exponen su vida e integridad física en beneficio de sus contratantes.

En ese contexto, la Ley dispuso que la SUCAMEC, en coordinación con las municipalidades y los gremios empresariales de seguridad privada, promovieran la ejecución de programas de capacitación gratuitos para las personas naturales que presten estos servicios en viviendas o establecimientos de manera informal (Primera Disposición Complementaria Final de Reglamento). Asimismo, puedan suscribir convenios con los municipios con la finalidad de empadronar al personal que presta dichos servicios en la informalidad, en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, para luego proceder a su formalización (Segunda Disposición Complementaria Final de Reglamento).

Ahora bien, un análisis detallado de esta modalidad exige tener en consideración tres aspectos puntuales: **(i)** los sujetos proveedores, es decir, quienes pueden prestar estos servicios **(i)** el objeto de protección, esto es, a donde se orienta y **(iii)** los usuarios o beneficiarios de los servicios.

En cuanto a **los sujetos** estos deben ser, exclusivamente, personas naturales debidamente capacitadas en seguridad privada (no es suficiente recibir la capacitación, sino haber obtenido una nota aprobatoria) y habilitadas (es preciso, obtener una resolución autoritativa) por el organismo competente (la SUCAMEC).

²² Esta orientación se desprende del Diario de los Debates, periodo legislativo 2005-2006, Comisión Permanente. En la página 82 el congresista Ibérico Núñez, precisa enfáticamente que con la Ley “(...) se está puntualizando que se cumplan las leyes del trabajo en el caso de los trabajadores de la seguridad privada”. En el mismo sentido véase el Dictamen de la Comisión de Trabajo recaído en los Proyectos de Ley N°9270/2003-CR, N°9643/2003-CR y N°13296/2004-CR

El **objeto de protección** siempre será el patrimonio de terceros, bajo la forma de instalaciones (industriales, educativas, deportivas), conjuntos habitacionales, casas habitación, parques o condominios. Existe una gran amplitud en cuanto a lo que pueda considerarse como objeto pasible de protección, sin embargo, estos servicios deben restringirse a su perímetro o ámbito interno.

Los **usuarios o beneficiarios** del servicio puede ser personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, quienes ostentan la propiedad o algún título posesorio respecto de los objetos de protección señalados precedentemente.

Existe un gran número de personas que realizan esta labor al margen de la Ley, ya que, a la fecha no hay incentivos para capacitarse y, seguidamente, autorizarse. Según cifras oficiales de la SUCAMEC al 31 de diciembre de 2018, solo se contaban con dieciséis (16) personas naturales autorizadas y registradas a nivel nacional.

2.7. Servicio de tecnología de seguridad

Sin lugar a duda se puede afirmar que el desarrollo tecnológico ha incidido significativamente en casi todos los aspectos de la vida humana, brindando beneficios, pero también generando nuevos riesgos que antes eran impensables, como los fraudes electrónicos, violaciones sistemáticas a la intimidad y privacidad, el aislamiento social que deriva en trastornos de la personalidad, aparición de nuevas complicaciones en la salud física, entre otros.

En cuanto a la seguridad privada, Pena (2014), con absoluta precisión señala lo siguiente:

El sector de la seguridad privada no es ajeno a la avalancha de novedades tecnológicas y su influencia en los diferentes modelos de negocio. Si hoy nadie entiende el ámbito financiero sin tener en consideración la banca *on line*, o el sector turismo sin contemplar los comparadores de precios, la seguridad privada también analiza cómo está cambiando su actividad marcada por la evolución producida en las telecomunicaciones y los sistemas de información (p.130)

La Ley en su artículo 20 (tecnología de seguridad) y el Reglamento en los artículos 45 (de los servicios de tecnología de seguridad), 46 (de las empresas prestadoras de servicios de tecnología de seguridad) y 47 (del control, registros y otros), reconocen el rol protagónico que juega la tecnología en la prestación de los servicios de seguridad privada, de modo tal que regulan como una modalidad o subsector de la seguridad privada el servicio de tecnología de seguridad.

Así, en la tabla 5, se puede apreciar el incremento de empresas especializadas en la modalidad de servicio de tecnología de seguridad del año 2016 a diciembre del 2018.

Tabla 5. Empresas de seguridad privada autorizadas bajo la modalidad de servicio de tecnología de seguridad por la SUCAMEC

Empresas autorizadas al 31 de diciembre de 2016	Empresas autorizadas al 31 de diciembre de 2017	Empresas autorizadas al 31 de diciembre de 2018
49	92	113

Fuente: Solicitud de Acceso a la Información Pública ante la SUCAMEC (2019)

Esta modalidad comprende los servicios de **monitoreo de señales y de respuesta a las mismas**, emanadas por dispositivos electrónicos de alarmas (para ello se implementan centrales receptoras de alarmas), sistemas de controles de acceso para prevenir intrusiones indeseables; circuitos cerrados de televisión (CCTV); sistemas de posicionamiento satelital (GPS) o similares; y, sistemas de control de mercaderías; prestados por empresas especializadas.

Asimismo, la instalación, desinstalación y mantenimiento de los equipos y dispositivos utilizados por aquellas compañías de seguridad. También se incluyen los sistemas de video a distancia, sistemas de detección y de extinción de incendios, así como la ejecución de proyectos de ingeniería de seguridad.

La relación de servicios ofertados por las empresas que operan bajo esta modalidad no se restringen a los señalados precedentemente, por cuanto, de conformidad con lo establecido en el literal h) artículo 46 del Reglamento el servicio de tecnología de seguridad comprende “cualquier” aplicación tecnológica en el campo de la seguridad, para nuestro caso, la privada. Así, puede consistir en “(...) las tecnologías sensoriales (detectores, escáneres, cámaras), de la información (bases de datos, computadores) y de las comunicaciones (telefonía digital, satélites) (...)” (Torrente, 2015, p.124)

Lo fundamental de esta modalidad, además del uso intensivo de tecnologías, radica en que todos los servicios de este tipo deben ser ofertados y prestados en favor de terceros, existiendo, proveedores (empresas de tecnología de seguridad) y usuarios (personas naturales o jurídicas contratantes), claramente diferenciados. De modo que, las tecnologías de seguridad utilizadas por personas naturales o jurídicas para sí mismas y dentro de un área determinada, con la finalidad de controlar, prevenir y reaccionar ante riesgos para su seguridad, se encuentran fuera de esta modalidad y también del ámbito propio de los servicios de seguridad privada.

Por otro lado, es preciso indicar que la aplicación de la tecnología en el ámbito de la seguridad privada por las empresas del sector, de ninguna manera supone un desplazamiento de la vigilancia de base humana, por el contrario, permite integrarlos estratégicamente a efectos incrementar la eficacia del servicio mediante la prestación de servicios mixtos (combinación de la tecnología de seguridad y vigilancia humana)²³.

2.8. Servicio de consultoría y asesoría en temas de seguridad privada

La normativa de seguridad privada hace referencia a dos términos que en apariencia son sinónimos (la asesoría y la consultoría), sin embargo, no lo son. La asesoría supone una relación duradera en el tiempo entre el usuario y el asesor para la transmisión de información u orientación, pudiendo ser este interno o externo; por su parte, los servicios de consultoría son requerimientos específicos que generan un resultado concreto frente a un problema o necesidad (por ejemplo, el ámbito de las contrataciones públicas, el consultor elabora el

²³ Ocqueteau (2000) es de opinión contraria, pues sostiene que “las técnicas de vigilancia a distancia están en proceso de destronar, hoy en día, al vigilante físico tradicional (...)” (p. 173). Sin embargo, por lo menos en el caso peruano ello no ocurre. Los clientes en gran medida prefieren contratar los servicios del personal de seguridad, por cuanto estos, además de custodiar las instalaciones interactúan con el público absolviendo inquietudes.

expediente técnico de una obra; en el ámbito de la seguridad privada, este puede diseñar un plan de contingencia o de evacuación de instalaciones), por lo que implican una relación temporal. Los consultores entregan el producto, solucionan el problema y se van. Los asesores brindan consejos a sus clientes de manera continua y ayudan a resolver una infinidad de problemas durante su relación contractual.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley y el artículo 48 del Reglamento la prestación de servicios de seguridad privada, bajo la modalidad de “servicios de asesoría y consultoría en temas de seguridad privada” la pueden realizar tanto las personas naturales como jurídicas.

Las personas naturales o jurídicas habilitadas bajo esta modalidad son entes especializados en seguridad privada y en proyectos de ingeniería de seguridad, se dedican a la elaboración de estudios profesionales de seguridad privada, análisis de riesgos, planes de contingencia, evacuación de instalaciones, prevención y control de pérdidas y otros planes o instrumentos de similar naturaleza. De acuerdo con Izquierdo (2015):

Estas actividades, en general, serán el soporte o antesala del resto de servicios de seguridad privada. Primero habrá que analizar la actividad de la entidad que quiere proteger su seguridad, los elementos que hay que proteger, las exigencias normativas, su situación, sus puntos vulnerables, lo mejores medios para conseguir los objetivos marcados, etcétera. Después se propondrá ciertos procedimientos internos de actuación, el sistema de seguridad adecuado a estas necesidades, la necesidad o no de contratar vigilantes de seguridad, su número, sus funciones, etcétera. Todo esto será el objeto de este servicio de planificación y asesoramiento. (p. 85)

En cuanto a los requisitos especiales para su autorización de funcionamiento, en el caso de personas naturales, es preciso contar con un currículum vitae documentado que acredite especialización o profesionalización en temas de seguridad privada. Tratándose de personas jurídicas, estas deben contar con una relación de personal (puede ser uno o más expertos, toda vez que la ley no establece límites) cuyo currículum vitae documentado también deje constancia de su especialización o profesionalización en temas de seguridad privada.

La norma es bien clara cuando precisa que los conocimientos exigidos al personal solicitante de autorización (personas naturales) o lo propuesto por las empresas deben ser en temas de seguridad privada y no en seguridad pública, por considerar que sin bien ambas realidades se encuentran íntimamente relacionadas, cada una tiene su propia dinámica y responden a intereses diversos.

La finalidad de estos servicios de asesoría y consultoría es optimizar la calidad de la seguridad de las personas y patrimonios sin necesidad de invertir grandes recursos, esto es, garantizar la eficiencia y eficacia de los servicios de seguridad privada.

Asimismo, según Torrente (2015) estos servicios son importantes para prevenir defraudaciones por parte de los proveedores de los servicios de seguridad, toda vez que al encontrarse estos en una posición de dominio respecto al cliente, pueden ofrecer o vender más equipos o servicios de los necesarios o que estos no sean adecuados a los riesgos que se pretendan mitigar, máxime si el usuario no es un experto en seguridad, no cuenta con un departamento o director de seguridad, o no recurre a los consejos de una asesoría independiente (p. 138-139). No obstante, esta finalidad no ha sido recogida ni en la Ley ni en el Reglamento.

A pesar de la gran utilidad que puede reportar una asesoría o consultoría profesional e imparcial a los usuarios del servicio de seguridad privada, en nuestro país esta modalidad no ha tenido gran desarrollo, de modo que, al 31 de diciembre de 2018, solamente contamos con cuatro (4) empresas y ninguna persona natural autorizada.

3. Aspectos conexos a los servicios de seguridad privada: el uso de uniformes reglamentarios, la acreditación de instructores en seguridad privada y la programación de capacitaciones al personal de seguridad

3.1. El uso de uniformes reglamentarios

El numeral 36.1 artículo 36 de la Ley y el artículo 73 del Reglamento establecen que el personal de seguridad solo puede utilizar el uniforme, distintivos y demás implementos durante el ejercicio de sus funciones, es decir, en el puesto al que fue destacado para vigilar y proteger. Asimismo, si bien dispone que finalizada su jornada laboral debe entregar todos

los implementos a su empresa empleadora para su custodia, esta obligación no se extiende a los uniformes y distintivos, los cuales pueden llevarse a su domicilio para ser lavados, aunque sin usarlos durante el desplazamiento hacia este, toda vez que, como es obvio, ya no se encuentran desarrollando sus labores (**regla de uso exclusivo de los uniformes durante el servicio**).

Por su parte, el numeral 36.2 del mismo artículo y el artículo 71 *in fine* del Reglamento señalan que el tipo y color del uniforme del personal de seguridad no deben ser idénticos (iguales), parecidos (similares) o provocar confusión con los uniformes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en razón a que **la seguridad privada no solo debe ser diferente a la seguridad pública en todos sus aspectos organizativos y legales, sino también debe parecerlo, así ante la mirada de los ciudadanos**. A este objetivo contribuyen significativamente los uniformes especiales de la seguridad privada, pues proyectan la imagen propia del sector y permiten su identificación. (**regla de pertenencia y diferenciación de los uniformes**)²⁴.

El artículo 34 de la Ley y el primer párrafo del artículo 71 del Reglamento disponen que la SUCAMEC, en tanto autoridad competente, dicta las normas que precisen las características, especificaciones técnicas y uso del uniforme, emblemas, distintivos e implementos del personal de seguridad que presta servicios en las distintas modalidades reguladas, salvo el caso de las personas naturales que presten servicios individuales de seguridad personal y patrimonial, quienes pueden usar el uniforme que determine su empleador, siempre que no contravengan la regla de pertenencia y diferenciación señalada precedentemente.

Al amparo de estos dispositivos se dictó la Directiva N° 10-2017-SUCAMEC, denominada “*Directiva que establece las características, especificaciones técnicas y uso de uniformes, emblemas, distintivos e implementos del personal de seguridad privada*”, que fue aprobada por la Resolución de Superintendencia N° 424-2017-SUCAMEC.

²⁴ Por ende, no compartimos lo señalado en la Directiva de uniformes en la medida en que estos no tienen por finalidad esencial proteger al personal de seguridad en el desarrollo de sus labores, pues ello es objeto de los “implementos de seguridad”, tales como el chaleco antibalas, vara de goma, detector de metales, etc. Asimismo, de ninguna manera los uniformes brindarían comodidad a quien lo use, todo lo contrario, para algunos incluso hasta podría resultar humillante, máxime si en nuestro país el trabajo de vigilante (guachimán) para la gran mayoría no es sinónimo de orgullo o éxito, sino de supervivencia.

De esta norma cabe resaltar las siguientes características: **(i)** amplía la excepción para el uso de uniformes a las personas naturales que laboran en empresas especializadas de protección personal, tecnología de seguridad y de consultoría y asesoría en temas de seguridad privada; así como a las personas naturales que prestan servicios de consultoría y asesoría en temas de seguridad privada; **(ii)** establece las prendas básicas que puede utilizar el personal de seguridad, facultando a las empresas elegir la composición precisa del uniforme para su personal y luego de ello comunicar a la SUCAMEC dicha elección, así como las modificaciones posteriores, adjuntando un CD que contenga las imágenes del uniforme a usar y del distintivo o emblema. En esa medida, la norma no regula uniformes estandarizados de uso obligatorio para todas las empresas de seguridad, tal como lo hacía la Directiva anterior sobre la materia, sino señala un abanico de prendas cuya composición final es de cargo de las mismas empresas, las que podrán escoger como máximo tres colores para los uniformes.

Por otro lado, **(iii)** precisa el diseño de los distintivos que han de adherirse a las prendas de todo personal de seguridad, en especial, de los que realizan transporte de dinero y valores de terceros (empresa especializada que opera bajo la modalidad de transporte de dinero y valores) o de sus empleadores directos (empresa o entidad pública autorizada bajo la modalidad de protección por cuenta propia); y, finalmente, **(iv)** establece como implementos de seguridad de uso obligatorio el chaleco antibalas, porta vara y vara de goma, detector manual de metales, cinto y cartuchera de cuero con hebilla de metal, silbato y porta silbato.

3.2. La acreditación de instructores o capacitadores en seguridad privada

La capacitación y el fortalecimiento de competencias, en materia de seguridad privada, tanto de los aspirantes como del personal de seguridad constituye una actividad que incide directamente sobre la calidad de los servicios de seguridad privada y la profesionalización del sector; asimismo, contribuye a reducir los riesgos que la prestación de estos servicios supone, previniendo actuaciones indebidas. Consecuentemente, no puede realizarse por cualquier persona, sino solo por aquellas que efectivamente cuenten con la experiencia, los conocimientos y aptitudes idóneas.

En ese sentido, el literal b) de la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento dispone que la SUCAMEC ha de certificar a los instructores (capacitadores) en temas de seguridad privada. Para tal efecto, se dictó la Directiva N° 008-2016-SUCAMEC, denominada “Directiva que establece el proceso de selección y acreditación de instructores”, donde se establece los requisitos mínimos de los postulantes a instructor, las reglas del proceso de evaluación, así como las etapas que comprende, las causales de descalificación, entre otros aspectos esenciales.

3.3. La programación de capacitaciones al personal de seguridad

No cabe duda de que existe un interés público²⁵, traducido en que quienes pretendan laborar protegiendo la vida, integridad y patrimonio de las personas, cuenten con las habilidades y conocimientos mínimos sobre seguridad privada, uso legítimo de la fuerza, manejo de armas, defensa personal, entre otras materias. Y este interés general se vería seriamente afectado si dicha actividad se desarrollase por personas que no cuenten con las aptitudes mínimas.

El avance tecnológico juega un rol importante en la prestación de los servicios de seguridad privada, toda vez que las actualizaciones relativas a nuevas tecnologías; que se aplican en materia de vigilancia, seguridad y protección, así como las utilizadas por los delincuentes, se encuentran en evolución y desarrollo constante.

Asimismo, el constante dinamismo que caracteriza a la sociedad, genera nuevas necesidades y problemáticas, que no son ajenas a la seguridad privada; por tanto se requiere que el personal de seguridad esté constantemente actualizado y afronte los nuevos desafíos de este sector.

El Estado peruano así lo ha entendido y ello puede comprobarse con una revisión rápida de la Ley, el Reglamento y el Decreto Legislativo, donde se advierten diversos dispositivos

²⁵ “El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción [y garantía] constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa”, Véase el fundamento N° 11 de la sentencia recaída en el expediente N°0090-2004-AA/TC, de fecha 5 de julio de 2004.

que apuntan a garantizar una adecuada formación teórica y práctica del personal de seguridad.

Asimismo, esta aspiración se desprende de la Directiva N° 006-2018-SUCAMEC, denominada “*Directiva que regula las actividades de formación básica y perfeccionamiento para el personal de seguridad y establece el plan de estudios*”, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 572-2018-SUCAMEC; en la cual se precisa los sujetos involucrados en las actividades de formación, los lugares idóneos donde se han de llevar a cabo las jornadas de capacitación al personal, los módulos (además de los cursos y materias), distinción entre formación básica y el perfeccionamiento, reglas para la comunicación ante la SUCAMEC del inicio y finalización, pautas aplicables a la fiscalización sobre esta materia, causales de no reconocimiento de capacitaciones, entre otros aspectos.

4. Los servicios de seguridad privada y el uso de armas de fuego: análisis y panorama actual

De acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de la Constitución Política, en principio, existen dos clases de armas: **(i)** armas de guerra y **(ii)** armas distintas a las de guerra. Las primeras solo pueden ser poseídas y utilizadas por el Estado, a través las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Por ende, todas aquellas que existan, se fabriquen o introduzcan al país pasarían a ser propiedad del Estado sin proceso ni indemnización²⁶. No obstante, de expedirse una ley autoritativa, la iniciativa privada puede incursionar en la industria de la *fabricación* de armas de guerra o de combate.

Por otro lado, respecto a las armas distintas a las de guerra, también denominadas armas de uso civil o por particulares, la parte *in fine* de la norma constitucional, dispone que, mediante ley de desarrollo constitucional el legislador regulará todos los aspectos referidos a su fabricación, comercio, posesión y uso. Esta ley de ninguna manera podría establecer una prohibición o privación absoluta²⁷ de acceso a las armas de este tipo por parte de los ciudadanos,

²⁶ No puede concebirse la existencia de un proceso donde se determine un justiprecio y una compensación por el eventual perjuicio, como sí ocurre en la expropiación regulada por el artículo 70 de la Constitución, por cuanto, en este supuesto, la pérdida y transferencia de propiedad se produce *ipso iure* por mandato constitucional.

²⁷ De acuerdo con Beccaria (1993) las leyes que prohíben llevar armas parten de un supuesto de falsa utilidad que se forman los legisladores, que creen que solo destruyendo se reparan lo males, y bajo esa perspectiva estos

pues por mandato del constituyente solo se limitaría a regular sus aspectos esenciales, estableciendo limitaciones más o menos severas.

En mérito de esta norma constitucional, se dictó la Ley N° 30299, Ley de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos, Productos Pirotécnicos y Materiales relacionados de Uso Civil (en adelante, la Ley de Armas), cuyo literal c) artículo 4 prescribe que, las armas de fuego de uso civil o particular pueden ser destinadas a la defensa personal, **seguridad y vigilancia**, deporte y tiro recreativo, caza y colección. Posteriormente, a través del Decreto Supremo N° 010-2017-IN, se aprobó su Reglamento y la entidad competente (SUCAMEC) también expidió Directivas que regulan aspectos más concretos sobre la materia en cuestión.

Sobre el particular, de acuerdo con About (2002) un sistema normativo, como el referido precedentemente, que restringe en mayor o menor medida el acceso de las armas de fuego que no son de guerra a los particulares, en aras de garantizar la seguridad u orden ciudadano y la convivencia pacífica, se incardina dentro del concepto global “CONTROL DE ARMAS”. (p.129-130). Obviamente, por parte del Estado.

Sin embargo, consideramos que esta expresión no solo debe restringirse a la aprobación de normas, sino extenderse a otras acciones estatales ejecutivas, como las campañas educativas, amnistías para la entrega, registros, autorizaciones, inspecciones, sanciones, revocaciones, etc.; en definitiva, a todo tipo de actividades administrativas preventivas y represivas que tiendan a reducir o mitigar los riesgos que, para la seguridad ciudadana, suponen las armas de fuego en manos privadas.

Ahora bien, en relación dilema que consiste en permitir o no el uso de armas de fuego al sector privado de la seguridad²⁸, nuestra legislación (Ley, Reglamento y Ley de Armas), siempre inspirada en la criminología de la prevención situacional y en la premisa esbozada por Beccaria (1993) de que “es mayor la confianza en asaltar a los desarmados que a los prevenidos”

quitarían a los hombres el fuego porque quema y el agua porque anega. Las leyes prohibitivas de armas no aminoran los homicidios, sino los aumentan y empeoran la condición de los asaltados, mejorando la de los asaltantes. ¿cómo podría respetar una norma prohibitiva de este tipo alguien que no tiene el mínimo de respeto por los valores más sagrados de la humanidad? (p.157).

²⁸ “En muchos Estados, el personal de seguridad privada civil no está armado con armas de fuego u otras armas, pero en un número considerable de Estados lo está. En los Estados en que algunos de estos empleados llevan armas, generalmente representan una pequeña proporción del personal total de seguridad privada civil”. (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC], 2014, p. 32).

(p.157), ha adoptado una postura particular, que genera una diversidad de situaciones jurídicas en cabeza de los proveedores u organizadores de seguridad privada. De modo tal que, dependiendo de la naturaleza del servicio (léase, modalidad o forma de prestación regulada por la Ley), el uso de armas de fuego por parte de estas puede resultar **obligatorio, facultativo, prohibido o simplemente innecesario**.

En la modalidad de vigilancia privada (artículos 15 y 16 del Reglamento), protección personal (artículo 15 del Reglamento) y servicio individual de seguridad personal (numeral 26.2 *in fine* artículo 26 de la Ley), los proveedores de servicios de seguridad privada pueden usar u omitir el uso de armas de fuego, es decir, el empleo de armas resulta ser **facultativo**, lo cual dependerá del requerimiento de los usuarios, la complejidad de necesidades de seguridad por satisfacer y el análisis de riesgos realizados previamente.

En cuanto a la modalidad de protección por cuenta propia, aunque el numeral 26.2 *in fine* del artículo 26 de la Ley excluye la posibilidad de uso de armas fuego a las empresas no especializadas que organizan sus propios servicios de seguridad, de una interpretación del artículo 39 del Reglamento, puede concluirse que, tal como ocurre en las modalidades anteriores, el uso armas por parte de estas también es **facultativo**.

Siendo así, mientras esta disposición reglamentaria se encuentre vigente, la Autoridad Administrativa no puede rechazar una solicitud de autorización de funcionamiento para operar bajo esta modalidad con armas de fuego, por cuanto, en virtud de la “inderogabilidad singular de los reglamentos”, mediante un acto administrativo no puede dejarse sin efecto una disposición de alcance general. En la misma línea, Guzmán (2017) refiere que,

“(…) la posibilidad de inaplicación de reglamentos por parte del funcionario administrativo podría estar seriamente limitada por el hecho de que el funcionario público se obliga también al cumplimiento de los reglamentos, aun si ellos son emitidos por el órgano que el mismo dirige” (p.76).

De otro lado, en la modalidad de transporte de dinero y valores, los proveedores de estos servicios de ninguna manera pueden omitir el uso de armas de fuego, toda vez que, debido a la importancia de los objetos a proteger durante el tránsito, es obligatorio por mandato “legal” (artículo 21 del Reglamento). En lo que respecta al servicio individual de seguridad patrimonial,

la posibilidad de uso de armas por los proveedores se encuentra expresamente prohibida (numeral 19.3 artículo 19 de la Ley y artículo 41 del Reglamento).

En las modalidades de tecnología de seguridad, así como consultoría y asesoría en temas de seguridad, el uso de armas de fuego no tiene cabida, ya que al no estar presente la figura del personal de seguridad propiamente dicho, simplemente resulta **innecesario**. Por ende, tanto la Ley como el Reglamento, inteligentemente guardan silencio absoluto al respecto.

Finamente, cabe precisar que según información remitida por la Gerencia de Armas, Municiones y Artículos Conexos (GAMAC) de la SUCAMEC, al 31 de diciembre de 2018, se encontraban registradas un total de cuarenta y ocho mil quinientos seis (48 506) armas de fuego de uso civil bajo la modalidad de seguridad privada; por lo que, válidamente podemos sostener que al 2018 esta era la cantidad de armamento destinado a la prestación u organización de servicios privados de seguridad por parte de las personas naturales y jurídicas que operan en el sector. Una cantidad nada despreciable, lo cual demuestra que el sector es una fuerza privada armada que, si bien reporta ventajas a la seguridad pública, también podría convertirse en una amenaza para la seguridad de la sociedad²⁹.

²⁹ Sin embargo, en Ecuador, Santacruz (2007) alega que la existencia de un número muy elevado de vigilantes armados jamás podría convertirse en una amenaza ya que (i) solo hay un arma en cada puesto donde pueden laborar varios agentes, (ii) La ley ecuatoriana de seguridad privada no permite que las armas sean retiradas del puesto de servicio, y, (iii) todos los agentes nunca están concentrados en un solo lugar (p.10). Por nuestra parte, no podemos estar confiados en la bondad humana, consecuentemente, demandamos a la autoridad competente un control riguroso y constante sobre el sector, en los aspectos donde se concentren los mayores riesgos para la seguridad colectiva.

Capítulo IV

RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FISCALIZACIÓN Y LA FISCALIZACIÓN SOBRE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

1. La “actividad administrativa de fiscalización” o inspección y la potestad de fiscalización o inspección

La administración pública ejerce una serie de actividades a fin de alcanzar los objetivos estratégicos para los cuales fue creada y una de ellas consiste en el ejercicio de su potestad de fiscalización o inspección. A través del despliegue de esta potestad, examina las conductas realizadas por los administrados para comprobar el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y limitaciones a los que están sometidos por emprender determinada actividad y, en su caso, preparar la reacción administrativa frente a las transgresiones que detecte.

Puede decirse que la potestad de inspección por sí sola cumple una función de prevención general, es decir, disuade el incumplimiento normativo; sin embargo, como veremos más adelante, esta actividad es siempre auxiliar o instrumental de otras actividades administrativas como la sancionadora.

Ahora bien, de acuerdo a la doctrina especializada en la materia, la actividad administrativa de fiscalización es una función pública cuya finalidad radica en verificar y, cuando corresponda, exigir “el correcto cumplimiento de los deberes impuestos por la legislación vigente (o por la

Administración en aplicación de la misma), para la prestación de un servicio, la comercialización de un producto, el funcionamiento de un centro o instalación, el uso de determinados bienes o elementos o, en general, para el lícito ejercicio de una actividad sujeta a ordenación legal” (FERNÁNDEZ, 2010, p. 514).; y, en última instancia, tiene por finalidad garantizar “(...) los bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento cuya efectividad trata de asegurar” (FERNÁNDEZ, 2010, p. 514).

En ese mismo orden de ideas, la doctrina ha señalado que esta actividad es instrumental o auxiliar de otras:

La inspección es una actividad administrativa auxiliar de otras porque siempre tiene por finalidad detectar hechos que deben dar origen al ejercicio de otras potestades administrativas: no solo la sancionadora, como simplistamente puede pensarse, sino a otras muchas de intervención de entidades de crédito, de reintegro de subvenciones, de restablecimiento de la legalidad, etc. Aun así, ella misma cumple por si sola una función de prevención general que refuerza la observancia de los deberes. Y, en cualquier caso, aunque auxiliar de otras, se presenta formalmente al margen de esas otras (Rebollo, 2009, p. 53).

Hoy por hoy, desde fines del 2016, estamos presenciando una revalorización jurídica de la potestad de fiscalización y los factores que estarían impulsando esta tendencia, siguiendo a la doctrina española, serían: **i)** la privatización y liberalización de amplios sectores económicos³⁰; **ii)** la simplificación administrativa; y, **iii)** el otorgamiento de nuevas funciones a la fiscalización (ALENZA, 2005, p.1890).

La potestad inspectora o fiscalizadora se concibe como una potestad administrativa que se distingue, cuando menos, por cuatro características relevantes: **i)** su unilateralidad y carácter externo; **ii)** por ser restrictiva de derechos; **iii)** por requerir un elevado concurso de la técnica; y, **iv)** por su carácter instrumental y accesorio respecto de otras potestades de intervención, como la sancionadora.

Nuestra legislación administrativa ha definido a la actividad de fiscalización como el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión y control sobre el cumplimiento

³⁰ Para el profesor ALENZA, este factor “*ha supuesto la retirada del Estado de las labores de gestión y la consecuente ocupación de posiciones estratégicas de vigilancia o inspección*” (ALENZA, 2005, p.1890).

de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica.

Así, el artículo 239 del TUO de la LPAG, dispone lo siguiente:

“Artículo 239° . - Definición de la actividad de fiscalización

239.1. La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos. Solamente por Ley o Decreto Legislativo puede atribuirse la actividad de fiscalización a las entidades. Por razones de eficacia y economía, las autoridades pueden coordinar para la realización de acciones de fiscalización conjunta o realizar encargos de gestión entre sí.

239.2. Independientemente de su denominación, las normas especiales que regulan esta función se interpretan y aplican en el marco de las normas comunes del presente capítulo, aun cuando conforme al marco legal sean ejercidos por personas naturales o jurídicas privadas”.

Sobre la base del dispositivo citado *ut supra*, podemos considerar a la actividad de fiscalización o inspección como una potestad de la administración pública llevada a cabo mediante un conjunto de actuaciones materiales que restringen la libertad de los administrados, cuya finalidad primordial se orienta a tutelar los bienes o intereses protegidos por el ordenamiento jurídico mediante la fiscalización del cumplimiento de la legalidad vigente; destacándose en dicha actividad dos componentes esenciales: una función preventiva y otra restauradora.

2. Tipos de fiscalización: análisis especial de las fiscalizaciones orientativas

De conformidad con el TUO de la LPAG y las normativas sectoriales (en especial, las de educación superior, ambiental y transporte), pueden identificarse diversos tipos de fiscalizaciones en función de diversos criterios.

Considerando el criterio de la *programación por la entidad competente*, las actividades de fiscalización o inspección se clasifican en *programadas o regulares y especiales o extraordinarias*. Las primeras se efectúan a manera de ejecución de los Planes Anuales elaborados por la entidad de que se trate. Las segundas, se realizan ante circunstancias específicas como denuncias administrativas, solicitudes de otros órganos o entidades, hechos públicos, entre otros motivos que requieran de una acción de inspección³¹.

Por otro lado, considerando el criterio de la *forma de intervención de la autoridad*, la fiscalización puede ser *de gabinete y de campo*. La primera viene a ser aquella que se realiza con documentos sustentatorios, cruces de información, denuncias, informes policiales, actas fiscales, informes y reportajes debidamente documentados emitidos por los medios de comunicación, y demás documentos de otras instituciones públicas, privadas o personas naturales que acrediten verosímilmente la comisión de incumplimientos a la normativa³².

La segunda, también denominada *de visita*, se realiza de manera personal, directa e inmediata, cuya comprobación otorga una eficacia probatoria a las actas que documentan la visita (ALENZA, 2005, p.1895). Generalmente se lleva a cabo sin previo aviso en cualquiera de los establecimientos donde el administrado realiza sus actividades; excepcionalmente, y para garantizar la eficacia de la acción, la autoridad puede comunicar al administrado la fecha y hora en que se efectuará la intervención. Esto se realiza teniendo en cuenta la naturaleza y condiciones de la actividad a fiscalizar³³.

En esa misma línea, desde un criterio *subjetivo*, la fiscalización se clasifica en: *conjunta, disgregada y tercerizada*. Sobre esta tipología, es necesario mencionar que el numeral 1 del artículo 239 del TUO de la LPAG establece que, por razones de eficacia y economía, las

³¹ Véase el numeral 1 del artículo 9° de la Resolución del Consejo Directivo N° 006-2017-SUNEDU-CD, “Reglamento de Supervisión de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – SUNEDU”. Asimismo, los literales a) y b) de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA, “Reglamento de Supervisión”.

³² Véase el numeral 1 del artículo 6° de Resolución del Consejo Directivo N° 23-2014-SUTRAN/05.2.1, “Directiva que regula la Fiscalización de los establecimientos de salud y de las escuelas de conductores”.

³³ Véase los artículos 2° y 9° del Decreto Supremo N° 002-2018-PRODUCE, “Reglamento de Fiscalización y del Procedimiento Administrativo Sancionador del Ministerio de la Producción aplicable a la Industria y Comercio Interno”.

autoridades pueden coordinar acciones de fiscalización conjunta o llevar a cabo encargos de gestión entre sí³⁴.

De este modo, la fiscalización conjunta viene a ser aquella actividad desarrollada por más de una entidad bajo un contexto determinado de colaboración en la cual una de ellas puede cruzar información con otra entidad, informándole sobre la existencia de presuntas faltas que debe fiscalizar, sin afectar su competencia administrativa y, a su vez, llevar a cabo operativos conjuntos.

En cambio, la fiscalización disgregada es aquella que realiza cada entidad de forma individual, sin recurrir a la colaboración de otras. Parte de la idea que cada entidad es competente según sus materias asignadas y tiene sus recursos para cumplir sus finalidades, de modo que si bien dar paso a la colaboración o participación de otras entidades, en ocasiones es estratégica podría restar eficacia a los resultados esperados.

Respecto a la fiscalización tercerizada, el artículo 59 del TUO de la LPAG³⁵ dispone como regla general y mínima que todas las actividades vinculadas a las funciones de fiscalización pueden tercerizarse, salvo disposición distinta de la Ley. En ese sentido, en atención a la elevada cualificación técnica que requieren ciertas actividades de inspección, nuestra legislación admite la posibilidad de que la fiscalización sea llevada a cabo por un colaborador privado, sea una persona natural o jurídica.

³⁴ **TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 239°.- Definición de la actividad de fiscalización.**

239.1. La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos. Solamente por Ley o Decreto Legislativo puede atribuirse la actividad de fiscalización a las entidades.

Por razones de eficacia y economía, las autoridades pueden coordinar para la realización de acciones de fiscalización conjunta o realizar encargos de gestión entre sí.

(...).

³⁵ **TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 59°.- Tercerización de actividades.**

Todas las actividades vinculadas a las funciones de fiscalización, los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad distintas a la emisión de los actos administrativos o cualquier resolución pueden tercerizarse salvo disposición distinta de la ley. Mediante Decreto Supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros se establecen las disposiciones necesarias para la aplicación de esta modalidad.

Así, por ejemplo, el artículo 12° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Supervisión y Fiscalización Ambiental³⁶, dispone que las funciones fiscalizadoras y supervisoras podrán ser ejercidas a través de terceros, siendo el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, el OEFA) el que establecerá los criterios y procedimientos para la calificación y clasificación de los terceros que podrán ejercer dichas funciones, así como los procedimientos para la contratación, designación y ejecución de las tareas de supervisión que realizarán.

Finalmente, en lo que respecta a las fiscalizaciones *orientativas*, en principio, cabe precisar que, de acuerdo con un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el cumplimiento de las normas, por lo general, falla, entre otras causas, debido a que “(...) *los sujetos regulados no conocen o entienden bien las normas por su complejidad, a pesar de su publicación formal; (...) o las autoridades no educan o informan a los sujetos regulados (...)*” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017, p. 59-60).

Así la falta de conocimiento sobre los requerimientos legales y reglamentarios aplicables a la actividad que realizan los administrados³⁷, sumado a la escasa predisposición de las autoridades administrativas para divulgar el contenido preciso de las obligaciones, así como la forma de dar efectivo cumplimiento a éstas, ocasiona una alta tasa de incumplimiento normativo. Si bien, hay administrados que incumplen dolosamente, existe un gran número de ellos que lo hacen por ignorancia.

Esta situación obliga a que se origine un nuevo tipo de fiscalización, denominada *orientativa*, la cual se encuentra regulada expresamente en el numeral 2 del artículo 245 del TUO de la LPAG, cuyo tenor prescribe que “*las entidades procurarán realizar algunas*

³⁶ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Supervisión y Fiscalización Ambiental. Artículo 12°.** - **Supervisión y Fiscalización por Terceros**

12.1 Las funciones establecidas en el presente capítulo, a excepción de la normativa y la sancionadora, podrán ser ejercidas a través de terceros en lo que corresponda.

12.2 El OEFA establecerá los criterios y procedimientos específicos para la calificación y clasificación de los terceros que podrán ejercer dichas funciones, así como los procedimientos para la contratación, designación y ejecución de las tareas de supervisión que realizarán.

12.3 El Reglamento podrá disponer la asunción de los costos de la supervisión y fiscalización por parte de los administrados

³⁷ A esto debe acotarse que el administrado se enfrenta a una gran complejidad de normas de diverso rango cuya constante mutabilidad, debido a sus reiteradas modificaciones, vulneran una garantía fundamental a su favor respaldada por el “principio de predictibilidad”.

fiscalizaciones únicamente con finalidad orientativa, esto es, de identificación de riesgos y notificación de alertas a los administrados con la finalidad de que mejoren su gestión”.

El objetivo de esta modalidad de fiscalización no será encontrar culpables para luego sancionarlos administrativamente, sino informar, asesorar y educar a los sujetos obligados respecto del contenido preciso de las normas aplicables a las actividades que desarrollan y que son objeto de inspección, optimizando así su correcto desempeño.

Las fiscalizaciones orientativas, educativas, de exhortación, de difusión, de concientización, de sensibilización, informativa o pedagógica (independientemente de su denominación) responden al enfoque preventivo que debe guiar la actividad administrativa de fiscalización en perjuicio del enfoque punitivo. En ese sentido, reiteremos, tienen por finalidad identificar incumplimientos o riesgos de incumplimiento normativo y exhortar a los administrados fiscalizados adecuar su actividad con la normativa que resulte aplicable³⁸.

Como bien lo sostiene la doctrina “la función inspectora se empobrece si se limita a actuaciones de vigilancia y exigencia de responsabilidad” (Fernández, 2002, p. 98). Por lo tanto, este tipo de fiscalizaciones no se limitan a la mera vigilancia, sino que facilitan el conocimiento y, consecuentemente, el correcto cumplimiento de las obligaciones impuestas a los administrados.

Por ende, consideramos que esta modalidad de fiscalización se encuentra directamente vinculada al derecho que tienen los administrados de ser asistidos en el cumplimiento de sus obligaciones, según el numeral 8 del artículo 66 del TUO de la LPAG³⁹. Sin embargo, este tipo de fiscalización no puede desnaturalizar los propósitos esenciales de la actividad inspectora, conforme lo advirtió FERNÁNDEZ (2002), al referir lo siguiente:

³⁸ Véase a modo de ejemplo la experiencia desarrollada en materia de transporte por la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías - SUTRAN, organismo que mediante Resolución de Gerencia General N° 17-2017-SUTRAN/01.3, de fecha 28 de junio de 2017, aprobó su “procedimiento” para el desarrollo de actividades de fiscalización con finalidad orientativa.

³⁹ **TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 66°.- Derechos de los administrados**

Son derechos de los administrados con respecto al procedimiento administrativo, los siguientes:

(...)

8. Ser asistidos por las entidades para el cumplimiento de sus obligaciones.

(...).

“esta función de información y orientación que se constituye como la cara amigable de la actuación inspectora, aun sin ser muy importante no puede convertir a la actividad inspectora en un servicio de información o apoyo técnico a los fiscalizados, reemplazando a su función esencial: la vigilancia o control, toda vez que, la función de orientación se encuentra supeditada a esta” (p.102).

3. Intervención estatal sobre los servicios de seguridad privada: en especial, la actividad de fiscalización

3.1. Autorizaciones previas

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 31 de la Ley N° 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada⁴⁰ (en adelante, la Ley), para operar en el mercado de la seguridad privada se requiere de autorizaciones previas.

La autorización sectorial de funcionamiento se encuentra sujeta a un plazo de vigencia de cinco (5) años, por lo que no le resulta aplicable la regla general de la vigencia indeterminada de los títulos habilitantes prevista en el artículo 42 del TUO de la LPAG⁴². Asimismo, de comprobarse el mantenimiento de las condiciones indispensables para el otorgamiento de la autorización inicial, esto obviamente en el marco del procedimiento

⁴⁰ Ley N° 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada. Artículo 31°. - Autorización de Funcionamiento para empresas especializadas y personas jurídicas

31.1 Las empresas especializadas que presten servicios de seguridad privada deben obtener la Autorización de Funcionamiento expedida por la DICSCAMEC, sin perjuicio de otras autorizaciones o licencias normadas en la legislación vigente. Dicha Autorización debe especificar las modalidades de servicios prestados por las empresas.

31.2 La Autorización de Funcionamiento es intransferible, de ámbito nacional y tiene vigencia de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de su emisión, pudiendo ser renovada por igual período, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de la presente Ley.

31.3 La renovación de la Autorización de Funcionamiento debe efectuarse con treinta (30) días calendario de anticipación al vencimiento de la misma.

31.4 Lo dispuesto en los numerales precedentes es de aplicación también a las personas jurídicas que desarrollan servicios de seguridad privada bajo la modalidad de protección por cuenta propia.

⁴¹ Derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1213, publicado el 24 septiembre 2015, el mismo que entrará en vigencia al día siguiente de la publicación de su reglamento en el diario oficial *El Peruano*.

⁴² TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 42°.- Vigencia indeterminada de los títulos habilitantes

Los títulos habilitantes emitidos tienen vigencia indeterminada, salvo que por ley o decreto legislativo se establezca un plazo determinado de vigencia. Cuando la autoridad compruebe el cambio de las condiciones indispensables para su obtención, previa fiscalización, podrá dejar sin efecto el título habilitante. Excepcionalmente, por decreto supremo, se establece la vigencia determinada de los títulos habilitantes, para lo cual la entidad debe sustentar la necesidad, el interés público a tutelar y otros criterios que se definan de acuerdo a la normativa de calidad regulatoria.

administrativo respectivo, **es pasible de renovación por el mismo periodo, sucesivamente y cuantas veces lo crea conveniente el titular.**

Es conveniente precisar que lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 31 de la Ley, referido a que *“la solicitud de renovación de la autorización debe efectuarse con treinta (30) días calendario de anticipación al vencimiento de la misma”*, se encontraría tácitamente derogado por el numeral 13 del artículo 66 del TUO de la LPAG⁴³ (norma común), el cual reconoce el derecho de los administrados a que en caso de petición de renovaciones de autorizaciones, éstas se entiendan automáticamente prorrogadas en tanto hayan sido solicitadas durante su vigencia original, y mientras la autoridad instruye el procedimiento de renovación y notifica la decisión definitiva sobre este expediente administrativo.

Para estos efectos, si bien el numeral 3 del artículo 31 de la Ley dispone que dicha solicitud ha de presentarse por mesa de partes con treinta (30) días calendarios de anticipación a su vencimiento, esta regla solo debe interpretarse como una mera recomendación, toda vez que estando a lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 66 del TUO de la LPAG, válidamente, puede presentarse una solicitud de renovación de autorización de funcionamiento hasta el último día del vencimiento.

De otro lado, si bien la autorización sectorial es intransferible de persona a persona sea a título oneroso o gratuito, en los supuestos de reorganización de sociedades y cambios de denominación social no existiría impedimento para ello, según lo dispone el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que Aprueba Medidas Adicionales de Simplificación Administrativa⁴⁴.

⁴³ **TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 66°.- Derechos de los administrados**

Son derechos de los administrados con respecto al procedimiento administrativo, los siguientes:

(...)

13. A que, en caso de renovaciones de autorizaciones, licencias, permisos y similares, se entiendan automáticamente prorrogados en tanto hayan sido solicitados durante la vigencia original, y mientras la autoridad instruye el procedimiento de renovación y notifica la decisión definitiva sobre este expediente.

(...)

⁴⁴ **Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que Aprueba Medidas Adicionales de Simplificación Administrativa. Artículo 6° . - Reconocimiento de titularidad de registros, certificados, permisos, licencias, autorizaciones y procedimientos administrativos en casos de reorganización de sociedades y cambios de denominación social**

6.1 En los casos de fusión de sociedades, todos los registros, certificados, permisos, licencias y autorizaciones de titularidad de las sociedades que se extinguen se entienden transferidos de pleno derecho a la sociedad absorbente o incorporante. Ninguna entidad pública puede desconocer los derechos adquiridos por las sociedades absorbentes

En relación al prestador o proveedor del servicio de escolta (léase, personal de seguridad), es preciso indicar que, previamente, al inicio efectivo de sus labores debe obtener la autorización de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (en adelante, la SUCAMEC).

Para ello debe presentar su solicitud respectiva adjuntando los requisitos establecidos en el artículo 40 del Decreto Supremo N° 003-2011-IN, Reglamento de la Ley de Servicios de

o incorporantes como consecuencia de la fusión. Esta disposición no aplica para los casos vinculados a recursos hidrobiológicos.

6.2 La transferencia de la titularidad aplica a partir de la entrada en vigencia de la fusión y debe ser comunicada por las sociedades absorbentes o incorporantes a las entidades de la administración pública correspondientes en la cual se manifieste que se mantienen las condiciones que permitieron el otorgamiento de los títulos, consignando los datos de los documentos por los que se formalizó la fusión, los datos de su inscripción en los Registros Públicos y los cambios en el RUC en caso fuere necesario. Las entidades realizan por este solo mérito los cambios que correspondan en sus propios registros.

6.3 Las sociedades absorbentes o incorporantes se subrogarán de manera automática en la posición de las sociedades que se extinguen en todo procedimiento administrativo que se encuentre en trámite referido a las sociedades que se disuelven por la fusión, desde la fecha de la comunicación de la fusión a la entidad pública correspondiente.

6.4 Las reglas establecidas en este artículo son de aplicación también a los procesos de escisión y de reorganización simple de sociedades, respecto de los registros, certificados, permisos, licencias y autorizaciones y procedimientos administrativos relacionados a los bienes, derechos, obligaciones u operaciones que se transfieran como consecuencia de la escisión o la reorganización simple y que se identifiquen en la escritura pública correspondiente.

6.5 En los casos de cambio de denominación social, los registros, certificados, permisos, licencias y autorizaciones se mantienen vigentes y las entidades correspondientes de la administración pública realizan los cambios en sus propios registros por el solo mérito de la presentación de copia simple de la escritura pública de modificación de estatutos y Declaración Jurada.

6.6 Bajo ningún concepto se debe exigir trámite o documento adicional a la comunicación de la reorganización societaria o el cambio de nombre, bajo responsabilidad del titular de la entidad pública.

6.7 El ejercicio de los derechos señalados en el presente artículo no limita la facultad de las entidades de la administración pública de ejercer sus competencias en materia de fiscalización posterior a fin de evaluar si las circunstancias que permitieron el otorgamiento de los títulos habilitantes se mantienen, así como verificar la veracidad de la información contenida en la Declaración Jurada. Las entidades públicas pueden revocar los títulos habilitantes siempre y cuando las condiciones para su otorgamiento, conforme a lo dispuesto en las normas aplicables, hayan variado como consecuencia de la fusión, escisión, reorganización simple o cambio de denominación social.

Seguridad Privada⁴⁵⁴⁶ (en adelante, el Reglamento). La resolución autoritativa, tiene la vigencia de un (1) año, pudiendo ser renovada sucesivamente y cuantas veces se crea conveniente, por igual periodo, según el artículo 32 de la Ley⁴⁷.

3.2. Comunicaciones previas

Cuando el servicio de vigilancia y protección se presta en un evento de naturaleza pública, privada o mixta, el proveedor del servicio debe comunicar esta circunstancia por escrito a la autoridad competente, como mínimo, con dos (2) días hábiles previos a la fecha de realización, es decir, del día inicial.

El escrito de comunicación debe contener la indicación del lugar exacto donde se llevará a cabo el evento (de ser posible, indicando alguna referencia); nombre, denominación o razón social de usuario, según corresponda; la dirección y número telefónico del mismo; número de vigilantes que se destacarán a cubrir el servicio de seguridad en el evento; y, el contrato, en copia simple, no pudiéndose exigir la presentación del original, de conformidad con lo establecido en el numeral 1.1 del artículo 49 del TUO de la LPAG⁴⁸.

⁴⁵ Reglamento de la Ley N° 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada. Artículo 40°. - Del servicio individual de seguridad personal

Es el conjunto de actividades que realiza una persona natural autorizada por DICSCAMEC, orientadas a prestar acompañamiento, defensa y protección a determinadas personas, buscando impedir que sean objeto de agresión o actos delictivos. La persona que cubre este servicio podrá desplazarse a nivel nacional con el usuario durante el ejercicio de sus actividades.

Los requisitos establecidos para la expedición de la Autorización Inicial y Renovación son los siguientes:

- a. Solicitud firmada por el administrado indicando N° de RUC.
- b. Comprobante de depósito del Banco de la Nación, por los conceptos señalados en el TUPA-DICSCAMEC.
- c. Copia del Documento Nacional de Identidad (DNI), vigente.
- d. Certificado de antecedentes penales, judiciales y policiales.
- e. Certificado de capacitación expedido por el Centro Especializado de Formación y Capacitación en Seguridad Privada.

⁴⁶ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2011-IN, publicado el jueves 31 de marzo de 2011 y modificado por el Decreto Supremo N° 005-2018, publicado el martes 5 de junio de 2018 en el diario oficial El Peruano.

⁴⁷ Ley N° 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada. Artículo 32°. - Autorizaciones para prestación de servicios individuales

32.1 Las personas naturales que presten servicios individuales de seguridad personal y patrimonial deben contar con la autorización respectiva expedida por la autoridad competente, de acuerdo a las exigencias señaladas en el Reglamento.

32.2 Dicha autorización es intransferible y tiene vigencia de un (1) año, pudiendo ser renovable por igual período.

⁴⁸ TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 49°. - Presentación de documentos sucedáneos de los originales

49.1 Para el cumplimiento de los requisitos correspondientes a todos los procedimientos administrativos, comunes o especiales, las entidades están obligadas a recibir los siguientes documentos e informaciones en vez de la documentación oficial, a la cual reemplazan con el mismo mérito probatorio:

La obligación que recae sobre la empresa de seguridad de remitir la información y documentación señalada precedentemente subsiste aun cuando el número de concurrentes al evento no sea de un volumen importante, lo que hace suponer que siempre que haya más de dos participantes, que no incluye a los organizadores y a su personal de apoyo (“personas”, en plural, refiere el Reglamento), debe comunicarse.

La comunicación previa al evento calificaría como una modalidad de control administrativo sobre la actividad de seguridad privada ejercida por la administración pública. Esta modalidad de acuerdo con SÁNCHEZ (2013) constituye una “*alternativa ágil y eficaz a las autorizaciones previas*”, sustituyendo a la exigencia de contar con una autorización administrativa para cada evento en particular, “*lo que sin duda es mucho más favorable para la iniciativa privada y reduce sensiblemente los costes burocráticos*”. (p. 674-675).

3.3. Fiscalización

El artículo 4 de la Ley define a los servicios de seguridad privada como “aquellas actividades destinadas a cautelar y proteger la vida e integridad física de las personas, así como dar seguridad a patrimonios de personas naturales o jurídicas; realizadas por personas naturales o jurídicas bajo alguna de las modalidades normadas en la presente Ley y debidamente autorizadas y registradas ante la autoridad competente”.

La actividad de fiscalización sobre los servicios de seguridad privada apunta, por un lado, a verificar el correcto cumplimiento de las normas reguladoras de estos servicios; y, por otro lado, exigir su adecuado cumplimiento por parte de los sujetos obligados (personas jurídicas y naturales que operan en el sector, así como realizan actividades conexas), con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la legalidad.

49.1.1 Copias simples en reemplazo de documentos originales o copias legalizadas notarialmente de tales documentos, acompañadas de declaración jurada del administrado acerca de su autenticidad. Las copias simples serán aceptadas, estén o no certificadas por notarios, funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y tendrán el mismo valor que los documentos originales para el cumplimiento de los requisitos correspondientes a la tramitación de procedimientos administrativos seguidos ante cualquier entidad. (...).

Asimismo, estando a lo establecido en el literal d) artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1127, Decreto Legislativo que crea la SUCAMEC ⁴⁹⁵⁰, que recoge el principio de racionalidad⁵¹ como regla de actuación de esta entidad, la actividad de fiscalización sobre el sector privado de la seguridad tendría por finalidad última garantizar la preservación de la paz, la seguridad de los ciudadanos y el bienestar social, por cuanto, estos bienes jurídicos subyacen a su regulación y son objeto de tutela por el marco regulatorio de los servicios de seguridad privada en nuestro país.

Ahora bien, como referimos al comienzo de este informe, la actividad de fiscalización denota un carácter instrumental o accesorio, preventivo y correctivo. En adición a estos caracteres, en el caso de los servicios de seguridad privada la actividad de inspección es, además, simultánea a la actividad.

La regulación de los servicios de seguridad privada impone una serie de deberes documentales y de información a las empresas de seguridad con la finalidad inmediata de facilitar el control administrativo que ejerce la SUCAMEC.

⁴⁹ **Decreto Legislativo N° 1127, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil – SUCAMEC. Artículo 4°. - Principios** La SUCAMEC se rige, entre otros, por los siguientes principios:

- a) Principio de calidad en los servicios: Presta servicios de calidad y responde de manera oportuna y adecuada a las necesidades de los usuarios;
- b) Principio de seguridad jurídica: La autoridad administrativa brinda seguridad jurídica en los actos administrativos de su competencia;
- c) Principio de trato justo e igualitario: La atención a los administrados se brinda con imparcialidad, asegurando la igualdad y la no discriminación por razones de género, edad, raza, ideología, religión, nivel económico o de otra índole; y,
- d) Principio de racionalidad: Las autorizaciones que se otorguen están en función de la preservación de la paz, la seguridad ciudadana, y el bienestar social.

⁵⁰ **Decreto Legislativo N° 1127, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil – SUCAMEC. Disposiciones Complementarias Transitorias (...) DÉCIMA. - Referencias**

La referencia a la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y explosivos de Uso Civil-DICSCAMEC, que contengan las normas vigentes, se entenderá referida a la Superintendencia de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y explosivos de Uso Civil-SUCAMEC.

⁵¹ El “principio de racionalidad” al cual hace referencia la norma de creación de la SUCAMEC, en tanto regla que guía a esta entidad, supone que todas sus acciones y decisiones están orientadas a logro unos fines institucionales o son coherentes con estos. De modo que, sus actuaciones administrativas, en las que puede incluirse válidamente el dictado de reglamentación, la concesión de autorizaciones, las inspecciones, sanciones, etc.; tienen por finalidad última la preservación de la paz, la seguridad ciudadana y el bienestar social. Esta meta de interés público debe regir su accionar en todo momento, en especial, cuando existan vacíos, conflictos normativos o bien pretenda limitar el ejercicio de ciertos derechos.

Algunos ejemplos concretos de esta actividad de supervisión y control, lo encontramos en el artículo 37 de la Ley ⁵², cuando se reconoce a la SUCAMEC como la autoridad competente encargada de la supervisión y el eficiente control de armas y municiones que no son de guerra, utilizadas por las empresas. Este artículo y otros que más adelante abordaremos, se condicen con la norma común del ordenamiento administrativo.

En efecto, el inciso 1, numeral 2 del artículo 240 del TUO de la LPAG⁵³, precisa que la autoridad, (en este caso, la SUCAMEC), se encuentra facultada para requerir documentación durante la actividad de fiscalización. De este modo, mediante estos deberes formales y documentales, bajo comentario, se consigue un efecto disuasorio que conlleva a la autorresponsabilidad o autorregulación de las propias empresas de seguridad, así como un efecto facilitador del control posterior de la actividad de fiscalización de la SUCAMEC.

Un aspecto importante que merece señalarse está vinculado a las visitas inopinadas y aleatorias de inspección. Al respecto, el inciso 3, numeral 2 del artículo 240 del TUO de la LPAG⁵⁴ -por su criterio de norma mínima y común- ha previsto la facultad de la SUCAMEC (o cualquier otra entidad) para realizar inspecciones, con o sin previa notificación, en locales y/o bienes, objeto de las acciones de fiscalización, de las empresas

⁵² **Artículo 37°. - Supervisión y control de armas y municiones que no son de guerra**

La autoridad competente vela por una adecuada supervisión y eficiente control de armas y municiones que no son de guerra utilizadas por las empresas y demás personas naturales y jurídicas que realicen servicios de seguridad privada, de acuerdo a lo señalado en la presente Ley y demás disposiciones legales, complementarias y reglamentarias que regulan esta materia, bajo responsabilidad

⁵³ **TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. artículo 240°. - Facultades de las entidades que realizan actividad de fiscalización**

(...)

240.2 La Administración pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización está facultada para realizar lo siguiente:

1. Requerir al administrado objeto de la fiscalización, la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expedientes, archivos u otra información necesaria, respetando el principio de legalidad.

El acceso a la información que pueda afectar la intimidad personal o familiar, así como las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial y la protección de datos personales, se rige por lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y las leyes especiales.

(...).

⁵⁴ **TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. artículo 240°. - Facultades de las entidades que realizan actividad de fiscalización**

(...)

240.2 La Administración pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización está facultada para realizar lo siguiente:

(...)

3. Realizar inspecciones, con o sin previa notificación, en los locales y/o bienes de las personas naturales o jurídicas objeto de las acciones de fiscalización, respetando el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio cuando corresponda.

de seguridad, siempre que se lleven a cabo respetando el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio.

Esto se refuerza con el numeral 2 del artículo 3 de la Ley y el artículo 59 del Reglamento, cuando refiere lo siguiente:

“la DICSCAMEC (entiéndase, SUCAMEC) en su rol de control y supervisión, realiza acciones inopinadas y aleatorias de control y supervisión de las empresas dedicadas exclusivamente a prestar servicios de seguridad privada”, y que “las empresas de servicios de seguridad privada estarán sujetas a ser supervisadas y controladas como mínimo una vez al año, y a visitas inopinadas en cualquier momento por DICSCAMEC; para el caso de las empresas de transporte de dinero y valores, deberá coordinarse la visita con un día hábil de anticipación como mínimo”, respectivamente. (subrayado agregado).

4. De los sujetos que realizan actividad de fiscalización: organismo y órgano competente

Era necesario contar con una autoridad del Sector Interior que fortalezca sus competencias en materias de control, administración, supervisión, fiscalización, regulación normativa y sanción de 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, así como la facultad de autorizar su uso.

Ante ello se impulsó la creación de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil - SUCAMEC, como un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior, esto en virtud del artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1127⁵⁵, su norma de creación. Se dotó a la SUCAMEC de personería jurídica de derecho público interno, autonomía administrativa, funcional y económica en el ejercicio de sus atribuciones.

⁵⁵ **Decreto Legislativo N° 1127, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil – SUCAMEC. Artículo 1°. - Creación y Naturaleza**

Créase la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y explosivos de Uso Civil SUCAMEC, como un Organismo Técnico Especializado adscrito al Ministerio del interior, con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía administrativa, funcional y económica en el ejercicio de sus atribuciones.

Ahora bien, una vez identificado al organismo encargado de la actividad de fiscalización en materia de seguridad privada, procederemos a identificar cual sería el órgano competente.

Para esto, resulta propicio indagar en el Reglamento de Organización y Funciones de la SUCAMEC⁵⁶ (en adelante, el ROF) acerca de cuál es el órgano cuyas funciones se encuentran adscritas a las facultades de fiscalización de la entidad⁵⁷. De esta manera, los artículos 40 y 41 del ROF⁵⁸ disponen que las actividades de fiscalización recaen en la Gerencia de Control y Fiscalización, órgano de línea de la entidad encargado de diseñar, conducir e implementar planes y estrategias de inspección, verificación, evaluación e investigación de los trámites administrativos de competencia de la SUCAMEC.

⁵⁶ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2013-IN y modificado mediante el Decreto Supremo N° 017-2013-IN.

⁵⁷ Sobre el tema se debe tener en consideración lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 237° del TUO de la LPAG, el cual establece que “(...) *Solamente por Ley o Decreto Legislativo puede atribuirse la actividad de fiscalización a las entidades. (...)*”.

⁵⁸ **Reglamento de Organización y Funciones de la SUCAMEC (ROF). Artículo 40°.- Gerencia de Control y Fiscalización**

Diseñar, conducir e implementar planes y estrategias de inspección, verificación, evaluación e investigación de los trámites administrativos de competencia de Sucamec, así como del cumplimiento de la legislación vigente relativa a los servicios de seguridad privada, a la fabricación, comercialización, importación, exportación, almacenamiento, traslado, posesión y uso de armas, municiones, explosivos de uso civil y productos pirotécnicos.

Artículo 41°.- Funciones de la Gerencia de Control y Fiscalización La Gerencia de Control y Fiscalización tiene las siguientes funciones:

- a. Diseñar y proponer, normas y directivas en el ámbito de su competencia.
- b. Diseñar, conducir e implementar, cuando corresponda, las acciones de investigación, inspección y demás acciones que permitan determinar la existencia de infracciones a la normatividad legal vigente, dentro del ámbito de su competencia.
- c. Elaborar, proponer y aprobar, cuando corresponda, las disposiciones normativas que regulen los procedimientos de investigación, inspección, fiscalización y supervisión posterior.
- d. Realizar los procedimientos de verificación e inspección de las actividades relacionadas a seguridad privada, armas, municiones, explosivos y productos pirotécnicos programas e inopinadas.
- e. Elaborar, proponer y aprobar cuando corresponda, el plan de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades en materia de inspecciones.
- f. Emitir los informes técnicos que le requiera el procurador público, en el ámbito de sus competencias, así como el informe técnico en el que conste detalladamente los hechos ocurridos que orienten al órgano sancionador para la aplicación o no de la sanción administrativa correspondiente.
- g. Proponer convenios de cooperación con entidades nacionales e internacionales en materia de control y sanciones.
- h. Expedir resoluciones en el ámbito de su competencia.
- i. Solicitar el apoyo de los órganos de línea y desconcentrados para las acciones de control y fiscalización posterior.
- j. Las demás funciones que le encargue el Titular de la Entidad.

Asimismo, de la revisión del literal k) del artículo 44 y literal c) del artículo 46 del ROF⁵⁹, se puede apreciar que los Órganos Desconcentrados de la SUCAMEC, como las Intendencias Regionales y Jefaturas Zonales, también pueden realizar acciones de fiscalización en apoyo del órgano fiscalizador central.

En virtud de lo expuesto, identificamos a la Gerencia de Control y Fiscalización y a las Intendencias Regionales y Jefaturas Zonales, como los órganos competentes de la SUCAMEC para realizar la actividad administrativa de fiscalización sobre los servicios de seguridad privada.

Finalmente, es preciso indicar que el principio de reserva de ley toma mayor relevancia cuando nos referimos a la hipotética situación en la cual una entidad no tenga atribuida la potestad de fiscalización, toda vez que, mientras no exista alguna Ley o Decreto Legislativo que la habilite para ello, la misma se encontraría imposibilitada de ejercerla.

En este escenario, conviene sostener que la SUCAMEC no se encontraría impedida para ejercer dicha actividad de fiscalización, debido a que ostenta la misma en mérito de lo establecido en el literal a) del artículo 6 del citado Decreto Legislativo N° 1127, que literalmente señala lo siguiente:

“Son funciones de la SUCAMEC: a) Controlar, administrar, supervisar, **fiscalizar**, normar y sancionar las actividades en el ámbito de **los servicios de seguridad privada**, (...), 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”. (resaltado agregado).

⁵⁹ **Reglamento de Organización y Funciones de la Sucamec (ROF). Artículo 44°.** - **Funciones de las Intendencias Regionales**

Las Intendencias Regionales tienen las siguientes funciones:

(...)

k. Colaborar y brindar apoyo a la Gerencia de Control y Fiscalización, cuando le sea requerido, en las acciones de control y fiscalización programados e inopinados en el marco de competencias de SUCAMEC y dentro del ámbito territorial respectivo.

(...)

4.1. Facultades y deberes del órgano competente

La normativa reguladora de los servicios de seguridad privada no reconoce facultades específicas en los fiscalizadores de la seguridad privada, por lo que, debemos tener en cuenta las previstas en la Ley del Procedimiento Administrativo General, para toda entidad que cuenta con potestad fiscalizadora o de inspección.

De manera general, el artículo 240 del TUO de la LPAG detalla una serie de facultades con las que cuenta el órgano competente para fiscalizar, así ha dispuesto de la siguiente manera:

Los actos y diligencias de fiscalización se inician siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada o por denuncia.

La Administración Pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización está facultada para realizar lo siguiente:

- Requerir al administrado objeto de la fiscalización, la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expedientes, archivos u otra información necesaria, respetando el principio de legalidad.

El acceso a la información que pueda afectar la intimidad personal o familiar, así como las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial y la protección de datos personales, se rige por lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y las leyes especiales.

- Interrogar a las personas materia de fiscalización o a sus representantes, empleados, funcionarios, asesores y a terceros, utilizando los medios técnicos que considere necesarios para generar un registro completo y fidedigno de sus declaraciones.

La citación o la comparecencia personal a la sede de las entidades administrativas se regulan por los artículos 69 y 70.

- Realizar inspecciones, con o sin previa notificación, en los locales y/o bienes de las personas naturales o jurídicas objeto de las acciones de fiscalización, respetando el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio cuando corresponda.

- Tomar copia de los archivos físicos, ópticos, electrónicos u otros, así como tomar fotografías, realizar impresiones, grabaciones de audio o en video con conocimiento previo del administrado y, en general, utilizar los medios necesarios para generar un registro completo y fidedigno de su acción de fiscalización.
- Realizar exámenes periciales sobre la documentación y otros aspectos técnicos relacionados con la fiscalización.
- Utilizar en las acciones y diligencias de fiscalización equipos que consideren necesarios. Los administrados deben permitir el acceso de tales equipos, así como permitir el uso de sus propios equipos, cuando sea indispensable para la labor de fiscalización.
- Ampliar o variar el objeto de la acción de fiscalización en caso de que, como resultado de las acciones y diligencias realizadas, se detecten incumplimientos adicionales a los expresados inicialmente en el referido objeto.
- Las demás que establezcan las leyes *especiales*”.

Respecto a las facultades del órgano de línea que realiza la actividad de fiscalización en la SUCAMEC, esto es, la Gerencia de Control y Fiscalización, se distinguen expresamente dos aspectos importantes: **i)** La verificación del local a solicitud del administrado, previa a la autorización o renovación de autorización de funcionamiento; y, **ii)** las inspecciones inopinadas de oficio a cargo del órgano competente. Los mismos, que tienen como finalidad preventiva y restauradora de la legalidad vulnerada.

Asimismo, se desprenden entre otras facultades puntuales, como la de ingresar a las instalaciones del sujeto fiscalizable a efectos de corroborar, entre otros aspectos, si el sujeto fiscalizado: **i)** Cumple con sus obligaciones legales y reglamentarias como sujeto organizador o prestador de seguridad privada; **ii)** incumple las prohibiciones impuestas por la ley y el reglamento; o, **iii)** cuenta con limitaciones para la prestación de los servicios de la seguridad privada.

Como ejemplo de limitaciones impuestas, podemos citar el caso, de una empresa de seguridad que se encuentra autorizada para operar en el departamento de Junín, pero

carece de ampliaciones, en estas circunstancias no puede prestar servicios en otro departamento, en tanto no cuente con una resolución de ampliación de sucursal⁶⁰.

Las acciones del personal fiscalizador pueden materializarse en tres espacios claramente diferenciados: **i)** Locales de la empresa prestadora de servicios de seguridad (centro de operaciones); **ii)** lugar de prestación de servicios (clientes); y, **iii)** lugares donde realizan labores de capacitación.

En todos aquellos ámbitos, la autoridad fiscalizadora puede requerir información a los operadores o a los sujetos con vinculación a estos, acceder a la información pertinente (documentación física y virtual), documentar la información recabada en soportes físicos y electrónicos (foto y video), realizar operativos de manera inopinada, y en el extremo, cuando lo amerite, adoptar medidas preventivas destinadas a cautelar la seguridad ciudadana, como por ejemplo, retener el carné de identidad o decomisar las armas de fuego, en aplicación de las normas que regulan su uso.

Por otro lado, como parte de los deberes de la autoridad a cargo de la fiscalización, el TUO de la LPAG ha delimitado ciertas exigencias de obligatorio cumplimiento a las autoridades a cargo de desplegar las acciones de control y fiscalización, las mismas que deben de ser cumplidas con estricta rigurosidad por los agentes que tiene por función la de gestionar y ejecutar las labores inspectivas.

De esta manera, el artículo 241 de la referida norma administrativa, establece que la Administración Pública ejerce su actividad de fiscalización con diligencia, responsabilidad y respeto a los derechos de los administrados, adoptando las medidas necesarias para obtener los medios probatorios idóneos que sustenten los hechos verificados, en caso corresponda.

Así, las autoridades competentes tienen, entre otros, los siguientes deberes en el ejercicio de la actividad de fiscalización:

⁶⁰ Véase el artículo 51° del Reglamento de la Ley N° 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada, el cual establece que “la autorización otorgada a las empresas de servicios de seguridad privada les faculta para operar solamente dentro del límite departamental o regional autorizado”. Asimismo, el artículo 52° del mismo Reglamento cuando dispone que “las empresas de servicios de seguridad debidamente autorizadas podrán ampliar su ámbito geográfico para la prestación de sus servicios en otros lugares del país, pudiendo abrir sucursales, agencias, oficinas o un domicilio legal como mínimo, conforme a ley. En cuanto a los locales en otros lugares del país, se exigirán los mismos requisitos del local principal, siempre y cuando cuenten con armas en stock. La Resolución Directoral que autoriza la Ampliación de Funcionamiento en uno o más lugares del país, caduca al término de la vigencia de la principal, debiendo la empresa pagar el valor proporcional por el tiempo que falta para su vencimiento”.

- Previamente a las acciones y diligencias de fiscalización, realizar la revisión y/o evaluación de la documentación que contenga información relacionada con el caso concreto objeto de fiscalización, de modo tal, que tengan identificado los lugares y personas que serán fiscalizadas.
- Identificarse a requerimiento de los administrados, presentando la credencial otorgada por su entidad, así como su documento nacional de identidad, esto para garantizar la seguridad de los fiscalizados.
- Citar la base legal que sustente su competencia de fiscalización, sus facultades y obligaciones, al administrado que lo solicite, a fin de satisfacer el principio de legalidad.
- Entregar copia del Acta de Fiscalización o documento que haga sus veces al administrado al finalizar la diligencia de inspección, consignando de manera clara y precisa las observaciones que formule el administrado. Esto permitirá al administrado expresar lo que considere conveniente a sus intereses.
- Guardar reserva sobre la información obtenida en la fiscalización, a fin de mantener la confidencialidad de ésta.
- Deber de imparcialidad y prohibición de mantener intereses en conflicto, exigible a toda persona que ejerce funciones públicas.

Ahora bien, consideramos que, para el correcto desarrollo de la función fiscalizadora y garantizar los derechos de los administrados, es pertinente e importante que toda autoridad inspectora se identifique cuando así le sea solicitado; entregue la copia del Acta de Verificación; guarde reserva sobre sus acciones; observe el deber de imparcialidad; utilice una técnica adecuada de fiscalización; cuente con los equipos necesarios e idóneos, entre otros.

En el caso de la SUCAMEC, reiteramos que los agentes fiscalizadores pueden pertenecer a la Gerencia de Control y Fiscalización o al personal de los Órganos Desconcentrados (Jefaturas o Intendencias), sin embargo, estos últimos deben seguir las directrices que emita la primera.

4.2. Adopción de medidas administrativas en el marco de las acciones de fiscalización

Como señalamos *ut supra*, una de las principales atribuciones en materia de fiscalización administrativa constituye la adopción de medidas administrativas durante dicha actividad. Así, conforme al artículo 246 del TUO de la LPAG⁶¹, las medidas correctivas y cautelares son posibles de dictarse mientras la autoridad fiscalizadora se encuentre habilitada por Ley o Decreto Legislativo y mediante decisión debidamente motivada, observando el principio de proporcionalidad.

Las medidas correctivas están orientadas a reconducir la actividad de los administrados hacia los parámetros legalmente establecidos, con el propósito de restablecer la vigencia del ordenamiento que ha sido quebrantado, siendo diferentes a las sanciones administrativas. Comprenden una variedad de modalidades entre las cuales podemos mencionar: **i)** mandatos de cese de actividades; **ii)** clausura de locales; **iii)** inmovilización y/o decomiso de bienes; **iv)** retiro de instalaciones; **v)** órdenes de devolución de sumas de dinero; **vi)** recomendaciones, advertencias o requerimientos; entre otros.

Sin embargo, en el ámbito de los servicios de seguridad privada se carece de cobertura legal para adoptar este tipo de medidas administrativas, por lo que, los fiscalizadores, en muchos casos, invocan la normativa de armas a fin de dar viabilidad a las incautaciones de armas cuando no se cumplan con las condiciones de seguridad para su custodia.

Por su parte, las llamadas medidas cautelares según su propia definición en nuestro ordenamiento jurídico y, en especial en el artículo 157 del TUO de la LPAG⁶², son aquellas

⁶¹ TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 246°.- Medidas cautelares y correctivas

Las entidades solo podrán dictar medidas cautelares y correctivas siempre que estén habilitadas por Ley o Decreto Legislativo y mediante decisión debidamente motivada y observando el Principio de Proporcionalidad.

⁶² TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 157°. - Medidas cautelares

157.1 Iniciado el procedimiento, la autoridad competente mediante decisión motivada y con elementos de juicio suficientes puede adoptar, provisoriamente bajo su responsabilidad, las medidas cautelares establecidas en esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables, mediante decisión fundamentada, si hubiera posibilidad de que sin su adopción se arriesga la eficacia de la resolución a emitir.

157.2 Las medidas cautelares podrán ser modificadas o levantadas durante el curso del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción.

157.3 Las medidas caducan de pleno derecho cuando se emite la resolución que pone fin al procedimiento, cuando haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución, o para la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento.

que se encuentran dirigidas a garantizar la eficacia de una futura resolución administrativa. Al igual que las medidas correctivas, a la fecha, no se cuenta con base legal para su adopción, lo cual reduce la eficacia de las fiscalizaciones.

Finalmente, en el supuesto que ya se cuente con base legal, la autoridad fiscalizadora al momento de adoptar las medidas administrativas deberá observar el “principio de proporcionalidad”, de modo que debe optar por aquella que resulte menos restrictiva o lesiva a los derechos de los administrados.

4.3. Relación de los órganos de fiscalización con aquellos que ejercen potestad sancionadora

Con relación a este punto, consideramos que en la medida que el órgano fiscalizador y el órgano sancionador persiguen finalidades distintas, existiría una relación de autonomía. El primero se limita a verificar el cumplimiento normativo y el segundo a determinar la comisión de infracciones e imponer sanciones.

En esa medida, el órgano sancionador no puede ordenarle al órgano fiscalizador sobre cómo debe fiscalizar, y viceversa. Son funciones autónomas dentro de una misma entidad. Esto se refuerza con la idea de que la potestad de fiscalización, a diferencia de la potestad sancionadora, no tiene objetivos punitivos o de represión, por cuanto, su naturaleza es meramente instrumental, restauradora y preventiva.

Sin perjuicio de la autonomía que le corresponde a cada uno, entre ambos existe una relación de colaboración, toda vez que, ambos órganos, en ejercicio de sus funciones, cooperen entre sí en beneficio de la entidad y para alcanzar los objetivos que sustentan su existencia: la seguridad.

Por ejemplo, el órgano fiscalizador puede recabar alguna evidencia que servirá de insumo para el órgano sancionador a fin de iniciar un procedimiento (el órgano fiscalizador es como el ojo de la entidad). Y por su parte, la labor del órgano sancionador garantiza que la

157.4 No se podrán dictar medidas que puedan causar perjuicio de imposible reparación a los administrados.

fiscalización sea creíble y la fortalece, por esta razón, se debiera sancionar cualquier tipo de obstaculización a la función inspectora.

4.4. Viabilidad de la tercerización

Hoy por hoy, a pesar de los cuestionamientos que se puedan formular, se admite abiertamente la colaboración privada en las actividades de inspección o fiscalización. Se esbozan como fundamentos de esta, la necesidad de ahorro por parte de la administración pública y su carencia de especialización en el control de los nuevos riesgos.

En esa línea, de acuerdo con Rivero (2000) la participación de los privados en las actividades inspectivas, responde a *“la insuficiencia de medios a disposición de la Administración Pública, ante la necesidad de recortar el gasto y el coste que supone crear unidades administrativas especializadas en el control de actividades complejas”* (p.151). Asimismo, obedece a que *“el progreso tecnológico rebasa a la Administración, que no puede responder a todas y cada una de las actividades creadoras de riesgo. Solo mediante la colaboración de sujetos privados especialistas se garantizan los controles técnicos precisos para prevenirlos.”* (Rivero, 2000, p.151).

La legislación administrativa también es partidaria de la tercerización, por cuanto su artículo 59⁶³, entre otros aspectos, dispone expresamente que todas las actividades vinculadas a las funciones de fiscalización pueden tercerizarse, salvo disposición distinta de la Ley. De modo que, la regla general constituye la externalización de esta actividad y la excepción su ejercicio exclusivo por la propia Administración Pública.

Ahora bien, ante el riesgo que, en el marco de las acciones de fiscalización, los sujetos privados cometan abusos e irregularidades en perjuicio de los sujetos fiscalizados, el TUO de la LPAG ha previsto que su régimen general sobre la actividad administrativa de fiscalización también se aplica a las personas naturales o jurídicas que ejerzan función de

63 TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 59° . - Tercerización de actividades

Todas las actividades vinculadas a las funciones de fiscalización, los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad distintas a la emisión de los actos administrativos o cualquier Resolución pueden tercerizarse salvo disposición distinta de la ley. Mediante Decreto Supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros se establecen las disposiciones necesarias para la aplicación de esta modalidad.

inspección. Esto en concordancia con lo señalado en el numeral 8 del artículo I de su Título Preliminar⁶⁴.

En consecuencia, consideramos que resulta viable la tercerización de las labores inspectivas por la SUCAMEC en favor de personas naturales o jurídicas privadas, en especial, en lugares remotos o donde la entidad no cuenta con Órganos Desconcentrados.

5. De los sujetos sobre los que se realiza la actividad de fiscalización: Universo de sujetos pasivos

Los sujetos pasivos de la relación de fiscalización son los titulares de las actividades sometidas a inspección que, por regla general, como sostiene el profesor Alenza (2015) “*son todas aquellas [actividades] sometidas por la normativa correspondiente a la intervención administrativa, con independencia de que estén en posesión o no de un título jurídico (concesión, autorización, comunicación, etc.)*” (p. 1893). En nuestro caso, los sujetos pasivos son todas las personas jurídicas o naturales que prestan u organizan servicios de seguridad privada.

Sobre este punto es preciso señalar que los sujetos pasivos no solo comprenderían los que llevan a cabo las actividades de manera formal, sino también los que se encuentran al margen del ordenamiento jurídico, por cuanto, “es obvio que, si la potestad de inspección tiene como finalidad esencial comprobar el cumplimiento de la legalidad, su ámbito de actuación se extiende tanto a las actividades legales o legalizadas, como a las ilegales o clandestinas” (Alenza, 2015, p.1893).

En tal sentido, la SUCAMEC cuenta con un gran universo de administrados fiscalizables, pues nos encontramos ante personas naturales y jurídicas que desarrollan, prestan, brindan, ejecutan los servicios de seguridad privada a través de las diversas modalidades que autoriza

⁶⁴ **TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Título Preliminar. Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley**

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:

(...)

8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada.

dicha entidad. De conformidad a ello, el artículo 5 de la Ley, sobre las Modalidades de los Servicios de Seguridad Privada, se tienen a las siguientes:

- Prestación de Servicio de Vigilancia Privada, por personas jurídicas.
- Prestación de Servicio de Protección Personal, por personas jurídicas.
- Servicio de Protección por Cuenta Propia, por personas jurídicas y para sí mismos.
- Prestación de Servicios Individuales de Seguridad Personal y Patrimonial (SISPE y SISPA), por personas naturales.
- Prestación de Servicio de Tecnología de Seguridad, por personas jurídicas.
- Prestación de Servicios de Consultoría y Asesoría en temas de seguridad privada, por personas jurídicas y naturales.

En la modalidad de Vigilancia Privada, tenemos personas jurídicas especializadas, que debidamente constituidas bajo el régimen de la Ley General de Sociedades, prestan servicios de seguridad privada a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. Además, tienen competencia exclusiva para proteger la vida, patrimonio y la seguridad en espectáculos, eventos deportivos y certámenes.

Esta modalidad es la que cuenta con mayor demanda en el mercado de la seguridad privada. Tan grande es la demanda que crea un mercado informal, cuyas dimensiones aún no han sido medibles. Esta informalidad, tendría origen en la escasa presencia del ente fiscalizador y los requisitos exigidos por la SUCAMEC para acreditar al personal de seguridad.

Como muestra de ello, solo basta ir a los mercados de barrio, bares, discotecas, eventos de música folklórica, deportivos y otros para corroborar que en su gran mayoría no cuentan con el carné de identidad que emite la referida entidad, por lo que, no se encontrarían debidamente capacitados para desempeñarse en el mercado de la seguridad privada.

5.1. Derechos y deberes de los sujetos fiscalizados

Los operadores del mercado de la seguridad privada gozan de derechos que deben ser respetados por la SUCAMEC durante la actividad de fiscalización. De este modo, el artículo 242 del TUO de la LPAG prescribe una serie de derechos con los que cuentan, a saber:

- Ser informados del objeto y del sustento legal de la fiscalización y, de ser previsible, del plazo estimado de su duración.
- Requerir la identificación de los funcionarios y/o terceros a cargo de la fiscalización.
- Realizar grabaciones en audio o video de las diligencias en las que participan.
- Incluir sus observaciones en las actas correspondientes.
- Presentar documentos, pruebas o argumentos adicionales con posterioridad a la recepción del acta de fiscalización o verificación.
- Llevar asesoría profesional a las diligencias en caso lo consideren necesario.

Asimismo, el artículo 243 del mismo cuerpo legal dispone sus deberes, entre ellos, de modo general, brindar las facilidades a los órganos fiscalizadores para realizar sus actividades. Esto significa que las empresas supervisadas deben atender los requerimientos que se les formule relacionados al objeto de la fiscalización; permitir que sus funcionarios o representantes sean interrogados; autorizar que se realicen inspecciones en sus locales y/o bienes; autorizar que se tome copia de sus archivos físicos, ópticos, electrónicos u otros, así como de fotografías, impresiones, grabaciones de audio o en video con su conocimiento; facilitar la realización de exámenes periciales y permitir el acceso a sus locales de equipos de los órganos de fiscalización, así como permitir el uso de sus propios equipos, cuando sea indispensable para la labor de fiscalización.

La actuación de los operadores de la seguridad privada, en el curso de las actuaciones inspectivas o de supervisión no debe ser pasiva, al margen de que tengan la obligación de colaborar, la SUCAMEC, a través de la Gerencia de Control y Fiscalización, debe fomentar su participación activa, pues depende de aquellas que se pueda esclarecer de mejor manera los hechos que son materia de fiscalización. Son los operadores los más interesados en llevar a la verdad, o por lo menos hacer prevalecer su verdad.

5.2. Obligaciones, prohibiciones y limitaciones en materia de fiscalización

Es importante mencionar que, ante una diligencia de inspección llevada a cabo por la Gerencia de Control y Fiscalización, los operadores de la seguridad privada deben observar estrictamente las obligaciones y prohibiciones que la Ley y su Reglamento establecen, toda vez que el incumplimiento puede llegar a ser pasible de un exhortamiento o, de ser posible, de una sanción.

En tal sentido, toda obligación, prohibición o limitación a la que se encuentren sujetos los operadores de la seguridad privada es materia de fiscalización. Por lo tanto, a modo de ejemplo, una empresa de seguridad no puede prestar servicios bajo una modalidad de vigilancia privada si su autorización solo le permite la modalidad de protección personal. Asimismo, una empresa supervisada no puede llevar a cabo la custodia de armas y municiones que no son de guerra dentro de una infraestructura no adecuada para ello.

De este modo, resulta pertinente detallar las obligaciones a las que las empresas de seguridad se encuentran sujetas y para ello el artículo 23 de la Ley dispone que las empresas especializadas que prestan servicios de seguridad privada deben cumplir con las siguientes obligaciones:

- Acreditar la formalidad legal de su razón social y cumplir con todos los requisitos, deberes y obligaciones que establece la legislación vigente.
- Informar trimestralmente a la autoridad competente, el capital social de la empresa suscrito y pagado; socios o accionistas; directores; gerente general y gerentes; personal operativo y administrativo; y cualquier cambio de razón social, capital social, estructura accionaria, funcionarios y demás personal; así como cualquier proceso de fusión, escisión, disolución y liquidación de la empresa.
- Contar con un Reglamento Interno aprobado por la Autoridad Administrativa de Trabajo, y visado por la autoridad competente, con conocimiento obligatorio de los funcionarios y personal de la empresa.
- Prestar servicios en las modalidades para las cuales ha sido autorizada.
- Seleccionar y contratar personal capacitado en Centro Especializado autorizado y que posea el Certificado de Capacitación conforme a lo normado en la presente Ley. Sus aptitudes y desempeño en la función son objeto de evaluaciones anuales obligatorias en el aspecto físico y psicológico.
- Controlar y supervisar el desarrollo de las actividades del personal.

- Contratar un seguro de salud, vida, sepelio e invalidez de acuerdo con la naturaleza del servicio de seguridad privada que desarrolla el personal.
- Poseer licencias empresariales de propiedad de las armas y municiones que no son de guerra, identificando los tipos de armas y municiones que emplean en función de las modalidades de servicios que prestan.
- Poseer infraestructura adecuada para el resguardo y la custodia de las armas y municiones que no son de guerra.
- Colaborar, a requerimiento del Poder Ejecutivo, con sus efectivos en los casos en que se decreta el régimen de excepción normado por la Constitución Política del Perú.
- Inscribirse en el Registro Nacional de Empresas y Entidades que Realizan Actividades de Intermediación Laboral, conforme a los artículos 9 y 10 de la Ley N° 27626, Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores.
- Registrar los contratos suscritos con los trabajadores ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.
- Presentar trimestralmente a la Autoridad Administrativa de Trabajo, la información según el formato contenido en la Resolución Ministerial N° 014-2006-TR.
- Presentar información documentada a la Autoridad Administrativa de Trabajo de haber cumplido con el pago de los derechos y beneficios laborales de los trabajadores, una vez concluida la prestación del servicio del personal asignado al usuario.
- Otras que señale el Reglamento.
- Como contrapartida de aquellas obligaciones, la autoridad competente, el sector, sus funcionarios y trabajadores, están sujetos al deber de reserva y prohibidos de divulgar bajo cualquier medio la información referida a los aspectos societarios (véase la segunda obligación) bajo responsabilidad civil, penal y administrativa.

Es importante mencionar que las prohibiciones que se detallan en el artículo bajo mención no suponen un *numerus clausus*, por cuanto, además de lo establecido en el Reglamento, en la medida que los servicios de seguridad privada se vayan desarrollando, surgirá la necesidad de regular aquellos aspectos del servicio que sean necesarios para que éste sea más efectivo y de mayor calidad.

Un ejemplo de ello es la Directiva N° 006-2018-SUCAMEC, “Directiva que regula las actividades de formación básica y perfeccionamiento para el personal de seguridad y establece el Plan de Estudios”⁶⁵, la cual tiene como finalidad alcanzar la formación integral del personal de seguridad en las distintas modalidades contempladas en la Ley y así elevar la calidad de los servicios, reduciendo los riesgos que supone contar con personal sin una adecuada capacitación.

En tal sentido, la Directiva bajo mención también impone una serie de obligaciones a las empresas de seguridad privada para que lleven a cabo las capacitaciones a su personal siguiendo el Plan de Estudios.

Como se mencionó en párrafos precedentes, la fiscalización involucra la constatación del cumplimiento de obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados que derivan de una norma legal, reglamentaria u otra fuente jurídica, en este caso una Directiva emitida por el ente rector de la seguridad privada.

Por otro lado, las prohibiciones impuestas a las empresas de seguridad se encuentran contempladas en el artículo 60 del Reglamento, cuando dispone que las empresas especializadas que prestan servicios de seguridad privada están sujetas a las prohibiciones siguientes:

- Prestar servicios que pongan en riesgo la Seguridad Nacional.
- Utilizar equipos y demás medios que causen daños o perjuicios a terceros.
- Desempeñar funciones que competen a las Fuerzas Armadas o Policía Nacional.

⁶⁵ Aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 572-2018-SUCAMEC del 14 de mayo de 2018 y que dejó sin efecto a la Directiva N° 001-2015-SUCAMEC, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 074-2015-SUCAMEC-SN del 20 de marzo de 2015.

- Establecer redes de información para el descubrimiento o investigación de faltas o delitos.
- Realizar acciones o actividades que constituyan espionaje industrial o comercial.
- Usar información privilegiada de los clientes para fines distintos a los establecidos en los contratos de servicios respectivos.
- Contratar, capacitar, entrenar y adiestrar mercenarios contraviniendo tratados y acuerdos internacionales vigentes, ratificados por el Estado peruano.
- Usar como razón social o denominación el nombre de héroes, hechos históricos, denominaciones de instituciones nacionales o extranjeras; o consignar términos de modalidades de seguridad privada que no estuvieran autorizadas.
- Asignar a su personal grado jerárquico, títulos o tratamientos que emplea la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas; igualmente siglas, sellos, marcas u otros distintivos, que se puedan confundir con emblemas o escudos de carácter oficial.
- Desarrollar toda actividad violatoria de los derechos de la persona consagrados en la Constitución Política del Perú.²²

Además, merecen una importante mención: **i)** la prohibición de la realización del Servicio de Transporte de Dinero y Valores sin la póliza de seguros, al disponer el artículo 29 del Reglamento que “el servicio de transporte de dinero y valores deberá estar amparado por una póliza de seguro que especifique el monto máximo asegurado a trasladar o custodiar; quedando prohibido que estas empresas efectúen traslado de dinero y valores cuyos montos no estén cubiertos por la respectiva póliza”; y **ii)** la prohibición del uso de armas de fuego durante la prestación del Servicio Individual de Seguridad Patrimonial (artículo 41 del Reglamento).

5.3. De las unidades fiscalizables: la sede principal y otros establecimientos

La actividad de fiscalización, como toda actividad, se debe llevar a cabo sobre los “espacios físicos” donde los operadores prestan o desarrollan servicios de seguridad

privada, bajo las diversas modalidades. Siguiendo la normativa sectorial, denominamos a estos ambientes como “unidades fiscalizables”.

De conformidad al artículo 49 del Reglamento⁶⁶, se le denominará *sede principal* de la empresa de servicios de seguridad privada al local ubicado en el departamento que consignó en la solicitud de autorización inicial; y, por otra parte, los *establecimientos* harán alusión a la sucursal, agencia, oficina o domicilio legal que señaló como ampliación de su ámbito de operación.

Como se conoce, para prestar servicios de seguridad privada en cualquiera de sus modalidades es necesario contar con una autorización de la SUCAMEC, la cual se expide mediante una Resolución de Gerencia, previa presentación de la carta fianza respectiva y sin perjuicio de otras autorizaciones o licencias normadas en la legislación especial. A partir de ello, ocurrirá lo mismo con las autorizaciones de ampliación, las que también serán expedidas mediante una Resolución de Gerencia.

En esa medida, las unidades fiscalizables constituirían la sede principal (o matriz), el lugar donde constan sus ampliaciones (las sucursales), los lugares donde prestan servicios (domicilio de los usuarios, bancos, entidades públicas o personas jurídicas, así como naturales) y también los ambientes donde llevan a cabo las actividades de formación básica o perfeccionamiento, por cuanto, estos deben cumplir ciertas exigencias.

6. De las etapas de la fiscalización sobre los servicios de seguridad privada

Ahora bien, corresponde analizar cada una de las etapas de la actividad de fiscalización de los servicios de seguridad privada a la luz de las reglas contempladas en el TUO de la LPAG.

⁶⁶ **Reglamento de la Ley N° 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada. Artículo 49°.- De la sede principal y otros establecimientos**

Se denominará sede principal al local ubicado en el departamento señalado en la solicitud de Autorización Inicial, y establecimientos, a la sucursal, agencia, oficina o domicilio legal señalado como Ampliación de su ámbito de operación.

6.1. Del inicio o etapa inicial: formas de inicio y la denuncia administrativa

En cuanto a su iniciativa, las acciones de fiscalización a las empresas de seguridad privada, según el numeral 1 del artículo 240 del TUO de la LPAG⁶⁷, siempre van a iniciarse de oficio, bien por propia iniciativa de la SUCAMEC cuando tome conocimiento de alguna presunta vulneración a la normativa o como consecuencia de una orden de un órgano superior a la Gerencia de Control y Fiscalización (Despacho del Superintendente); por petición motivada de otra entidad u órganos internos; o, por la interposición de una denuncia ciudadana sobre alguna irregularidad cometida por una empresa de seguridad, en ejercicio del derecho de petición administrativa.

Sobre este último punto, cabe precisar que la sola presentación de la denuncia no inicia la relación de inspección o las acciones de fiscalización, sin embargo, conviene cuestionarse si ésta puede obligar a la entidad a dar inicio a la inspección. Al respecto, conforme al marco legal vigente, las denuncias que cumplen con determinados requisitos y cuentan con elementos de verosimilitud en cuanto a los hechos, pueden obligar a la administración a realizar las actuaciones de inspección y dar cuenta de sus resultados a los denunciantes.

Al respecto, el profesor Alenza (2005) sostiene lo siguiente:

Está claro que la denuncia no inicia la relación de inspección, cosa distinta es si obliga a la Administración a dar inicio a la inspección. Parece evidente que no cualquier tipo de denuncia puede tener efectos vinculantes. No obstante, las denuncias que cumplan determinados requisitos sí que obligan a la administración a realizar las actuaciones que sean pertinentes para verificar si la denuncia está fundada y poder actuar en consecuencia, iniciando la inspección o archivando la denuncia si no hay indicios racionales de irregularidades” (p. 1894).

En la medida que la autoridad competente, no cuenta con la cantidad suficiente de personal para tomar conocimiento de las irregularidades que puedan estar cometiendo los operadores de la seguridad privada, se debe promover la presentación de denuncias administrativas por parte de los ciudadanos a través de canales sencillos y confiables, toda vez que, son estos

⁶⁷ **TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 240°.- Facultades de las entidades que realizan actividad de fiscalización**

240.1 Los actos y diligencias de fiscalización se inician siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada o por denuncia.
(...).

los que en el lugar de los hechos pueden advertir y registrar los incumplimientos a la normativa de seguridad privada.

6.2. Del desarrollo o ejecución de la fiscalización

En cuanto a su desarrollo, la fiscalización a los operadores de la seguridad privada puede consistir en la verificación de condiciones personales (de los titulares), formales (plazos), materiales (armerías, cámaras, uniformes) o documentales (seguros, carné o licencias).

A diferencia de otra normativa sectorial en la que el levantamiento del acta solo se produce en caso de detectar irregularidades, en el ámbito de la seguridad privada siempre se debe levantar actas de inspección o fiscalización, donde se deje constancia de la conformidad con la normativa o los incumplimientos a la misma.

6.2.1. Requerimientos

El requerimiento de información constituye una atribución básica de la autoridad fiscalizadora que va a permitir dotarle de eficacia. Aquí no solo se trata de la información documental puesto que nuestra legislación administrativa no ha hecho precisiones respecto al tipo de documentación.

El límite a esta atribución de la Administración se encuentra presente en la protección constitucional o legal que se le otorga a cierta documentación, como, por ejemplo, el secreto empresarial. La legislación puede señalar la forma específica o el tipo de documentación que el administrado está en obligación de presentar ante el requerimiento de la Administración o puede plantearlo en forma genérica, quedando a discreción de la requerida y posterior precisión de la administración.

A modo de ejemplo, conforme al artículo 14 del Reglamento⁶⁸, la SUCAMEC puede exigir a la empresa prestadora de servicios de seguridad el contrato que suscribió con

⁶⁸ **Reglamento de la Ley N° 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada. Artículo 14°. - De la prestación de servicios de seguridad privada en espectáculos, certámenes y convenciones**

Para la prestación de servicios de vigilancia privada en espectáculos, certámenes y convenciones, las personas jurídicas autorizadas deberán comunicar por escrito a DICSCAMEC, como mínimo dos días hábiles antes de la realización de las actividades señaladas, el lugar del evento, nombre o razón social del usuario, su dirección y teléfono, así como el contrato y el número de vigilantes privados con los que prestará el servicio, de conformidad a los requisitos establecidos.

Cabe precisar que dicha comunicación debe darse aun cuando el número de personas no sea de un volumen importante.

otra empresa encargada de llevar a cabo espectáculos, certámenes o convenciones. Así como el lugar del evento, nombre o razón social del usuario, dirección y el número de vigilantes privados.

Esta forma de fiscalización de tipo de gabinete constituiría un requerimiento de información cuyo sustento se encontraría en la posibilidad de conocer el lugar exacto donde el operador viene prestando el servicio y, de ser el caso, disponer una fiscalización *in situ*.

6.2.2. La diligencia de inspección y su documentación: contenido mínimo del acta, valor probatorio y pérdida de su mérito probatorio

En este supuesto, ya no se trata de una fiscalización de gabinete, sino una de campo o *in situ*, de modo que la comprobación sobre el cumplimiento de la normativa se lleva a cabo en los lugares donde los operadores vienen llevando a cabo sus actividades.

El Acta de Verificación, o de inspección, es el documento que registra las verificaciones de los hechos constatados objetivamente y de conformidad con el artículo 244 del TUO de la LPAG, debe contar con el siguiente contenido mínimo:

- Nombre de la persona natural o razón social de la persona jurídica fiscalizada, es decir, datos del sujeto pasivo de la relación de inspección.
- Lugar, fecha y hora de apertura y de cierre de la diligencia, el momento de realización de inspección
- Nombre e identificación de los fiscalizadores, para evaluar, por ejemplo, imparcialidad o conflicto de intereses.
- Nombres e identificación del representante legal de la persona jurídica fiscalizada o de su representante designado para dicho fin, cuando el sujeto pasivo es una persona jurídica pública o privada.

- Los hechos materia de verificación y/u ocurrencias de la fiscalización, esto es el corazón de la inspección, donde se deja constancia de los cumplimientos o incumplimientos advertidos objetivamente por el fiscalizador.
- Las manifestaciones u observaciones de los representantes de los fiscalizados y de los fiscalizadores, cada quien puede consignar lo que considere conveniente para sus intereses.
- La firma y documento de identidad de las personas participantes. Si alguna de ellas se negara a firmar, se deja constancia de la negativa en el acta, sin que esto afecte su validez.
- Contra lo que se creía, hoy por hoy, si el fiscalizador no firma el acta sigue conservando su valor probatorio.
- La negativa del administrado de identificarse y suscribir el acta.

Asimismo, las actas de verificación o fiscalización gozan de presunción de veracidad relativa⁶⁹. Esto significa que los operadores de la seguridad que fueran fiscalizados se encuentran facultados a rebatir esa presunción mediante el aporte de medios probatorios que demuestren lo contrario.

Esto, ciertamente, dependerá de si el contenido del Acta de Verificación le favorece o no; sin embargo, podría destruir la presunción de veracidad del acta si demuestra que no cumple con el contenido mínimo previsto en el numeral 1 del artículo 244 del TUO de la LPAG. Todo lo dicho nos conduce a advertir que las Actas de Verificación tienen un valor probatorio para desvirtuar la presunción de licitud de la que goza el administrado, pudiendo entonces ser utilizadas por el órgano de fiscalización para sustentar su actuación e incluso, por las autoridades que conducen los procedimientos sancionadores.

En esa línea, las Actas de Verificación gozan de valor probatorio en caso se decida iniciar un procedimiento sancionador contra operadores de los servicios de seguridad. Este escenario se presentaría respecto de las actas que identifiquen

⁶⁹ Así lo ha contemplado el numeral 2 del artículo 242° del TUO de la LPAG, al señalar que “*las Actas de fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contrario*”.

posibles incumplimientos susceptibles de constituir una infracción administrativa, así como en caso exista una recomendación de inicio de un procedimiento sancionador con el fin de determinar las responsabilidades administrativas que correspondan.

En efecto, si como consecuencia de la actividad de fiscalización se constatan posibles incumplimientos por parte de las empresas fiscalizadas que llevan a una imputación de responsabilidad administrativa, las actas entonces se convertirán en un elemento probatorio a ser utilizado en el marco del procedimiento sancionador.

Sin embargo, en el supuesto de que obren otros medios probatorios, la presunción de veracidad que tienen las actas de fiscalización o verificación no podrían constituir por sí solas un indicio de prueba absoluta e irrefutable de una infracción administrativa, menos aun cuando es obligación de la autoridad sancionadora determinar con absoluta convicción la responsabilidad administrativa, a partir de una evaluación integral de los medios probatorios.

Bajo esta consideración, debe entenderse que estas Actas tan solo constituyen un primer medio de prueba sobre los hechos que constan en ellas, cuya valoración final deberá realizarse, a la luz de los demás elementos de prueba que se actúen, en el marco del procedimiento sancionador.

6.2.3. Problemas frecuentes: locales cerrados, inexistencia de dirección, cambio de local y obstaculización de las acciones inspectivas

Durante la actividad de fiscalización, los operadores del mercado de la seguridad privada deben brindar a la SUCAMEC las facilidades necesarias para el cumplimiento de sus funciones de fiscalización y control.

Sin embargo, a veces ocurre lo contrario, suscitándose con frecuencia inconvenientes como los casos de locales cerrados, inexistencia de dirección, cambio de local u obstaculización de la actividad de inspección.

Por ello, según lo previsto en el TUO de la LPAG, debemos partir de la idea de que el administrado se encuentra obligado a facilitar las acciones de fiscalización, y también, por su parte, la autoridad a proceder con diligencia, responsabilidad y

respeto, pues como ya hemos señalado, la fiscalización implica una limitación a los derechos de los administrados, por lo que la autoridad debe procurar no vulnerar sus derechos fundamentales durante las acciones de fiscalización, entre ellos, el derecho a la inviolabilidad del domicilio⁷⁰, cuya titularidad también recae en las personas jurídicas.

Así, ante el primer escenario, en el caso de locales cerrados, tratándose de una visita con o sin previa notificación, a la sede principal o al establecimiento de la empresa prestadora, la SUCAMEC debe actuar respetando las garantías del sujeto fiscalizado, como el derecho a autorizar el ingreso al local (en caso fuese el propietario, de lo contrario solo puede ser autorizado por mandato judicial) y a estar presente durante la diligencia.

Como ya señalamos, existe el reconocimiento constitucional del derecho a la inviolabilidad del domicilio⁷¹. De este modo, la SUCAMEC debe dejar bajo puerta del local una comunicación donde se precise esta observación, así como el aviso que comunique el día y hora de la próxima visita a fin de que el sujeto fiscalizado se encuentre presente en el local durante la diligencia.

Tratándose del segundo escenario, la inexistencia de la dirección del local se suscita ante el incumplimiento, la omisión o error, o ante el hecho de proporcionar información falsa a la SUCAMEC por parte de la empresa fiscalizada, la cual tiene como obligación otorgar los datos ciertos, correctos y exactos de su domicilio al momento de solicitar su Autorización de Funcionamiento Inicial, Ampliación o

⁷⁰ **TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 240°.** - **Facultades de las entidades que realizan actividad de fiscalización**

240.1 Los actos y diligencias de fiscalización se inician siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada o por denuncia.

240.2 La Administración Pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización está facultada para realizar lo siguiente:

(...)

3. Realizar inspecciones, con o sin previa notificación, en los locales y/o bienes de las personas naturales o jurídicas objeto de las acciones de fiscalización, respetando el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio cuando corresponda.

⁷¹ **Constitución Política del Perú de 1993. Artículo 2°.** - **Toda persona tiene derecho:**

(...)

9. A la inviolabilidad del domicilio. Nadie puede ingresar en él ni efectuar investigaciones o registros sin autorización de la persona que lo habita o sin mandato judicial, salvo flagrante delito o muy grave peligro de su perpetración. Las excepciones por motivos de sanidad o de grave riesgo son reguladas por la ley.

Renovación, por lo que le conllevaría a una posible sanción por haber vulnerado el principio de presunción de veracidad del que gozan todos los administrados en sus relaciones con la Administración Pública.

Finalmente, ante el último escenario, resulta propicio señalar que toda manifestación de obstaculización de la actividad fiscalizadora debe consignarse en el Acta de Verificación, así como todo evento que se haya suscitado y se materialice como una obstrucción deliberada por parte del sujeto fiscalizado (por ejemplo: conducta renuente del personal).

En este caso, también corresponde a la SUCAMEC tipificar esta infracción y establecerla en una escala de sanciones donde se contemple expresamente a la obstaculización dentro de la categoría de infracción grave.

En la experiencia administrativa, así lo ha entendido el OEFA en el numeral 5 del artículo 15 de su nuevo Reglamento de Supervisión⁷², al contemplar que todo hecho de obstaculización de la actividad por parte del administrado o su personal se hará constar en el Acta de Supervisión.

Asimismo, en el caso de ESSALUD⁷³ el inciso b) del artículo 25 del Reglamento de la Ley N° 29135, Ley que establece el porcentaje que deben pagar el ESSALUD y la ONP a la SUNAT por la recaudación de sus aportaciones y medidas para mejorar la

⁷² Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 17 de febrero de 2019. **Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Artículo 15°. - Acción de supervisión in situ.**

(...)

15.5 En el supuesto de que no se realice la acción de supervisión por obstaculización del administrado o su personal, se elabora un Acta de Supervisión donde se indicará este hecho.

⁷³ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 002-2009-TR y publicado en el diario oficial *El Peruano* el 26 de marzo de 2009. **Reglamento de la Ley N° 29135, Ley que establece el porcentaje que deben pagar el ESSALUD y la ONP a la SUNAT por la recaudación de sus aportaciones y medidas para mejorar la administración de tales aportes. Artículo 25°. - Tipos de infracciones**

Constituyen infracciones relacionadas con la obligación de los sujetos indicados en el artículo precedente de permitir el control e informar ante ESSALUD, en los siguientes supuestos:

(...)

b) Impedir que los verificadores de ESSALUD puedan realizar la comprobación física y evaluación de la documentación en el local de la entidad empleadora proporcionada, así como no permitir y/o facilitar la realización de la verificación en dicho local.

administración de tales aportes, al tipificar como una infracción al impedimento de las acciones de supervisión por parte de los empleadores.

Por todo ello, consideramos que cualquier forma de obstaculización de la actividad de inspección por parte de los operadores de los servicios de seguridad privada, debería ineludiblemente tipificarse en el dispositivo legal o reglamentario, en caso de delegación expresa, como infracción administrativa grave y sancionable con un *quantum* que sea disuasoria de estas conductas.

6.3. De la finalización o conclusión

Al abordar este punto, es conveniente señalar que el artículo 245 del TUO de la LPAG, ha regulado con un carácter común las formas de conclusión de la actividad de fiscalización. De este modo, el tenor se señala que las actuaciones de fiscalización podrán concluir de la siguiente manera:

- La certificación o constancia de conformidad de la actividad desarrollada por el administrado, constituye una suerte de *like* a la actividad materia de fiscalización.
- La recomendación de mejoras o correcciones de la actividad desarrollada por el administrado, así el fiscalizador orienta y sugiere algunas mejoras.
- La advertencia de la existencia de incumplimientos que no ameritan la determinación de responsabilidades administrativas, por lo que puede, también recomendar mejoras.
- La recomendación del inicio de un procedimiento sancionador con el fin de determinar las responsabilidades administrativas que correspondan, el lado no tan amigable de la fiscalización.
- La adopción de medidas correctivas, en observancia del principio de proporcionalidad.
- Otras formas según lo establezcan las leyes especiales, la legislación sectorial puede establecer formas de conclusión distintas a las señaladas precedentemente.

6.3.1. El expediente de fiscalización o inspección: correcta organización de sus actuados

De acuerdo con GAMERO y FERNÁNDEZ (2015) “*en propiedad el expediente es la plasmación documental de las actuaciones (...)*” (p.372). Por su parte, ALARCÓN (2017) refiere que el “*expediente es un conjunto ordenado de documentos administrativos sobre un mismo asunto. (...) es la materialización escrita del procedimiento [u otra actuación no procedimentalizada como es el caso de las actuaciones inspectivas] que consta de los documentos en los que se reflejan los actos de trámite, los de los administrados, los resultados de las pruebas, las notificaciones (...) el expediente es el procedimiento [u otra actuación] hecho papel*”. (p. 18).

La actividad administrativa de fiscalización sobre los servicios de seguridad privada, en tanto constituye un conjunto de “actos y diligencias”, debe documentarse adecuadamente por el órgano competente, esto es, la Gerencia de Control y Fiscalización (GCF), observando, entre otras pautas, la regla del expediente único establecida en el artículo 161 del TUO de la LPAG⁷⁴.

De esta forma, se garantizaría los derechos que tienen los fiscalizados a presentar documentos, así como alegaciones en el marco de esta actividad y que la actuación del órgano fiscalizador sea ordenada, objetiva, imparcial y pasible de control. Los documentos que integran el expediente de la actividad administrativa de fiscalización, en términos generales, deben responder al siguiente orden:

- Los relativos a su inicio (la denuncia administrativa, el sustento de la toma de conocimiento del hecho fiscalizable en caso de propia iniciativa, la orden superior o la petición motivada).

⁷⁴ TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 161°. - Regla de expediente único

161.1 Solo puede organizarse un expediente para la solución de un mismo caso, para mantener reunidas todas las actuaciones para resolver.

161.2 Cuando se trate de solicitud referida a una sola pretensión, se tramitará un único expediente e intervendrá y resolverá una autoridad, que recabará de los órganos o demás autoridades los informes, autorizaciones y acuerdos que sean necesarios, sin perjuicio del derecho de los administrados a instar por sí mismos los trámites pertinentes y a aportar los documentos pertinentes.

- Los documentos que contengan información relacionada con el caso en concreto, obtenido previamente a inicio de las acciones y diligencias de inspección (identificación de las personas naturales y jurídicas, antecedentes del inspeccionado, entre otros).
- Los documentos relacionados a la fiscalización propiamente dicha (requerimientos, actas de las visitas inspección o documentados que hagan sus veces, interrogatorios, copias de archivos, grabaciones en audio y video, fotografías, pericias, etc.).
- Las alegaciones y pruebas presentadas por el administrado fiscalizado con posterioridad a la fiscalización (al amparo del numeral 5 artículo 242 del TUO de la LPAG.
- El informe final de fiscalización, cuyos aspectos serán analizados en el siguiente numeral; y, de ser el caso, el documento de remisión (memorando o carta) del expediente al área sancionadora.

6.3.2. El informe final de fiscalización: estructura y acciones a tomar según su contenido

Continuando con el apartado anterior, corresponde ahora abordar sobre el Informe Final de Verificación o Fiscalización, documento que va a resumir la actividad de inspección llevada a cabo por la SUCAMEC, el cual debe contar con una estructura lógica, una motivación y, finalmente, definir las acciones o medidas que se van a tomar ante la constatación de algún incumplimiento de una obligación por parte de las empresas prestadoras.

Es conveniente, señalar que la elaboración de este informe final constituye una práctica administrativa arraigada en otras entidades, como por ejemplo la SUNEDU, el OEFA, la Contraloría General de la República, la SUNAT, entre otras, por lo que, la SUCAMEC no puede ser ajena a esta forma de proceder.

En ese marco, la estructura básica del Informe Final de Verificación o Fiscalización debe contener de manera general, entre otros aspectos, el siguiente contenido: i) los

antecedentes; **ii)** el análisis de la verificación; **iii)** las conclusiones; y finalmente, **iv)** las recomendaciones.

Los *antecedentes* comprenden el objetivo de la supervisión; el tipo de supervisión (según su tipología desarrollada en este trabajo); el nombre o la razón social de la empresa prestadora; la actividad fiscalizable o función desarrollada por el administrado; el nombre y ubicación de la unidad fiscalizable, precisando la instalación materia de supervisión, o del lugar donde se desarrolla la actividad o función.

Asimismo, el *análisis* de la verificación comprenderá la parte más importante del informe porque abordará los cumplimientos o incumplimientos verificados con referencia a los respectivos medios probatorios; como también de los incumplimientos que pueden ser subsanados, o de ser el caso, de las acciones propuestas por el administrado que coadyuven a su restauración, haciendo referencia también a los respectivos medios probatorios. De igual manera se analizará la verificación del cumplimiento de las medidas administrativas dictadas con anterioridad, si fuera el caso, o durante el desarrollo de la supervisión materia del informe; la identificación de las presuntas infracciones administrativas y los medios probatorios que lo sustenten; y la propuesta de medida administrativa, de ser el caso.

Por último, el informe culminará con las respectivas *conclusiones* y *recomendaciones*, las mismas que tratarán sobre si corresponde o no el dictado de medidas administrativas; si corresponde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador o el archivo; o alguna exhortación del cumplimiento de las funciones de fiscalización a cargo de la SUCAMEC, a través de la Gerencia de Control y Fiscalización, u otras medidas.

Finalmente, acorde con lo señalado precedentemente sobre las recomendaciones, respecto a las acciones a tomar según el contenido del Informe Final de Verificación, corresponde señalar que cuando no se detecte una irregularidad o incumplimiento de la normativa de los servicios de seguridad privada, el informe debe concluir con el archivo del expediente de fiscalización en la misma Gerencia de Control y

Fiscalización, por lo que, ya no debe derivarse al órgano con competencias sancionadoras.

7. Sugerencias concretas respecto a la gestión del inicio, desarrollo y conclusión de la fiscalización sobre los servicios de seguridad privada

Luego de haber realizado un breve estudio sobre los servicios de seguridad privada, la actividad administrativa de fiscalización en general y la fiscalización sobre la seguridad privada, a continuación, planteamos algunas sugerencias que debieran ser tomadas en cuenta por el organismo competente en fiscalización sobre los servicios de seguridad privada (la SUCAMEC) y por el personal que labora en el área de fiscalización.

7.1. Elaboración de un plan anual de fiscalización

Es recomendable que la autoridad inspectora desarrolle un Plan Anual de Inspección, como lo llevan a cabo otras entidades, ya que se advierte que la SUCAMEC no cuenta con uno. Esto porque la actividad inspectora en materia de servicios de seguridad privada debe contar con un instrumento de gestión que contenga todas las actividades a realizarse durante el año calendario. Con esto, la actividad fiscalizadora contará con un margen reglado respecto a cómo y a quienes fiscalizará.

De acuerdo con el profesor ROJAS, *mutis mutandis* (2014), la incapacidad de la autoridad para fiscalizar a los todos los administrados bajo su ámbito no es justificación suficiente para seleccionar a unos sin justificación, esto es arbitrariedad (p. 81). En tal sentido, a modo de ejemplo, algunos criterios de fiscalización que debe considerar el Plan Anual de Inspección sería la reincidencia del incumplimiento de determinadas obligaciones por parte de operadores, el lugar donde viene operando, el número de personal de seguridad con el que cuenta, entre otros.

Conforme al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la SUCAMEC, la Gerencia de Control y Fiscalización es el órgano de línea encargado de elaborar la propuesta de plan de fiscalización y su aprobación correspondería a la Superintendencia Nacional.

7.2. Elaboración de protocolos de actuación e intervención

Es recomendable que la autoridad inspectora desarrolle protocolos de actuación e intervención para las actividades de fiscalización que realiza en las empresas de seguridad, dado que no los tiene; y estos sean acorde a las modalidades de prestación de servicios, a fin de generar predictibilidad en los administrados.

No es lo mismo realizar una inspección a una empresa de seguridad autorizada bajo la modalidad de transporte de dinero y valores, que a una de tecnología de seguridad o de protección personal. Los requerimientos de la norma especial varían según las modalidades de prestación de servicios de seguridad; así como los protocolos que deben seguirse.

7.3. Intercambio de experiencias con otras entidades que realizan fiscalizaciones en ámbitos de su competencia

Como lo hemos venido sosteniendo en el presente estudio, la experiencia administrativa comparada constituye una fuente importante de transmisión de conocimientos e ideas respecto a la actividad de fiscalización. En tal sentido, resulta necesario que la SUCAMEC lleve a cabo exposiciones, talleres, conferencias y mesas de trabajo con otras entidades que tienen consolidada la actividad de fiscalización y así poder intercambiar experiencias.

Bajo esta forma de colaboración interinstitucional se podrían identificar mecanismos y medidas adecuadas de inspección y control, así como falencias en el marco regulador. Asimismo, se puede optimizar recursos, en la medida que los conocimientos que transmiten las otras entidades fiscalizadoras no suponen un costo, como si lo es, por ejemplo, una consultoría privada.

El intercambio de experiencias incluso podría realizarse con entidades gubernamentales de otros países, por cuanto, en la mayoría de estos la seguridad privada se encuentra regulada y cuentan con organismos que la supervisan.

7.4. Promover las fiscalizaciones conjuntas (articulación interinstitucional)

Conforme a lo dispuesto en el artículo 239 del TUO de la LPAG, por razones de eficacia y economía, la SUCAMEC puede coordinar con otras entidades la realización de acciones de fiscalización conjunta. Esto permitirá reducir costos para la Administración Pública (ahorro de movilidad, combustible, materiales utilizados, entre otros) y cargas para los administrados, por cuanto, en un solo momento podrían ser fiscalizados sobre el cumplimiento de varias normas a las que se encuentran reguladas y no a cada rato.

Las fiscalizaciones conjuntas también tendrían como marco de referencia el eje 03 de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, donde se precisa que “un Estado unitario y descentralizado requiere articular y alinear la acción de sus niveles de gobierno -y el gran número de entidades que la componen-, cada una en el ejercicio de sus respectivas competencias, a fin de asegurar el logro de objetivos y metas de conjunto que contribuyan a equiparar las oportunidades de desarrollo a las que pueden acceder sus ciudadanos en cualquier lugar del país”(PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS, 2013, p.52).

Es preciso indicar que al amparo de la normativa vigente (Ley del Procedimiento Administrativo General) que regula las relaciones de colaboración ente entidades, estas iniciativas de gestión se pueden materializar a través de la suscripción de “convenios interinstitucionales”, donde se definan los compromisos y roles que debe asumir cada una de las entidades.

7.5. Implementar un modelo de tercerización (pilotos)

La implementación de un modelo de tercerización por parte de la SUCAMEC implicaría dar un paso importante en materia de fiscalización sobre los servicios de seguridad privada, pues muchas dependencias gubernamentales, como, por ejemplo, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Minería y Energía (OSINERMIN), contratan a terceros como fiscalizadores, inclusive cuentan con registros de estos según sus niveles de conocimientos.

Esta forma de gestionar, hoy por hoy, ya cuenta con cobertura legal para todas las entidades de la Administración Pública en el 59 del TUO de la LPAG, donde se dispone que todas las actividades vinculadas a las funciones de fiscalización distintas a la emisión de los actos administrativos o cualquier resolución pueden tercerizarse, salvo disposición distinta de la Ley. Asimismo, que, mediante Decreto Supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros se establecerían disposiciones necesarias para la aplicación de esta modalidad.

Sobre el particular, consideramos que la no emisión de dicho Decreto Supremo no constituiría impedimento para llevar adelante la tercerización de la actividad de fiscalización sobre los servicios de seguridad privada, siempre que, como lo establece el mismo dispositivo, no suponga la emisión de los actos administrativos o cualquier resolución.

Sin lugar a duda, la tercerización de la fiscalización sobre los servicios de seguridad privada buscaría reducir pago de personal, por cuanto, la entidad no asumirá el costo que supone contar con personal de planta o estable, y mejoraría la eficiencia de las actividades de fiscalización, sobre todo en aquellos ámbitos geográficos donde la autoridad fiscalizadora no tiene mucha presencia.

7.6. Aporte de los regulados o fiscalizados

Los operadores de la seguridad privada (personas naturales y jurídicas) producen, en algún modo, un riesgo a la seguridad ciudadana o pública, por cuanto, acceden a información sensible de sus clientes, pueden usar la fuerza para custodiar sus objetos y sujetos de protección, y también poseer armas de fuego y usarlas de ser necesario.

En esa medida, tomando como modelo el marco regulador de los servicios públicos en nuestro país y la legislación de seguridad privada de Colombia, se podría plantear una iniciativa legislativa para que los operadores de mercado de la seguridad privada efectúen un aporte o pago por regulación, que no debería exceder el 1% del valor de la facturación anual.

Esto permitirá hacer realidad el “principio de responsabilidad” en el ámbito de los servicios de seguridad privada, de modo tal que quienes generen los riesgos para la seguridad ciudadana (los operadores) asuman los costos que supongan el control de estos (por lo menos, una parte de los costos que implica sostener una agencia supervisora, personal y medios).

7.7. Regular la fiscalización a través de inspectores incógnitos

Se pueden realizar fiscalizaciones programadas conjuntamente con el fiscalizado. No obstante, a fin de que la entidad fiscalizadora (SUCAMEC) garantice el objeto de la fiscalización, también puede disponer la realización de acciones de inspección sin aviso previo, es decir, acciones inopinadas; en este supuesto, los fiscalizadores previamente al inicio de sus funciones se identifican plenamente ante el administrado.

No obstante, la identificación previa como fiscalizadores del organismo competente no resultaría exigible en el supuesto que, a fin de lograr la verificación del cumplimiento del objeto de la acción de fiscalización, los supervisores se comporten como usuarios, potenciales clientes u otros.

Así, en estas acciones de fiscalización encubiertas o incógnitas, los fiscalizadores se identificarían plenamente después de haber culminado sus funciones y ya en el momento de elaborar el acta respectiva. Esta variante de las fiscalizaciones inopinadas también puede servir como insumo para el inicio de procedimientos administrativos sancionadores contra los administrados infractores, cuando corresponda.

Para la implementación de esta estrategia, se podría recoger la experiencia desarrollada ampliamente en organismos como el OSIPTEL, SUNAT, OSITRAN e INDECOPI.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La administración pública peruana interviene sobre el sector de la seguridad privada o los servicios de seguridad privada desarrollando actividad normativa, de limitación, fiscalización y sanción, sin embargo, hoy por hoy, en la medida que se carece de tipos infractores y sanciones administrativas aplicables sobre la materia, la actividad sancionadora se encuentra suspendida.

SEGUNDA: La seguridad es una necesidad primaria de la sociedad y de sus instituciones primigenias, cuya satisfacción permite el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales en un ambiente libre de perturbaciones, en la misma línea, la razón de ser del Estado constituye garantizar la seguridad personal y patrimonial de sus miembros, es decir, dotar de seguridad colectiva o pública a todos sus integrantes en condiciones de igualdad.

TERCERA: De acuerdo con la normativa internacional y constitucional, la seguridad, por un lado, constituye un derecho fundamental de las personas y, por el otro, un deber primordial a cargo del Estado, cuyo cumplimiento se encuentra lejos de la eficiencia.

CUARTA: De la legislación aplicable y la literatura especializada, se desprende una noción integral de seguridad privada que tiene como base la idea de una prestación de servicios de seguridad a terceros y la organización o gestión de estos para beneficio propio.

QUINTA: La seguridad privada se configuraría como un conjunto de servicios (y de bienes) preventivos, ofrecidos por personas naturales o jurídicas al mercado u organizados por estas últimas para sí mismas, los cuales tienen por finalidad proteger personas y patrimonios y, además, son complementarios a los servicios públicos de seguridad brindados por el Estado y colaboran con estos por mandato legal.

SEXTA: La seguridad privada constituye un poder social, una fuerza organizada y armada que, por un lado, puede suponer un riesgo para la seguridad ciudadana, los derechos fundamentales y la estabilidad del propio Estado, y, por otro lado, desempeña un rol positivo en la prevención del delito y la seguridad de la comunidad, por tales razones, requiere estar adecuadamente regulada.

SÉTIMA: En relación dilema que consiste en permitir o no el uso de armas de fuego al sector privado de la seguridad, nuestra legislación ha adoptado un régimen especial que genera una diversidad de situaciones jurídicas en cabeza de los proveedores u organizadores de servicios de seguridad privada, de esta forma, en función de la modalidad del servicio de seguridad privada que se preste u organice el uso de armas de fuego por parte de los operadores puede resultar obligatorio, facultativo, prohibido o innecesario.

OCTAVA: La actividad de fiscalización o inspección constituye una potestad de la administración pública llevada a cabo mediante un conjunto de actuaciones materiales que restringen la libertad de los administrados, cuya finalidad primordial se orienta a tutelar los bienes o intereses protegidos por el ordenamiento jurídico mediante la fiscalización del cumplimiento de la legalidad vigente; destacándose en dicha actividad dos componentes esenciales: una función preventiva y otra restauradora.

NOVENA: La actividad de fiscalización o inspección debe ejercerse siempre que haya sido expresamente atribuida por norma por Ley o Decreto Legislativo (principio de legalidad), restringiendo en la menor medida posible los derechos de los fiscalizados (principio de proporcionalidad), respetando los derechos de los fiscalizados y asumiendo la responsabilidad en caso de violaciones (principio de responsabilidad) y para satisfacer intereses generales (principio de ejercicio legítimo del poder).

DÉCIMA: La regulación actual de los servicios de seguridad privada en Perú se sustenta en una norma principal de un rango adecuado a la importancia de la materia (Ley N° 28879), sin embargo, la dinámica del sector y últimas las reformas en la legislación administrativa demandan la aprobación oportuna del Reglamento de su nueva norma principal (Decreto Legislativo N° 1213).

DÉCIMA PRIMERA: El marco legal que regula los servicios de seguridad privada no contiene reglas específicas sobre la fiscalización o inspección en dicho sector, lo que trae como consecuencia que se realicen inspecciones poco eficientes y sin impacto, por lo que urge impulsar una reforma o en todo caso reglamentar en el menor tiempo posible el Decreto Legislativo 1213, que desde el año 2015 carece de reglamentación.

DÉCIMA SEGUNDA: En la medida que no existen normas especiales que regulen la fiscalización sobre los servicios de seguridad privada, la SUCAMEC debe aplicar las normas comunes previstas en el TUO de la LPAG, sobre facultades y deberes de la autoridad, derecho

y deberes de los administrados, contenido mínimo de las actas de fiscalización y formas de conclusión.

RECOMENDACIONES

PRIMERA: Es recomendable que la autoridad inspectora desarrolle un Plan Anual de Inspección, como lo llevan a cabo otras entidades, ya que se advierte que la SUCAMEC no cuenta con uno. Esto porque la actividad inspectora en materia de servicios de seguridad privada debe contar con un instrumento de gestión que contenga todas las actividades a realizarse durante el año calendario. Con esto, la actividad fiscalizadora contará con un margen reglado respecto a cómo y a quienes fiscalizará.

La Gerencia de Control y Fiscalización sería el órgano de línea encargado de elaborar la propuesta de plan de fiscalización y su aprobación correspondería a la Superintendencia Nacional.

SEGUNDA: Es recomendable que la autoridad inspectora desarrolle protocolos de actuación e intervención para las actividades de fiscalización que realiza en las empresas de seguridad, dado que no los tiene; y estos sean acorde a las modalidades de prestación de servicios, a fin de generar predictibilidad en los administrados.

TERCERA: Resulta necesario que la SUCAMEC lleve a cabo exposiciones, talleres, conferencias y mesas de trabajo con otras entidades, incluso de fuera del país, y así poder intercambiar experiencias, por cuanto, la experiencia administrativa comparada constituye una fuente importante de transmisión de conocimientos e ideas respecto a la actividad de fiscalización.

Así, se podrían identificar mecanismos y medidas adecuados de inspección y control, así como falencias en el marco regulador. Además, se puede optimizar recursos, en la medida que los conocimientos que transmiten las otras entidades fiscalizadoras no suponen un costo, como si lo es, por ejemplo, una consultoría privada.

CUARTA: Por razones de eficacia y economía, la SUCAMEC debería coordinar con otras entidades la realización de acciones de fiscalización conjunta. Esto permitirá reducir costos para la Administración Pública (ahorro de movilidad, combustible, materiales utilizados, entre otros) y cargas para los administrados, por cuanto, en un solo momento podrían ser fiscalizados sobre el cumplimiento de varias normas a las que se encuentran reguladas y no cada cierto tiempo.

Estas iniciativas de gestión se pueden materializar a través de la suscripción de “convenios interinstitucionales” y tendrían como soporte el eje 03 de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública: articulación interinstitucional.

QUINTA: La implementación de un modelo de tercerización por parte de la SUCAMEC implicaría dar un paso importante en materia de fiscalización sobre los servicios de seguridad privada, pues muchas dependencias gubernamentales, como, por ejemplo, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Minería y Energía (OSINERMIN), contratan a terceros como fiscalizadores, inclusive cuentan con registros de estos según sus niveles de conocimientos.

La tercerización de la fiscalización sobre los servicios de seguridad privada buscaría reducir pago de personal de planta, por cuanto, la entidad no asumirá el costo que supone contar con personal estable, y mejoraría la eficiencia de las actividades de fiscalización, sobre todo en aquellos ámbitos geográficos donde la autoridad fiscalizadora no tiene mucha presencia.

SEXTA: Los operadores de la seguridad privada (personas naturales y jurídicas) producen, en algún modo, un riesgo la seguridad ciudadana o pública, por cuanto, acceden a información sensible de sus clientes, pueden usar la fuerza para custodiar sus objetos y sujetos de protección, y también poseer armas de fuego y usarlas de ser necesario.

En esa medida, tomando como modelo el marco regulador de los servicios públicos en nuestro país y la legislación de seguridad privada de Colombia, se podrían plantear una iniciativa legislativa para que los operadores de mercado de la seguridad privada efectúen un aporte o pago por regulación, que no debería exceder el 1% del valor de la facturación anual.

Esto permitirá hacer realidad el “principio de responsabilidad” en el ámbito de los servicios de seguridad privada, de modo tal que quienes generen los riesgos para la seguridad ciudadana (los operadores) asuman los costos que supongan el control de estos (por lo menos, una parte de los costos que implica sostener una agencia supervisora, personal y medios).

SÉTIMA: Paralelamente a las fiscalizaciones, programadas e inopinadas se deben llevar a cabo realizar fiscalizaciones encubiertas, en cuyo caso, la identificación previa de los fiscalizadores no resultaría exigible en el supuesto. Así, a fin de lograr la verificación del cumplimiento del

objeto de la acción de fiscalización, los supervisores se comportarían como usuarios, potenciales clientes u otros.

En estas acciones de fiscalización encubiertas o incógnitas, los fiscalizadores se identificarían plenamente después de haber culminado sus funciones y ya en el momento de elaborar el acta respectiva.

Esta variante de las fiscalizaciones también podría servir como insumo para el inicio de procedimientos administrativos sancionadores contra los administrados infractores, cuando corresponda. Para la implementación de esta estratégica, se podría recoger la experiencia desarrollada ampliamente en organismos como el OSIPTEL, SUNAT, OSITRAN e INDECOPI.

REFERENCIAS

- About, G. (2002). Control de armas. *Cuadernos de Época, serie Servicios Públicos 3*. Argentina: Ciudad Argentina.
- Agirreazkuenaga, I. (1989). Nuevas coordenadas jurídicas en materia de seguridad privada. *Revista de Administración Pública*. (118), 9-22.
- Alarcón, L. (2017). El procedimiento sancionador común de la nueva Ley 39/2015 del 1 de octubre. En H. F. Rojas (Coordinador), *Derecho Administrativo Sancionador* (pp. 7-24). Lima: Pacífico editores.
- Aristóteles (1998). *La política*. Traducción de Manuela García Valdez. Madrid: Cremos.
- Beccaria, C. (1993). *Tratado de los delitos y las penas*. Buenos Aires: Heliasta.
- Bermejo, J. (1998). *La administración inspectora*. *Revista de Administración Pública*, (147), 39-58.
- Cobo, T. (2008). *El procedimiento Administrativo Sancionador Tipo*. (Tercera ed.). Barcelona: Bosch.
- Cosculluela, L. (2013). *Manual de derecho administrativo*. (Vigésimo cuarta ed.) Madrid: Civitas-Aranzadi.
- Díez, J. J. (coordinador). (2013). *Función inspectora, actas del VIII Congreso de la Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP.
- Dromi, Roberto (2002). *La seguridad: una deuda del Estado de Derecho*. En: Cuadernos de Época, serie Servicios Públicos 3. Argentina: Ciudad Argentina, 2002.
- Fernández, S. (2002). *La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora*. Granada: Comares.
- García, A. (2006). *La potestad inspectora de las administraciones públicas*. Madrid: Marcial Pons.
- García T., Víctor (2010). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Tercera edición. Arequipa: Adrus, 2010.
- Gómez, M. & SANZ, Í. (2010). *Derecho Administrativo Sancionador Parte general: Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. (Segunda ed.). Pamplona: Arazandi.

- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2014) *Metodología de la investigación*. (Sexta edición). México: McGRAW-HiLL.
- Hobbes, T. (1980). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil. Segunda edición*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Izquierdo, M. (2004). *La Seguridad privada régimen jurídico-administrativo*. Valladolid: Lex Nova.
- Lalama, Gustavo (2007). *Privatización y seguridad ciudadana*. En: Ciudad Segura, Número 19. Quito: Flacso-Ecuador.
- Ministerio de Justicia y Derecho Humanos, (2017). *Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización*. Lima: Autor.
- Morón, J. C. (2017). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Tomo I y II. (Décimo segunda edición). Lima: Gaceta Jurídica.
- Ocqueteau, F. (2000). *Seguridad privada: un punto de vista francés en un panorama europeo*. En: Revista Catalana de Seguretat Pública. Número 6-7. Cataluña: ISPC.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2014). *Regulación por el Estado de los servicios de seguridad privada civil y contribución de esos servicios a la prevención del delito y la seguridad de la comunicad*. Nueva York: UNODC.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018). *Política regulatoria en el Perú, uniendo el marco para la calidad regulatoria*. Paris: Autor.
- Pacori, J. M. (2017). *La actividad administrativa de fiscalización, comentarios a su reciente regulación*. *Actualidad Gubernamental*, (106), 4-6.
- Páez, A (2007). *Control estatal de la seguridad privada: aspecto imprescindible para un óptimo servicio*. En: Ciudad Segura, Número 19. Quito: Flacso-Ecuador.
- Ramos, C. (2011). *Cómo hacer una tesis de derecho y no envejecer en el intento*. Lima: Grijley.
- Rivero, R. (2009). *El estado vigilante, consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- Rousseau, J. (2007). *Contrato Social*. Traducción de Fernando de los Ríos. Duodécima edición. Madrid: Espasa Calpe.

- Santacruz, H. (2007). *Seguridad privada: contribución efectiva a la seguridad pública*. En: Ciudad Segura, Número 19. Quito: Flacso-Ecuador.
- Summers, L. (2009). *Las técnicas de prevención situacional del delito aplicadas a la delincuencia juvenil*. En: Revista de Derecho Penal y Criminología. Número 1. Madrid: UNED.
- Tamayo, M. (2012). *El proceso de la investigación científica incluye evaluación y administración de proyectos de investigación*. (Quinta edición). México: Limusa.
- Tirado, J. A. (2011). *Reflexiones en torno a la potestad de inspección o fiscalización de la administración pública*. Derecho & Sociedad, (251), 251-262.
- Torrente, Diego (2015). *Análisis de la seguridad privada*. Barcelona: UOC.
- Witker, J. (1986). *Como elaborar una tesis en derecho, pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador del derecho*. Madrid: Civitas.
- Zegarra, D. (2016). *Participación de los privados en la actividad de supervisión en el sector eléctrico peruano: breve aproximación a su estudio*. Themis, (69), 123-131.
- Zegarra, D. *La actividad administrativa de fiscalización*. Jurídica, suplemento de análisis legal, (626), 2-3.

ANEXOS:

1. Matriz de Consistencia
2. Ley N° 28879

ANEXO N° 1

MATRIZ DE CONSISTENCIA

TÍTULO: “*Estudio de la actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada: Perú-2018*”

PROBLEMA	OBJETIVO	HIPÓTESIS	VARIABLES	INDICADORES	JUSTIFICACIÓN	METODOLOGÍA	FUENTE	TECNICA	INSTRUMENTO
Identificación del Problema	Objetivo General	Hipótesis Principal	Variable 01	Indicadores 01					
La regulación de la actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada resulta insuficiente para orientar la labor de los sujetos involucrados (autoridades fiscalizadoras-administrados).	Analizar el significado de la actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada, su situación actual y plantear algunas sugerencias concretas respecto a su inicio, desarrollo y finalización.	La actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada constituye un instrumento de intervención administrativa sobre dichos servicios, su situación normativa actual es frágil y poco eficiente, lo cual crea un escenario adecuado para plantear sugerencias respecto a su inicio, desarrollo y finalización.	Actividad administrativa de fiscalización	-Principios retores -Tipos de fiscalización -Sujetos a fiscalizar -Sujetos que fiscalizan -Etapas	Aspectos generales Llenará un vacío de conocimiento respecto de dicho fenómeno y se constituirá en un referente obligatorio para la producción normativa en este ámbito Aspectos tecnológicos La investigación aborda el empleo de las tecnologías en el marco de las acciones de fiscalización sobre los servicios de seguridad privada, SUCAMEC. Aspectos sociales Colaboran y complementan a la seguridad pública incrementando los niveles de seguridad en la sociedad. Aspectos económicos Recursos financieros y humanos en cantidades considerables, los beneficios que reportará son de inestimable valor y justifican todos los esfuerzos.	1.Enfoque Cualitativo 2.Diseño Metodológico de Investigación: No experimental 3. Tipo o alcance: Descriptivo	Secundaria	Análisis Documental	Fichas de análisis documental

P. Secundarios	Objetivos Secundarios	Hipótesis Secundarias	Variable 02	Indicadores 02					
	<p>-Identificar las características esenciales que se deben considerar para calificar una determinada actividad como de servicios de seguridad privada y, por ende, pasible de fiscalización.</p> <p>-Conocer las implicancias legales que ha tenido el régimen jurídico general de la actividad administrativa de fiscalización sobre la fiscalización de los servicios de seguridad privada.</p> <p>-Establecer las diferencias actividad entre la administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada y la actividad sancionadora sobre esta materia.</p>	<p>-Las características que se deben considerar para calificar una determinada actividad como servicios de seguridad privada y, por ende, pasible de fiscalización son de tipo objetivo, subjetivo y finalista, es decir, atendiendo a la finalidad de las labores que se realizan.</p> <p>-El régimen jurídico general de actividad administrativa de fiscalización recogido en el TUO de la LPAG, ha tenido implicancias legales positivas sobre la fiscalización de los servicios de seguridad privada, pues ha otorgado cobertura legal a diversas actuaciones, sin embargo, resulta insuficiente para cubrir las particularidades de la fiscalización en esta materia.</p> <p>-La actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada y la actividad sancionadora en esta materia difieren en cuanto a su contenido, desarrollo, autoridades involucradas y finalidades perseguidas.</p>	Seguridad Privada	<p>- Características</p> <p>- Regulación</p> <p>-Tipos de servicios de seguridad privados</p> <p>-Tipos de acreditación de servicios de seguridad privados</p>					

ANEXO N° 2

LEY N° 28879, LEY DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

La Comisión Permanente del Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

ÍNDICE

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

Artículo 3.- Autoridad competente

CAPÍTULO II

SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

Artículo 4.- Definición

Artículo 5.- Modalidades

SUBCAPÍTULO I

PRESTACIÓN DE SERVICIO DE VIGILANCIA PRIVADA

Artículo 6.- Vigilancia privada

SUBCAPÍTULO II

PRESTACIÓN DE SERVICIO DE PROTECCIÓN PERSONAL

Artículo 7.- Protección personal

SUBCAPÍTULO III

PRESTACIÓN DE SERVICIO DE TRANSPORTE DE DINERO Y VALORES

Artículo 8.- Transporte de dinero y valores

Artículo 9.- Infraestructura

Artículo 10.- Modalidades de transporte

Artículo 11.- Medios de transporte blindados

Artículo 12.- Póliza de seguro

Artículo 13.- Facilidades excepcionales

SUBCAPÍTULO IV

SERVICIO DE PROTECCIÓN POR CUENTA PROPIA

Artículo 14.- Protección por cuenta propia

Artículo 15.- Actividades

Artículo 16.- Restricción

SUBCAPÍTULO V

PRESTACIÓN DE SERVICIOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD PERSONAL Y PATRIMONIAL

Artículo 17.- Servicios Individuales de Seguridad

Artículo 18.- Servicios Individuales de Seguridad Personal

Artículo 19.- Servicios Individuales de Seguridad Patrimonial

SUBCAPÍTULO VI

PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TECNOLOGÍA DE SEGURIDAD

Artículo 20.- Tecnología de seguridad

SUBCAPÍTULO VII

PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ASESORÍA Y CONSULTORÍA

Artículo 21.- Servicios de asesoría y consultoría

CAPÍTULO III

EMPRESAS ESPECIALIZADAS QUE PRESTAN SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

Artículo 22.- Empresas especializadas

Artículo 23.- Obligaciones

Artículo 24.- Prohibiciones

Artículo 25.- Contratos

CAPÍTULO IV

PERSONAL OPERATIVO

Artículo 26.- Definición y requisitos

Artículo 27.- Supervisión del personal operativo de empresas

Artículo 28.- Condición de no autoridad pública

Artículo 29.- Impedimento

Artículo 30.- Otras obligaciones y prohibiciones

CAPÍTULO V

AUTORIZACIONES Y REGISTRO

Artículo 31.- Autorización de Funcionamiento para empresas especializadas y personas jurídicas

Artículo 32.- Autorizaciones para prestación de servicios individuales

Artículo 33.- Registro

CAPÍTULO VI

LOGÍSTICA Y CONTROL DE ARMAS

Artículo 34.- Logística

Artículo 35.- Proveedores

Artículo 36.- Restricciones

Artículo 37.- Supervisión y control de armas y municiones que no son de guerra

CAPÍTULO VII

APOYO A LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

Artículo 38.- Apoyo a la Policía Nacional del Perú

CAPÍTULO VIII

INSTRUCCIÓN Y CAPACITACIÓN

Artículo 39.- Centros especializados de capacitación en seguridad privada

Artículo 40.- Estructura curricular básica

Artículo 41.- Grados de capacitación

Artículo 42.- Certificados de capacitación

Artículo 43.- Convalidación

Artículo 44.- Convenios

Artículo 45.- Prohibición

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA.- Fomento de la formalización del empleo en el sector de seguridad privada

SEGUNDA.- Derechos de los trabajadores

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Delegación de Facultades

SEGUNDA.- Comisión revisora de la estructura, funcionamiento y gestión de la DICSCAMEC

TERCERA.- Reglamento

CUARTA.- Adecuación

DISPOSICIONES FINALES Y DEROGATORIAS

PRIMERA.- Vigencia de la Ley

SEGUNDA.- Norma derogatoria

LEY DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley establece las disposiciones que regulan tanto a las personas naturales y jurídicas públicas o privadas, que prestan servicios de seguridad privada a terceros y aquellas personas jurídicas públicas o privadas que organizan servicios internos por cuenta propia dentro de su organización empresarial; y las actividades inherentes a dicha prestación u organización.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 1

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

Toda persona natural o jurídica que realiza, en cualquier lugar del territorio nacional, actividades de servicio de seguridad privada bajo modalidad normada en esta Ley, se sujeta a las disposiciones contenidas en la presente Ley.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 2

Artículo 3.- Autoridad competente

3.1 El Ministerio del Interior es la autoridad competente para la regulación, control y supervisión de los servicios de seguridad privada, en cualesquiera de las modalidades normadas en esta Ley. La competencia la ejerce el sector a través de la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil, en adelante DICSCAMEC.

3.2 La DICSCAMEC en su rol de control y supervisión, realiza acciones inopinadas y aleatorias de control y supervisión de las empresas dedicadas exclusivamente a prestar servicios de seguridad

privada; labor que a requerimiento de DICSCAMEC, y de forma específica, puede efectuar la Policía Nacional del Perú, la misma que al finalizar dicha labor, debe presentar un informe a la DICSCAMEC sobre las actividades realizadas.

3.3 Toda mención que se realice en la presente Ley referida a autoridad competente se entiende por DICSCAMEC.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Arts. 3, 4, 5 y 6**

CAPÍTULO II

SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

Artículo 4.- Definición

Son aquellas actividades destinadas a cautelar y proteger la vida e integridad física de las personas, así como dar seguridad a patrimonios de personas naturales o jurídicas; realizadas por personas naturales o jurídicas bajo alguna de las modalidades normadas en la presente Ley y debidamente autorizadas y registradas ante la autoridad competente.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 8**

Artículo 5.- Modalidades

Los servicios de seguridad privada se desarrollan bajo las siguientes modalidades:

- a) Prestación de Servicio de Vigilancia Privada.
- b) Prestación de Servicio de Protección Personal.
- c) Prestación de Servicio de Transporte de Dinero y Valores.
- d) Servicio de Protección por Cuenta Propia.
- e) Prestación de Servicios Individuales de Seguridad Personal y Patrimonial.
- f) Prestación de Servicios de Tecnología de Seguridad.
- g) Prestación de Servicios de Consultoría y Asesoría en temas de seguridad privada.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 10, 13, 17, 21, 35, 45, 48**

SUBCAPÍTULO I

PRESTACIÓN DE SERVICIO DE VIGILANCIA PRIVADA

Artículo 6.- Vigilancia privada

6.1 Es aquel servicio prestado por empresas especializadas y comprende únicamente las siguientes actividades:

- a) La protección de la vida e integridad física de personas;
- b) La seguridad de instalaciones públicas o privadas; y,
- c) La seguridad para el normal desarrollo de eventos.

6.2 Estas actividades se circunscriben únicamente al perímetro o ámbito interno de la instalación o donde se desarrolla el evento.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 11,12 ,13, 14,16**

SUBCAPÍTULO II

PRESTACIÓN DE SERVICIO DE PROTECCIÓN PERSONAL

Artículo 7.- Protección personal

Es aquel servicio prestado por empresas especializadas, que proporcionan resguardo, defensa y protección de personas, buscando impedir que sean sujetos de atentados contra su seguridad e integridad personal.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 17, 18, 19**

SUBCAPÍTULO III

PRESTACIÓN DE SERVICIO DE TRANSPORTE DE DINERO Y VALORES

Artículo 8.- Transporte de dinero y valores

Es aquel servicio prestado por empresas especializadas dedicadas a brindar seguridad en el transporte de dinero y valores de propiedad o administrados por entidades públicas o privadas.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 21, 22, 23**

Artículo 9.- Infraestructura

Las empresas que presten el servicio a que hace referencia el artículo precedente, deben contar con infraestructura y logística acorde a las exigencias señaladas en el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 10.- Modalidades de transporte

Para la prestación del servicio de transporte de dinero y valores, pueden emplearse diversas modalidades de transporte, procurando utilizar el medio más rápido y seguro que se encuentre disponible para evitar riesgos en el traslado.

Artículo 11.- Medios de transporte blindados

Los medios de transporte blindados utilizados en la prestación del servicio de transporte de dinero y valores, requieren de la autorización específica otorgada según el traslado a realizar, por la autoridad competente, y con observancia de las especificaciones técnicas que, respecto de dichos medios de transporte, establece el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 24, 25, 27**

Estos vehículos deben estar registrados en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, independientemente de su capacidad de carga; siendo obligación del antes referido sector comunicar al Ministerio del Interior la relación de tales vehículos con sus características individuales y la razón social o nombre de quien figura como propietario.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 30

Artículo 12.- Póliza de Seguro

Para brindar el servicio de transporte de dinero y valores debe contarse necesariamente con Póliza de Seguro que cubra el valor declarado del dinero o valores.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 29

Artículo 13.- Facilidades excepcionales

Los medios de transporte para el traslado de dinero y valores, debidamente autorizados, tienen facilidades excepcionales, cuando corresponda, en función al medio utilizado, y de acuerdo a lo señalado en el Reglamento de la presente Ley.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 34

SUBCAPÍTULO IV

SERVICIO DE PROTECCIÓN POR CUENTA PROPIA

Artículo 14.- Protección por cuenta propia

14.1 Es aquel servicio de seguridad privada, organizado e implementado por cualquier entidad pública o privada, con la finalidad de cubrir sus propias necesidades de seguridad interna, con personal vinculado laboralmente a dicha entidad.

14.2 Su organización e implementación requieren autorización de la DICSCAMEC. Dicha autorización no faculta a prestar servicios de seguridad a terceros.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 35, 36, 39

Artículo 15.- Actividades

Este servicio se desarrolla exclusivamente para realizar actividades de:

- a) Seguridad y protección interna a instalaciones propias, y de personas que se encuentren dentro de las mismas;
- b) Traslado de dinero y valores propios.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 35, 37

Artículo 16.- Restricción

La actividad a que se refiere el literal a) del artículo precedente se circunscribe únicamente al perímetro o ámbito interno de la instalación de la entidad que la organiza o implementa.

SUBCAPÍTULO V

PRESTACIÓN DE SERVICIOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD PERSONAL Y PATRIMONIAL

Artículo 17.- Servicios Individuales de Seguridad

17.1 Son aquellas actividades orientadas a la protección de personas y patrimonios, prestados exclusivamente por personas naturales debidamente capacitadas y que deben contar con autorización expedida por la autoridad competente.

17.2 Las personas naturales o jurídicas que contraten servicios individuales de seguridad están sujetas a las siguientes obligaciones:

a) Celebrar un Contrato de Trabajo con las personas naturales que presten servicios individuales de seguridad, de acuerdo a las normas laborales vigentes.

b) Contratar un Seguro de Salud a favor de la persona natural que presta el servicio individual de seguridad durante el plazo del contrato.

Artículo 18.- Servicios Individuales de Seguridad Personal

18.1 Son aquellos servicios cuya actividad tiene por objeto proporcionar resguardo, defensa y protección a personas, buscando impedir que sean sujetos de atentados contra su seguridad e integridad personal.

18.2 En adición a lo establecido en el artículo 17.2, las personas naturales o jurídicas que contraten servicios individuales de seguridad personal, deben contratar un Seguro de Vida, Sepelio e Invalidez a favor de la persona natural que brinda el servicio individual de seguridad personal, durante el tiempo de vigencia del contrato.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 40

Artículo 19.- Servicios Individuales de Seguridad Patrimonial

19.1 Son aquellos cuya actividad consiste en la protección y custodia del patrimonio de personas naturales o jurídicas.

19.2 Estas actividades se circunscriben únicamente al perímetro o ámbito interno de la instalación donde se desarrolla el servicio.

19.3 Las personas naturales que desarrollan estos servicios no se encuentran autorizadas respecto al uso de armas que no son de guerra.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 41

SUBCAPÍTULO VI

PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TECNOLOGÍA DE SEGURIDAD

Artículo 20.- Tecnología de seguridad

Son aquellos servicios prestados por empresas especializadas, cuya actividad comprende los servicios de monitoreo de señales y de respuesta a las mismas, emanadas por dispositivos electrónicos de alarmas; controles de acceso; circuitos cerrados de televisión; sistemas de posicionamiento satelital; y, sistemas de control de mercadería.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 45, 46

SUBCAPÍTULO VII

PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ASESORÍA Y CONSULTORÍA

Artículo 21.- Servicios de asesoría y consultoría

Son aquellos servicios prestados por personas naturales o jurídicas dedicadas a la elaboración de estudios profesionales de seguridad privada, análisis de riesgos, planes de contingencia, evacuación de instalaciones y controles de pérdidas, destinados a optimizar la calidad de la seguridad de personas y patrimonios.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 48**

CAPÍTULO III

EMPRESAS ESPECIALIZADAS QUE PRESTAN SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

Artículo 22.- Empresas especializadas

22.1 Las personas jurídicas que prestan servicios de seguridad privada son empresas especializadas, debidamente constituidas conforme a la Ley General de Sociedades, y adicionalmente registradas y autorizadas ante la autoridad competente, cuya finalidad es la prestación de servicios a terceros bajo las modalidades de vigilancia privada; protección personal; transporte de dinero y valores; tecnología de seguridad; así como servicios de asesoría y consultoría.

22.2 Una misma empresa puede desarrollar más de una modalidad, siempre que cuente con la autorización correspondiente otorgada por la autoridad competente que especifique las diferentes modalidades de servicios que puede prestar la empresa.

22.3 Las empresas pueden operar en el territorio nacional, en circunscripciones geográficas distintas a la de su sede principal. Para tal efecto, designan un representante legal con residencia en la circunscripción donde presten los servicios; o abren sucursales, agencias u oficinas, a criterio de la empresa, debiendo cumplir con las exigencias señaladas por el Reglamento de la presente Ley.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 9, 15**

Artículo 23.- Obligaciones

23.1 Las empresas especializadas que prestan servicios de seguridad privada deben cumplir con las siguientes obligaciones:

a) Acreditar la formalidad legal de su razón social y cumplir con todos los requisitos, deberes y obligaciones que establece la legislación vigente.

b) Informar trimestralmente a la autoridad competente, el capital social de la empresa suscrito y pagado; socios o accionistas; directores; gerente general y gerentes; personal operativo y administrativo; y cualquier cambio de razón social, capital social, estructura accionaria, funcionarios y demás personal; así como cualquier proceso de fusión, escisión, disolución y liquidación de la empresa.

c) Contar con un Reglamento Interno aprobado por la Autoridad Administrativa de Trabajo, y visado por la autoridad competente, con conocimiento obligatorio de los funcionarios y personal de la empresa.

d) Prestar servicios en las modalidades para las cuales ha sido autorizada.

e) Seleccionar y contratar personal capacitado en Centro Especializado autorizado y que posea el Certificado de Capacitación conforme a lo normado en la presente Ley. Sus aptitudes y desempeño en la función son objeto de evaluaciones anuales obligatorias en el aspecto físico y psicológico.

f) Controlar y supervisar el desarrollo de las actividades del personal.

g) Contratar un seguro de salud, vida, sepelio e invalidez de acuerdo a la naturaleza del servicio de seguridad privada que desarrolla el personal.

h) Poseer licencias empresariales de propiedad de las armas y municiones que no son de guerra, identificando los tipos de armas y municiones que emplean en función de las modalidades de servicios que prestan.

i) Poseer infraestructura adecuada para el resguardo y la custodia de las armas y municiones que no son de guerra.

j) Colaborar, a requerimiento del Poder Ejecutivo, con sus efectivos en los casos en que se decreta el régimen de excepción normado por la Constitución Política del Perú.

k) Inscribirse en el Registro Nacional de Empresas y Entidades que Realizan Actividades de Intermediación Laboral, conforme a los artículos 9 y 10 de la Ley N° 27626, Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores.

l) Registrar los contratos suscritos con los trabajadores ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.

m) Presentar trimestralmente a la Autoridad Administrativa de Trabajo, la información según el formato contenido en la Resolución Ministerial N° 014-2006-TR.

n) Presentar información documentada a la Autoridad Administrativa de Trabajo de haber cumplido con el pago de los derechos y beneficios laborales de los trabajadores, una vez concluida la prestación del servicio del personal asignado al usuario.

o) Otras que señale el Reglamento.

23.2 La autoridad competente, el sector, sus funcionarios y trabajadores, están sujetos al deber de reserva y prohibidos de divulgar bajo cualquier medio la información a que se refiere el literal b) del presente artículo, bajo responsabilidad civil, penal y administrativa.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 55, 62

Artículo 24.- Prohibiciones

Las empresas especializadas que prestan servicios de seguridad privada están sujetas a las siguientes prohibiciones:

- a) Prestar servicios que pongan en riesgo la seguridad nacional.
- b) Utilización de equipos y demás medios empleados que causen daños o perjuicio a terceros.
- c) Desempeñar funciones que competen a las Fuerzas Armadas o Policía Nacional del Perú.
- d) Establecer redes de información para el descubrimiento de faltas o delitos.
- e) Realizar acciones o actividades que constituyan espionaje industrial o comercial.
- f) Uso de información privilegiada de los clientes para fines distintos a los establecidos en el contrato de servicios respectivo.
- g) Contratar, capacitar, entrenar y adiestrar mercenarios contraviniendo Tratados y Acuerdos internacionales vigentes, ratificados por el Estado peruano.
- h) Otras que determine el Reglamento.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 60

Artículo 25.- Contratos

25.1 Las empresas informan a la autoridad competente el inicio de la prestación de servicios a terceros en el mismo día de pactado, remitiendo un formulario con carácter de declaración jurada, y con el compromiso de formalizar la remisión de la copia del contrato celebrado en el plazo establecido en el presente artículo. En el formulario se detallan los siguientes aspectos:

- a) Razón social de las empresas o entidades, o relación de personas naturales a quienes se les preste el servicio.
- b) Fecha de inicio del contrato y duración del mismo.
- c) Lugar de prestación del servicio.
- d) Modalidades del servicio.
- e) Actividades específicas.
- f) Personal responsable.
- g) Tipo de armamento, equipo y transporte utilizado cuando corresponda, de acuerdo a la modalidad autorizada.
- h) Representante Legal de la empresa de servicios de seguridad privada.

25.2 Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación del formulario a que se refiere el numeral anterior, las empresas deben cumplir con remitir a la DICSCAMEC copia del contrato de servicios suscrito.

25.3 El incumplimiento del trámite dispuesto en el presente artículo acarrea sanciones conforme a la normatividad vigente.

25.4 La autoridad competente, el sector, sus funcionarios y trabajadores, están sujetos al deber de reserva y prohibidos de divulgar, bajo cualquier medio, la información contenida en los formularios y contratos que remiten las empresas, bajo responsabilidad civil, penal y administrativa. El Congreso de la República y el Consejo de Seguridad Nacional pueden, en caso de peligro inminente a la seguridad nacional, solicitar la información contenida en los antes referidos documentos.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 61

CAPÍTULO IV

PERSONAL OPERATIVO

Artículo 26.- Definición y requisitos

26.1 Se denomina personal operativo a la persona que, debidamente capacitada y autorizada, realiza alguna de las actividades inherentes a las modalidades de servicios de seguridad privada.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 63

26.2 El personal operativo que labora en las empresas que prestan servicios de seguridad privada y, en general, aquellas personas naturales que presten servicios en las diversas modalidades deben cumplir, como mínimo, los siguientes requisitos:

a) Ser peruano o de cualquier nacionalidad extranjera. En el caso de empresas de seguridad privada, la contratación de personal extranjero se sujeta a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 689, Ley para la contratación de trabajadores extranjeros.

b) No tener antecedentes penales, policiales ni judiciales.

c) No haber sido dado de baja de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional del Perú por causal de medida disciplinaria.

d) Óptima capacidad física y psicológica, acreditada con el certificado correspondiente.

e) Certificado de Capacitación expedido conforme a lo normado en esta Ley.

f) Licencia para la posesión y uso de armas que no son de guerra, identificando los tipos de armas para los cuales se encuentran calificados y de acuerdo a la modalidad del servicio que desempeña. Este requisito no es aplicable para los que prestan servicios con el Grado Básico de Seguridad Privada.

g) Otros estrictamente necesarios que el Reglamento establece de acuerdo a la modalidad del servicio de seguridad que se preste o desarrolle.

La licencia para la posesión y uso de armas que no son de guerra a que se hace referencia en el literal f) sólo será otorgada cuando el personal operativo preste servicios a través de empresas de seguridad privada; o servicios individuales de seguridad personal.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 64

Artículo 27.- Supervisión del personal operativo de empresas

27.1 La supervisión directa del personal operativo integrante de una empresa, está a cargo de un funcionario capacitado en seguridad privada con Grado de Supervisor.

27.2 La labor de supervisión puede ser desempeñada por civiles o por oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional del Perú en situación de retiro, siempre y cuando no hayan pasado a esa situación por medidas disciplinarias o por sentencia judicial condenatoria.

27.3 En el caso de los miembros retirados de la Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú a que se refiere el párrafo precedente, deben capacitarse y obtener el Grado de Instructor en seguridad privada, en Centro Especializado debidamente autorizado, pudiendo para tal fin convalidar cursos llevados en su formación militar o policial con cursos de la estructura curricular básica.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 68

Artículo 28.- Condición de no autoridad pública

El desarrollo de actividades de servicios de seguridad privada no le confiere al personal operativo el carácter de autoridad pública, ni aun en los casos de colaboración en regímenes de excepción.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 66

Artículo 29.- Impedimento

El personal operativo que preste servicios de seguridad privada no puede realizar funciones que por Ley corresponden a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 67

Artículo 30.- Otras obligaciones y prohibiciones

Las demás obligaciones y prohibiciones serán señaladas en el Reglamento de la presente Ley.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Cap. V, 65

CAPÍTULO V

AUTORIZACIONES Y REGISTRO

Artículo 31.- Autorización de Funcionamiento para empresas especializadas y personas jurídicas

31.1 Las empresas especializadas que presten servicios de seguridad privada deben obtener la Autorización de Funcionamiento expedida por la DICSCAMEC, sin perjuicio de otras autorizaciones o licencias normadas en la legislación vigente. Dicha Autorización debe especificar las modalidades de servicios prestados por las empresas.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 50**

31.2 La Autorización de Funcionamiento es intransferible, de ámbito nacional y tiene vigencia de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de su emisión, pudiendo ser renovada por igual período, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de la presente Ley.

CONCORDANCIAS:

D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 51

31.3 La renovación de la Autorización de Funcionamiento debe efectuarse con treinta (30) días calendario de anticipación al vencimiento de la misma.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 53**

31.4 Lo dispuesto en los numerales precedentes es de aplicación también a las personas jurídicas que desarrollan servicios de seguridad privada bajo la modalidad de protección por cuenta propia.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 35**

Artículo 32.- Autorizaciones para prestación de servicios individuales

32.1 Las personas naturales que presten servicios individuales de seguridad personal y patrimonial deben contar con la autorización respectiva expedida por la autoridad competente, de acuerdo a las exigencias señaladas en el Reglamento.

32.2 Dicha autorización es intransferible y tiene vigencia de un (1) año, pudiendo ser renovable por igual período.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 51**

Artículo 33.- Registro

La DICSCAMEC debe contar con un registro permanentemente actualizado de todas las empresas y del personal operativo que brinden servicios de seguridad privada.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Arts. 69 y 81**

CAPÍTULO VI

LOGÍSTICA Y CONTROL DE ARMAS

Artículo 34.- Logística

La autoridad competente establece las normas que señalen las características, especificaciones técnicas y uso de uniforme, emblemas, distintivos e implementos del personal operativo que presta servicios de seguridad privada, a excepción de las personas naturales que realicen servicios individuales de seguridad personal y patrimonial.

Artículo 35.- Proveedores

Las empresas que provean equipos, artefactos, armas y municiones que no son de guerra o cualquier otro medio utilizable para la seguridad privada deben estar registradas y autorizadas ante la autoridad competente.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 76**

Artículo 36.- Restricciones

36.1 El personal operativo sólo puede utilizar armas y municiones que no son de guerra, uniformes, distintivos y demás implementos durante el ejercicio de sus funciones. Al finalizar la jornada laboral debe entregar el arma de fuego, municiones y demás implementos a la empresa propietaria para su custodia y seguridad.

36.2 El tipo y color de uniforme utilizado por el personal operativo no deben ser iguales, ni tener similitud o provocar confusión con los uniformes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 71, 73, 75**

Artículo 37.- Supervisión y control de armas y municiones que no son de guerra

La autoridad competente vela por una adecuada supervisión y eficiente control de armas y municiones que no son de guerra utilizadas por las empresas y demás personas naturales y jurídicas que realicen servicios de seguridad privada, de acuerdo a lo señalado en la presente Ley y demás disposiciones legales, complementarias y reglamentarias que regulan esta materia, bajo responsabilidad.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 59, 72, 74**

CAPÍTULO VII

APOYO A LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

Artículo 38.- Apoyo a la Policía Nacional del Perú

El personal operativo que brinda servicios de seguridad privada tiene la obligación de prestar apoyo, colaboración y auxilio a la Policía Nacional del Perú en el ejercicio de sus funciones, cuando sean requeridos excepcionalmente, conforme a las disposiciones vigentes.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Arts. 7, 56**

CAPÍTULO VIII

INSTRUCCIÓN Y CAPACITACIÓN

Artículo 39.- Centros especializados de capacitación en seguridad privada

39.1 Las actividades de instrucción y capacitación son realizadas por centros especializados constituidos por personas naturales o jurídicas, y autorizados por el Ministerio de Educación y el Ministerio del Interior, cuyo objeto es la formación técnica y profesional del personal que desempeñe labores de seguridad privada, así como en el uso, manejo y mantenimiento de armas y municiones que no son de guerra, y de tecnologías de seguridad.

39.2 La DICSCAMEC lleva un registro de los Centros Especializados de Capacitación en Seguridad Privada; socios o accionistas; directores; personal gerencial; personal administrativo; plana docente; plana estudiantil; y demás personas naturales que reciban capacitación a través de estos Centros.

39.3 Las armas y municiones que no son de guerra utilizadas en los Centros Especializados de Capacitación en Seguridad Privada se sujetan en cuanto a su propiedad, posesión y uso, a las normas vigentes que regulan la materia.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 77, 78

Artículo 40.- Estructura curricular básica

La DICSCAMEC y el Ministerio de Educación elaboran y aprueban la estructura curricular básica que todo Centro Especializado de Capacitación en Seguridad Privada debe implementar obligatoriamente para cada Grado normado en la presente Ley. Asimismo, establecen los requisitos académicos para la obtención de los grados de capacitación.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 83

Artículo 41.- Grados de capacitación

El grado en materia de seguridad privada es otorgado por los Centros Especializados en función al tipo de capacitación recibida:

- a) Grado de Instructor.
- b) Grado de Supervisor.
- c) Grado con especialización en el uso de armas y municiones que no son de guerra.
- d) Grado Básico de Seguridad Privada, que implica el no uso de armas y municiones que no son de guerra.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 79

Artículo 42.- Certificados de Capacitación

42.1 Los Certificados de Capacitación son expedidos por los Centros Especializados y visados por el Ministerio de Educación y el Ministerio del Interior.

42.2 Estos Certificados tienen validez a nivel nacional y otorgan la calificación según el grado de capacitación obtenido en los Centros Especializados.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 85

Artículo 43.- Convalidación

Las personas naturales que hayan recibido capacitación en otros centros distintos a los establecidos en esta Ley, pueden convalidar ante la DICSCAMEC sus Grados o Títulos, conforme lo establece el Reglamento de la presente Ley.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 86

Artículo 44.- Convenios

Los Centros Especializados de Capacitación pueden realizar convenios con instituciones públicas y privadas para el desarrollo de sus actividades.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 87

Artículo 45.- Prohibición

Los Centros Especializados de Capacitación están prohibidos de capacitar, entrenar y adiestrar mercenarios, en estricto cumplimiento a las obligaciones contraídas por el Estado Peruano a través de Tratados y Acuerdos internacionales vigentes.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento) Art. 88

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA.- Fomento de la formalización del empleo en el sector de seguridad privada

Con el objeto de fomentar la formalización del empleo en el sector de seguridad privada, la autoridad competente en coordinación con las municipalidades y los gremios empresariales de la seguridad privada, promueven la ejecución de Programas de Capacitación, en forma gratuita, dirigidos específicamente a personas naturales que presten servicios individuales en viviendas o establecimientos, que a la fecha de la entrada en vigencia de la presente Ley, no se encuentren debidamente capacitadas ni registradas.

La autoridad competente podrá establecer convenios con las municipalidades para facilitar el registro del personal operativo que presta servicios individuales de seguridad personal y patrimonial en el ámbito de su jurisdicción y competencia municipal.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento), Primera Disp. Compl. Final

SEGUNDA.- Derechos de los trabajadores

Los trabajadores que presten servicios de seguridad privada, en cualesquiera de las modalidades, a través de empresas especializadas o de manera individual, se rigen por el régimen

de la actividad privada y tienen derecho a percibir todos los beneficios laborales que les corresponde de acuerdo a ley.

Es de cumplimiento obligatorio de las empresas especializadas que prestan servicios de seguridad privada, la Ley N° 27626 y normas reglamentarias.

CONCORDANCIAS: **D.S. N° 003-2011-IN, (Reglamento), Tercera Disp. Compl. Final**

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Delegación de facultades

Delégase en el Poder Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, la facultad de legislar mediante decreto legislativo, en materia de uso, posesión, control y supervisión de armas en general así como de municiones o explosivos, en un plazo de sesenta (60) días calendario contado a partir de la instalación de una Comisión Mixta del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa, encargada de formular la propuesta de ley.

La Comisión Mixta debe realizar un estudio de toda la normatividad vigente sobre la materia, tendiendo en lo posible a reunificar en un solo dispositivo legal todas las normas referidas a la misma, a fin de actualizar y perfeccionar la legislación vigente.

Ambos Ministerios deben cumplir con designar a sus representantes ante la Comisión Mixta, a razón de tres (3) por cada sector, en un plazo máximo de tres (3) días de publicada la presente Ley. La Comisión Mixta se instala a más tardar dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la designación por los sectores de sus representantes.

SEGUNDA.- Comisión revisora de la estructura, funcionamiento y gestión de la DICSCAMEC

El Ministerio del Interior, a partir de la publicación del decreto legislativo a que hace referencia la Primera Disposición Transitoria de la presente Ley, procede a designar en un plazo no mayor de tres (3) días hábiles a los integrantes de la Comisión Revisora de la estructura, funcionamiento y gestión de la DICSCAMEC, quienes en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, recomiendan las acciones y medidas correctivas necesarias para una óptima y eficiente gestión de la DICSCAMEC.

Esta Comisión Revisora debe remitir al Titular del Sector un informe con el diagnóstico y recomendaciones, a fin de que sean implementadas en el más breve plazo por el Ministerio del Interior. El Ministro del Interior debe remitir inmediatamente copia de este informe a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República.

TERCERA.- Reglamento

En el plazo de siete (7) días hábiles contado a partir del día siguiente de publicada la presente Ley en el Diario Oficial “El Peruano”, el Ministerio del Interior constituye e instala el Comité encargado de la elaboración del proyecto de Reglamento, que está integrado por:

- Un (1) representante del Ministerio del Interior, quien lo preside;
- Un (1) representante de la Policía Nacional del Perú;
- Dos (2) representantes del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana;
- Un (1) representante de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones;
- Un (1) representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo;
- Un (1) representante de la Asociación de Municipalidades del Perú;
- Dos (2) representantes de los gremios que agrupan a las empresas de seguridad privada; y,
- Un (1) representante de la Asociación de Bancos del Perú.

Dicho Comité remite al Ministerio del Interior el referido proyecto en un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario a su instalación.

El Reglamento de la presente Ley es aprobado por decreto supremo refrendado por el Ministro del Interior, en un plazo máximo de quince (15) días calendario de recibida la propuesta.

CUARTA.- Adecuación

Todas las personas naturales y jurídicas que se encuentren prestando servicios de seguridad privada tienen un plazo de noventa (90) días calendario, contado a partir de la vigencia del Reglamento de la presente Ley, para adecuarse a las normas dispuestas tanto en la Ley como en el referido Reglamento.

DISPOSICIONES FINALES Y DEROGATORIAS

PRIMERA.- Vigencia de la Ley

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de la publicación de su Reglamento en el Diario Oficial “El Peruano”; con excepción de la Primera, Segunda y Tercera Disposiciones Transitorias y la Primera Disposición Final y Derogatoria de esta Ley que entran en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”.

SEGUNDA.- Norma derogatoria

Derógase, a partir de la vigencia del Reglamento de la presente Ley, el Decreto Supremo N° 005-94-IN; así como todas las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veinticuatro días del mes de julio de dos mil seis.

MARCIAL AYAIPOMA ALVARADO

Presidente del Congreso de la República

FAUSTO ALVARADO DODERO

Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los diecisiete días del mes de agosto del año dos mil seis.

ALAN GARCÍA PÉREZ

Presidente Constitucional de la República

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ

Presidente del Consejo de Ministros