

PONENCIA SOBRE RELACIONES JURIDICAS CON OBJETO BASADO EN SEGURIDAD PRIVADA

El contrato de seguridad privada, su regulación y las opciones que presenta en la actualidad frente a la polémica acerca de si debe encuadrarse en una contratación de consumo o de locación de servicios.

PONENTE: Oscar Londero*

Sumario:

1. Introducción.
2. Antecedentes Normativos en la República Argentina.
3. Notas Fundamentales de los Proyectos Legislativos Relacionados
4. Autoridad de Aplicación.
5. Debate acerca del tipo de contrato.
6. Fallos relacionados.
7. Reflexión.
8. Conclusiones
9. Consejos para contratar seguridad privada.

*Estudiante de Derecho 3er. TN Pontificia Universidad Católica Argentina Subsede Paraná.

*Programador / Diseñador Informático. Creador del sistema CashPoint® (www.cashpoint.com.ar)

*Autor del Libro: La Filosofía en la Carrera de Derecho (www.oscarlondero.com.ar/Curso/1/F/Fil/Index.htm).

EL CONTRATO DE SEGURIDAD PRIVADA

Introducción.

De un tiempo a esta parte se ha instalado en el ámbito doctrinario jurídico la polémica no pacífica acerca de la interpretación y tipificación de las relaciones jurídicas que tienen como objeto una prestación de servicio de seguridad privada.

Esto ha ocurrido por la transformación sociológica que implica el aumento demográfico, la incesante proliferación de actividad comercial y de consumo, la inseguridad por un gran avance del fenómeno de exclusión social y la inacción o deficiencia estatal frente a la tutela del sumo bien colectivo y social, pilar fundamental del estado de derecho.

La sociedad, ante la demanda de seguridad en su seno, propone actividades supletorias que otorguen remedio social efectivo al flagelo de la inseguridad que ataca los bienes de la propiedad y de la persona.

El derecho como construcción cultural genera actividades que la sociedad considera moralmente apropiadas para equilibrar situaciones no deseadas que afecten bienes jurídicos protegidos. Surge así el espectro normativo vigente y en constante creación. Este ámbito normativo que se encuentra a veces vacío en algunos aspectos merece una especial atención de la doctrina y la jurisprudencia como también de la legislación actual.

Antecedentes normativos en la República Argentina:

Distinto a lo que podría pensarse la regulación legal de las agencias de seguridad se remonta al año 1932. El Edicto de Policía Particular de 1932 estableció en su texto la prohibición de ejercer funciones de policía privada sin previa autorización de la jefatura de policía (art. 1º), la cual fue concedida tan

sólo a personas con "buenos antecedentes y costumbres", debiendo el interesado presentar una solicitud indicando expresamente el personal que ocupará en la misma (art. 2°).

Más tarde, el 9 de diciembre de 1944, el Poder Ejecutivo de la Nación aprobó el Estatuto de la Policía Federal, uno de cuyos artículos contemplaba la facultad de esa fuerza —con exclusión del territorio de las provincias— en cuanto a "intervenir en el ejercicio de las profesiones de policía particular" (art. 7°, inc. b).

El Edicto de Policía Particular de fecha 22 de enero de 1948 destacó que el destinatario de sus disposiciones era el "agente" o la "sociedad de investigaciones privadas", y que la autoridad de aplicación estaba en cabeza de la propia Policía Federal Argentina. Determinó también el carácter de las investigaciones admitidas e impuso las exigencias a cumplir durante la ejecución y trámite de aquéllas (art. 6°).

Dicho régimen fue ratificado y convalidado años después, mediante el decreto ley 17.189, del día 14 de septiembre de 1956 (Adla, XVI-A, 1009), firmado por el entonces presidente de facto, Pedro Eugenio Aramburu. Más tarde, el 24 de marzo de 1976 se sancionó la ley 21.265 (Adla, XXXVI-B, 1035) con el objeto de regular el servicio de seguridad personal prestado por empresas y particulares a los interesados que así lo requiriesen.

A la sanción de dicha ley le siguieron el dictado de dos decretos reglamentarios: el 1063/76 (Adla, XXXVI-B, 1216), que se refirió a los "servicios de seguridad personal prestados por empresas y particulares", en el cual la autoridad de control permaneció en cabeza de la Policía Federal Argentina. El segundo de aquéllos, número 986/78 (Adla, XXXVIII-B, 1540), dispuso que serían la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval, la Policía Federal y las policías provinciales las que, según las respectivas jurisdicciones, tuviesen a su cargo el "control del cumplimiento de las normas establecidas en lo que se refiere al funcionamiento de las empresas o particulares, una vez habilitados, registrados y regulados sus servicios".

Tras ello, en septiembre de 1988 se dictó el dec. 1172/88, que aprobó las normas reglamentarias para la habilitación, registro y control de las agencias y sociedades de policía particular. Se definió el concepto de "investigación privada" como aquella pesquisa desarrollada en el ámbito civil, comercial y laboral, sin incluir el penal, el cual, según estableció, resulta exclusivo de los poderes del Estado.

La Policía Federal, a través del Departamento de Delitos Federales, tuvo a su cargo la regulación, habilitación, registro y control de estos agentes y sociedades, que solamente podían desarrollar sus actividades contando con la debida autorización (art. 1°). Prohibió que quienes prestasen servicios en las fuerzas armadas, de seguridad, o en el servicio penitenciario; así como aquellos que hubieren sido separados de dichas fuerzas por razones disciplinarias, fuesen agentes o directores técnicos. Tal incompatibilidad se extendió, además, a quienes ejercieran funciones o fueren empleados en las administraciones públicas, o se hallaren procesados o condenados por delitos dolosos.

Tras ello, fueron las iniciativas parlamentarias presentadas durante los años 1996 y 1997 de la cuales surge el marco normativo que experimentaría la materia como por ejemplo el decreto vigente N° 1002/99 que el día 10 de septiembre de 1999, mediante un Decreto de necesidad y urgencia firmado por el entonces presidente Carlos Menem y sus ministros se estableció el régimen legal de los Servicios Privados de Seguridad y Custodia.

Notas Fundamentales de los proyectos legislativos.

Las actividades son concebidas como complementarias a las desempeñadas por el Estado en procura de la seguridad interior, siempre que no estuviesen comprendidas dentro de la "... jurisdicción y competencia exclusiva y excluyente de las fuerzas policiales y de seguridad del Estado". Las mismas consisten en:

- vigilancia privada. Se trata de la prestación de servicios que tienen como objeto la seguridad de bienes y actividades, cualquiera sea su naturaleza.

- custodias personales. Comprende el servicio de acompañamiento, defensa y protección de personas determinadas, impidiendo que sean objeto de agresiones o actos delictivos.
- custodias de bienes y valores. Atienden a la satisfacción de los requisitos mínimos de seguridad en edificios, casas centrales, agencias, sucursales, delegaciones; así como al transporte de dinero que realicen con medios propios o de terceros.
- investigación. Abarcan aquellos procedimientos desplegados en procura de información de carácter personal, contratados por un particular a efectos de proteger sus intereses individuales y/o comunes.
- vigilancia con medios electrónicos, ópticos y electro ópticos. Se refiere a la comercialización, instalación y mantenimiento de equipos, dispositivos y sistemas de seguridad electrónica destinados a la protección de bienes, personas, y contra siniestros; así como a sistemas de observación y registro de imagen y audio, verificación y registro de las señales y alarmas.

Como se puede observar, a renglón seguido detallamos. el Art. 2 del decreto 1002/99 reproduciendo lo tratado años antes en los proyectos legislativos 1996/97. El decreto 1002/99 en su articulado establece el alcance de la actividad que nos ocupa:

Art. 2º - Los servicios privados de seguridad, investigaciones, vigilancia y/o custodia sobre personas o bienes, ya sean brindados por personas físicas o jurídicas comprenden las siguientes actividades:

- a. Vigilancia Privada: Es la prestación de servicios que tiene como objetivo la seguridad de personas, bienes y actividades lícitas de cualquier naturaleza. Incluye además la actividad de seguridad, custodia o portería presentada en locales bailables, confiterías y todo otro lugar destinado a la recreación.
- b. Custodias Personales: Consiste en el servicio, con carácter exclusivo, de acompañamiento, defensa y protección de personas determinadas.

- c. Custodias de Bienes o Valores: Es la actividad destinada a satisfacer requisitos de seguridad en edificios, casas centrales, agencias, sucursales delegaciones; como así también en bancos, entidades financieras y el transporte de caudales, dinero, valores y mercaderías, realizados con medios propios o por terceros.
- d. Investigación: Es la que procura información sobre hechos y actos públicos o privados requeridos por cualquier persona física o jurídica en salvaguarda de sus derechos e intereses legítimos. Las tareas de investigación privada podrán ejercerse para los ámbitos civil, comercial y laboral. Podrán actuar en la investigación de delitos solo a instancia de parte y con autorización de los legitimados en el proceso penal.
- e. Vigilancia con medios electrónicos, ópticos y electro ópticos: Comprende la comercialización, instalación y mantenimiento de equipos, dispositivos y sistemas de seguridad electrónica para la protección de bienes, personas y contra el fuego u otros siniestros y de sistemas de observación y registro, de imagen y audio así como la recepción, transmisión, vigilancia, verificación y registro de las señales y alarmas.

Autoridad de aplicación (Art. 3 del Decreto 1002 / 99)

Conforme resulta de los proyectos 1996/97 y del decreto 1002/99, la autoridad de aplicación es el Ministro del Interior a través de la Secretaria de Seguridad con colaboración del RENAR.

EL CONTRATO DE SEGURIDAD PRIVADA, ES UN CONTRATO DE CONSUMO?

Antes de contestar a la pregunta que nos compete, cabe aclarar algunas reflexiones en cuanto al servicio de seguridad personal prestado por empresas y particulares a los interesados que así lo pretendan.

El desarrollo de la seguridad privada que se ha producido en nuestro país obliga a revisar el tratamiento legal para permitir un control eficaz del elevado número de empresas del sector y de los actuales vigilantes de seguridad, por lo que resultaría necesaria la dotación del rango normativo suficiente al desarrollo del régimen aplicable a la materia, ya que su crecimiento notable ha desbordado los marcos jurídicos actuales.

La regulación existente de estas actividades merece una nueva consideración debido al incremento de la demanda y a la aparición de nuevas alternativas, como la contratación de servicios por parte del propio Estado o sus empresas, y las necesidades de las nuevas corporaciones prestadoras de servicios públicos. La anómala situación en que se desarrolló hasta el presente en la vida del país, ha posibilitado en esta materia abusos y también actos delictivos.

Cuando los ciudadanos no se sienten protegidos y observan que sus derechos no son garantizados por el Estado, cuando éste se demuestra impotente con uno de los compromisos básicos asumidos ante la comunidad, la ciudadanía busca nuevas modalidades para proteger sus vidas y sus bienes. Así surgieron las empresas de seguridad privada, cuya finalidad inicial de vigilancia fue ampliándose con el tiempo, conformando en la actualidad un espectro amplio de servicios relacionados con la seguridad que no siempre están debidamente reglamentados.

De que tipo de prestación estamos hablando?

Se trata de la prestación de servicios que tienen como objeto la seguridad de bienes y actividades, cualquiera sea su naturaleza. Comprende el servicio de acompañamiento, defensa y protección de personas determinadas, impidiendo que sean objeto de agresiones o actos delictivos. Atienden a la satisfacción de los requisitos mínimos de seguridad en edificios, casas centrales, agencias,

sucursales, delegaciones; así como al transporte de dinero y/o mercancías que realicen con medios propios o de terceros.

Así, la seguridad privada asume un rol activo en la dinámica social conformando una actividad subsidiaria a la que presta el Estado, toda vez que colabora con este último cumpliendo las tareas que también son de su interés. Lo que resulta entonces una actividad complementaria en la prevención de riesgos, siendo su objetivo cautelar, proteger y asegurar bienes, personas, objetos o cosas de interés para el hogar, la empresa o la industria.

Esta conceptualización supone que toda persona podrá estimar el agregado de seguridad necesaria para considerar su actividad lo suficientemente segura, ya sean brindados por personas físicas o jurídicas, lo que trajo aparejado que en los últimos años ha habido un considerable crecimiento de las empresas de Seguridad y Vigilancia Privada, lo que requiere una normativa moderna y actualizada que regule dicha actividad.

En consecuencia de todo lo dicho, a fin de resguardar la seguridad de la comunidad, hacer más eficaz y eficiente el debido contralor y atento a las características del contrato, es viable preguntarnos si corresponde a un contrato de consumo.

En primer lugar este contrato atípico puede considerarse como un contrato de locación de servicios, dado que se trata de que dos partes se pongan de acuerdo recíprocamente, una a prestar un servicio, en este caso de seguridad, y la otra, a pagar por este un precio determinado en dinero.

Por otro, cuando hablamos de contrato de consumo, debemos tener como recaudo el referimos siempre a la existencia de un proveedor o servidor de bienes o servicios por un lado, y por el otro de un consumidor (usuario). Así la Ley de Defensa del Consumidor (24240) tiene por objeto la defensa de consumidores y usuarios, porque entiende que se implanta un desequilibrio no deseado por lo que interviene por la parte mas débil. De tal manera que cuando exista una situación incierta, dudosa entre una empresa que presta servicios y un consumidor que reclama, no se debe dudar en aplicar la ley en el sentido que mas proteja al usuario del servicio.

Pero antes de continuar es menester realizar ciertas aclaraciones al respecto:

La ley es de naturaleza tuitiva de los intereses colectivos o difusos. Tiende a la defensa de la seguridad de los consumidores y usuarios, mediante normas destinadas a disminuir los riesgos en la prestación de servicios, por lo que su propio texto legal afirma que en caso de duda se tendrá la interpretación mas favorable para el consumidor, debido a la situación de inferioridad en que se encuentran respecto a las empresas prestadoras, ante la posibilidad de que se produzcan abusos, irregularidades o disfuncionalidades en la prestación de los servicios públicos de gestión privada, como resulta la de seguridad privada, bien que debe ser protegido también por el Estado.

Que entiende la ley por consumidor o usuario? Personas físicas o jurídicas que aprovechan, adquieren o utilizan un bien o servicio, a título oneroso, para sí, sus familiares o dependientes. Es decir, para su consumo final, su beneficio propio o de su grupo familiar o social.

Que relaciones regula? Las relaciones que se establecen a partir de la actuación de personas físicas o ideales, de naturaleza pública o privada que intervienen en la producción, distribución y comercialización de cosas o servicios.

A partir de lo expresado y para ir contestando a nuestra pregunta destacamos lo siguiente:

- Pueden ser personas físicas o jurídicas
- Debe existir un contrato, de lo contrario no entramos en el ámbito del “consumo”.
- La contratación debe ser a título oneroso.
- La adquisición debe serlo para consumo final, destinatario, receptor o usuario final del servicio. Se contraponen así al concepto de acto de comercio natural según el art.8 Código de Comercio, que supone la adquisición para lucrar con su posterior venta o locación, y consumo final equivale a todo lo contrario, a destruir, extinguir, agotar.
- O bien, la adquisición debe serlo en beneficio propio o de su grupo familiar o social, entendiendo por este último la organización social con fines determinados o al mero conjunto de personas, material o intelectualmente considerado como tal.

- La incorporación de servicios es una nota positiva y extensiva del régimen legal. La ley Argentina alude a “servicios” sin definirlo, pero destaca que quedan comprendidos los servicios de cualquier naturaleza, por lo que se debe realizar una interpretación amplia del término. Entendemos que se trataría de toda prestación humana que satisface alguna necesidad del individuo o de su grupo familiar o social, siendo en este caso concreto la seguridad. La ley 80788 de Brasil la conceptúa como cualquier actividad apreciada en el mercado de consumo, mediante remuneración, inclusive las de naturaleza bancaria, financiera y de crédito y seguridad, salvo las provenientes de carácter laboral.
- Sujetos obligados: Todas las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, que en forma profesional, es decir que haya asumido esa calidad o condición social; Por lo que quedan comprendidos los que produzcan, importen, distribuyan y comercialicen cosas o servicios a consumidores finales.

Es decir, el prestador de servicios siempre debe ser profesional, la doctrina y jurisprudencia entienden que debe ser ubicado en relación directa con la de empresario, o la de comerciante, que sería la contraparte lógica del consumidor o usuario del servicio y que dan sentido a la normativa protectora de la ley 24.240.

Así en el tema que importa debemos diferenciar:

Que el contrato de seguridad privada será de consumo si es destinado a un consumidor final; será excluido del marco dicho legal (por faltar a los presupuestos de la ley del consumidor) el contrato de seguridad privada destinado a empresas que utilicen la prestación del servicio como insumo, es decir, quedan excluidos quienes adquieran, almacenen o consuman bienes o servicios para *integrarlos* en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros, sea de manera genérica o específica (art. 2 Ley 24.240). De manera que en este caso no se realiza el consumo final que exige el art. 1 de la Ley 24240, ya que aquí es otra empresa o empresario la que adquiere el derecho al servicio, pero lo hace con otro fin y no para usarlo y consumirlo finalmente.

Así entendido el contrato de seguridad privada como un contrato de consumo traería mayores ventajas para los que contratan, ya que dicha ley posee grandes principios protectorios y de

interpretación *pro consumidor como el de buena fe, el deber de información* que en materia de responsabilidad son fundamentales, en cuanto al incumplimiento de la oferta como del contrato mismo. *Dichos incumplimientos abre distintas posibilidades:*

1. *Exigir el cumplimiento forzado de la obligación, siempre que ellos fuere posible.* En el caso concreto de la oferta el art. 7 señala que la oferta obliga a quien la emite, durante el tiempo que se realice y siempre y cuando no haya sido revocada en forma eficaz, conforme a los medios y modos que ofrece el sistema legal.
2. *Aceptar otro producto o prestación de servicio equivalente.* En este caso el empresario asume su incumplimiento y ofrece alternativas de productos o servicios, y depende del consumidor o usuario su aceptación, siendo correspondiente con la premisa de “libre elección” que contiene el encabezado de la norma.
3. *Rescindir el contrato teniendo derecho a la restitución de lo pagado y sin perjuicio de los efectos producidos, considerando la integridad del contrato.* En principio se le debe restituir al consumidor todo lo abonado, independientemente de cualquier cuestión relativa a los efectos ya producidos y de los cuales se benefició o disfrutó. Pero pueden admitirse excepciones ya que el principio no es absoluto.

La norma otorga autonomía a la reclamación de los daños que tuvieren su origen en el incumplimiento. Las únicas eximentes son el caso fortuito y la fuerza mayor. La carga de la prueba de las eximentes corre por cuenta del empresario.

La norma es limitativa, en el sentido de que sólo se aplica a los supuestos de situaciones donde exista riesgo o vicio de la cosa o de la prestación del servicio. No sería aplicable a otras situaciones.

La responsabilidad recae en forma solidaria sobre el productor, el fabricante, el importador, el distribuidor, el proveedor, el vendedor y quien haya puesto su marca en la cosa o servicio. Es decir, la norma tiene amplitud necesaria para comprender a todos los que de alguna manera participan y se benefician con la producción y comercialización de un bien o servicio. Deja a salvo, como es lógico y adecuado a esta situación, las acciones de repetición entre los distintos involucrados

Si existe duda acerca de la inclusión o no de un sujeto como legitimado pasivo, debe recurrirse al artículo 3° y fallar a favor del consumidor.

Por último cabe agregar que la jurisprudencia ha incluido y considerado otros contratos atípicos comprendidos en la Ley 24.240. como la medicina prepaga, tiempo compartido, servicio telefónico, entre otros, que nos permite afirmar que el contrato de Seguridad Privada también quedaría incluido en dicho régimen, pero siempre tendiendo en consideración los recaudos anteriormente señalados.

En definitiva si quisiéramos hablar de ejemplos concretos se pueden analizar los siguientes casos:

El contrato celebrado entre una farmacia o un comercio de venta de indumentaria deportiva y una empresa de seguridad es un contrato de consumo, según nuestra posición, por constituir la figura de consumidor por parte el comercio contratante. En cambio el contrato de seguridad celebrado entre una agencia de seguridad y una fábrica de aberturas se debe considerar una locación porque la fábrica agrega el sistema de producción seguridad a sus instalaciones para elaborar un producto terminado que otro consumidor final adquiere en el futuro. El caso de contratos por adhesión celebrados entre particulares y agencias de seguridad con servicio de monitoreo nos encontramos frente a un contrato de consumo.

Fallos relacionados:

1) Abuso de derecho (negación del orden jurídico por parte del sector empresario). Comentario de Mosset Iturraspe acerca de la relación de consumo, la dignidad de la persona, el maltrato, mala fe empresaria y daño moral que tuviesen lugar en supermercado Carrefour de Rosario en ocasión de un exceso en la revización de una persona por sospecha de robo. (Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Rosario, sala II (C Civ y Com Rosario) (Sala II) ~ 1999/12/02 ~ Bauer de Hernández, Rosa B. c. Carrefour Rosario)

2) Falta de profesionalidad en desempeño de actividad de seguridad en custodia de transporte de cargas. Caso de empresa de seguridad que realiza de manera impropia la custodia de un transporte de lavarropas. (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, sala A • 29/08/1997 • Gambartes, Beatriz E. C. c. Mitnik, Bernardo y otros)

Reflexión:

- Contratar una agencia de seguridad privada ilegal puede ser una forma "barata" de sentirse seguro. Pero a largo plazo esa decisión puede provocar más de un dolor de cabeza y un alto costo monetario y legal al cliente que sólo busca el mejor precio.
- La legislación actual no sólo establece penas para las agencias que no estén habilitadas, sino también para las personas que adquieren sus servicios.
- En la provincia de Buenos Aires, el contratante de una agencia clandestina es pasible de una multa de hasta 18.000 pesos.
- En la Ciudad de Buenos Aires, la ley 118 establece multas de entre 2.000 y 20.000 pesos para los que contraten la prestación de servicios de seguridad no habilitados.
- El de pagar altísimas sumas no es el único riesgo que toma el que contrata una empresa de seguridad ilegal. En el caso de las empresas *truchas* no se tiene la certeza de que tengan contratada una aseguradora de riesgo de trabajo (ART) o un seguro de responsabilidad civil, por lo que, en el caso de producirse un accidente deberá responder quien contrató el servicio. Además, si el vigilador comete un delito en el ejercicio de su actividad, el prestatario corre el riesgo de verse involucrado en una causa penal. También de responder, laboral y previsionalmente, por la falta de pagos y aportes sociales.

Conclusión:

- 1) Necesidad de una regulación adecuada y actualizada que comprenda la versatilidad de la prestación de servicios de seguridad privada.
- 2) Mayor control del organismo a cargo de la habilitación y funcionamiento de las empresas prestadoras del servicio.
- 3) Necesidad de texto normativo – de ser posible – para lograr separar la responsabilidad de los contratantes.

Consejos al contratar seguridad privada

- Exigir a la empresa el certificado de habilitación, otorgado por el organismo oficial de aplicación.
- De poseer o requerirse equipos de radiocomunicación, es necesario que la empresa tenga autorización de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) para uso de la frecuencia y actualizado el pago de aranceles.
- Se debe exigir libre deuda de la obra social, sindicato y aporte solidario.
- La agencia debe poseer seguros del personal y seguros de responsabilidad eventual con pólizas al día.
- Debe contar con habilitación municipal y pagos de tasas al día.
- La empresa deberá contar con servicio médico laboral y psicológico.
- Debe documentar que cumplimentó el acta policial de cada uno de los vigiladores.
- Si los vigiladores se desempeñan armados, deben exhibir credencial de legítimo usuario de armas emitida por el Registro Nacional de Armas (RENAR).
- Capacitación del personal: las empresas deben demostrar la implementación de los planes teóricos y prácticos y certificados expedidos por instituciones autorizadas.
- Las empresas deben presentar inscripción y pagos al día de IVA, Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), ganancias, ingresos brutos y ART.

Textos de Consulta:

- 1) *Trabajo sobre Seguridad del Dr. Martín Lozada. Secretario de la Cámara en lo Criminal de Bariloche.*
- 2) *Fallo comentados por Mosset Iturraspe. Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Rosario, sala II (C Civ y Com Rosario) (Sala II) ~ 1999/12/02 ~ Bauer de Hernández, Rosa B. c. Carrefour Rosario).*
- 3) *Fallo de Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, sala A • 29/08/1997 • Gambartes, Beatriz E. C. c. Mitnik, Bernardo y otros.*