

**UNIVERSIDAD PRIVADA ANTENOR ORREGO**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**



**“LIBERTAD DE TRÁNSITO VS SEGURIDAD CIUDADANA:**

**ASPECTOS DEFICIENTES DE SU REGULACIÓN”**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE**

**ABOGADO**

**AUTOR**

**BACH. ZARATE YUYES GILDA VIOLETA**

**ASESOR**

**MG. MAURICIO JUAREZ, FRANCISCO JAVIER**

**TRUJILLO - PERÚ**

**2020**

**UNIVERSIDAD PRIVADA ANTENOR ORREGO**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**



**“LIBERTAD DE TRÁNSITO VS SEGURIDAD CIUDADANA: ASPECTOS  
DEFICIENTES DE SU REGULACIÓN”**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE**

**ABOGADO**

**AUTOR**

**BACH. ZARATE YUYES GILDA VIOLETA**

**ASESORA**

**MG. MAURICIO JUAREZ, FRANCISCO JAVIER**

**TRUJILLO - PERÚ**

**2020**

## DEDICATORIA

A mis **PADRES**, como agradecimiento, por haberme inculcado valores y principios, y por su comprensión y consejos en todo momento. Por hacer de mí una persona de bien.

A mis **HERMANOS** Frank y Carlos y en especial a Fátima por su apoyo cada vez que la necesitaba.

## **AGRADECIMIENTO**

A mis amistades que por sus contribuciones hicieron posible concluir esta meta. A mi asesor su apoyo y orientación académica en la realización de la presente investigación.

A los docentes de las Escuela Profesional de Derecho de la Universidad Privada Antenor Orrego, por todas sus valiosas enseñanzas

## PRESENTACIÓN

Señores miembros del jurado:

En cumplimiento a lo dispuesto por el Reglamento de Grados y Títulos de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas, escuela académica Profesional de Derecho de la Universidad Privada Antenor Orrego, con la finalidad de Obtener el Título Profesional de Abogado, me es honroso someter a vuestra consideración el presente trabajo de investigación titulado **“Libertad de Tránsito Vs Seguridad Ciudadana: ASPECTOS DEFICIENTES DE SU REGULACIÓN”**.

Dejo a vuestro criterio el presente trabajo, a fin de que sea objeto de evaluación y se emita el dictamen respectivo

Es propicia la oportunidad para dejar constancia de mis sinceros reconocimientos y agradecimientos a los docentes de la escuela profesional de Derecho y Ciencias Políticas, que con su orientación y su enseñanza contribuyeron en nuestra formación profesional y a todas las personas que colaboraron de alguna manera en la realización del presente trabajo.

Atentamente,

-----  
Mauricio Juárez Francisco Javier  
Asesor

-----  
Gilda Violeta Zárate Yuyes  
Bach. Derecho y CC. PP

## **RESUMEN**

El presente trabajo, tiene como cimiento, la problemática que existe respecto a la ausencia de límites entre la libertad de tránsito y seguridad ciudadana, cuando se trata de mecanismos para la defensa de los bienes jurídicos necesarios para que el ser humano se desarrolle de manera correcta en la sociedad; ya que en la actualidad se ha elevado el índice de delincuencia en todo nuestro País, por tal motivo, podemos notar que se ha proliferado las rejas, tranqueras en muchas zonas de la ciudad y del País.

En el desarrollo de esta investigación tuvo como objetivos determinar de qué manera la instalación de tranqueras en vía pública como medio de seguridad ciudadana afectan al derecho al libre tránsito, además se analizarán los alcances y límites a nivel constitucional del derecho fundamental al libre tránsito.

Asimismo, explicaremos de manera clara la competencia de seguridad ciudadana de los gobiernos locales, y si estas contravienen al derecho constitucional de la libertad de tránsito; de esta manera se ha desarrollado aspectos deficientes para su regulación, en cuanto al tema de Libertad de tránsito y seguridad ciudadana. Siendo este un trabajo de tipo jurídico descriptivo y cuyas técnicas se recopilaron de documentos, páginas web, libros, etc.

## **ABSTRAC**

The present investigation, is based on the problem that exists regarding the absence of limits between the freedom of transit and citizen security, when it comes to mechanisms for the protection of legal rights necessary for the human being to develop correctly in society; since at present the rate of delinquency has risen throughout our country, for this reason, we can note that there has been a proliferation of bars, gates in many areas of the city and the country.

In the development of this investigation, it will be determined how the installation of public gates as a means of citizen security affect the right to free transit, and the scope and limits at the constitutional level of the fundamental right to free transit will be analyzed.

We will also clearly explain the competence of citizen security of local governments, and if these contravene the constitutional right of freedom of transit; In this way, it has developed deficient aspects for its regulation, regarding the issue of Freedom of transit and citizen security. This being a legal descriptive work and whose techniques were collected from documents, web pages, books, etc.

## Contenido

DEDICATORIA.....	3
AGRADECIMIENTO.....	4
PRESENTACIÓN.....	5
RESUMEN.....	6
ABSTRAC .....	7
TITULO I.....	12
INTRODUCCIÓN .....	12
1. EL PROBLEMA .....	12
1.1. Planteamiento del problema .....	12
1.2. Enunciado del problema .....	18
1.3. Hipótesis .....	18
1.4. Objetivos.....	18
1.4.1. Objetivo General.....	18
1.4.2. Objetivos específicos .....	19
1.5. Justificación de estudio.....	19
1.6. Antecedentes:.....	20
TITULO II.....	24
MARCO TEORICO .....	24
CAPITULO I.....	24
LIBERTAD DE TRANSITO COMO DERECHO FUNDAMENTAL.....	24
1. RESEÑA HISTORICA .....	24
2. DERECHO A LA LIBERTAD .....	25
2.1. DEFINICIÓN .....	25
2.2. Desde el punto de vista de la teoría Iusnaturalista.....	27
3. LIBERTAD DE TRÁNSITO .....	28
3.1. Libertad de tránsito:.....	28
3.2. La libertad de tránsito en la constitución política del Perú:.....	30

3.3. El derecho a circular libremente en el derecho internacional:.....	31
4. INSTITUCIONES RELACIONADAS AL TEMA DEL LIBRE TRÁNSITO .....	32
a) DEFENSORÍA DEL PUEBLO.....	32
b) ONU .....	32
c) EL PARLAMENTO ANDINO.....	33
d) CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS .....	34
5. ORDENANZA MUNICIPAL.....	35
5.1. Definición de Ordenanza Municipal.....	35
CAPÍTULO II .....	37
SEGURIDAD CIUDADANA E IMPLEMENTACIÓN DE TRANQUERAS/REJAS EN LAS VIAS PÚBLICAS .....	37
1. LA SEGURIDAD CIUDADANA .....	37
1.1. Definición.....	37
1.2. Desde el enfoque doctrinario.....	37
1.3. Marco legal de la Seguridad Ciudadana:.....	38
1.3.1. La constitución Política.....	38
1.3.2. Leyes .....	39
1.3.3. Decretos .....	40
2. DEFINICIÓN DE LAS VÍAS PÚBLICAS.....	40
2.1. Naturaleza Jurídica de las vías públicas: .....	40
3. EL ESTABLECIMIENTO DE REJAS COMO MEDIDA DE SEGURIDAD VECINAL	42
3.1. Regulaciones y Restricciones .....	42
3.2. Apreciaciones sobre el contenido de la sentencia en el expediente N° 349-2004-AA/TC 44	
4. GOBIERNOS LOCALES: DEFINICIÓN .....	46
5. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO LOCAL .....	47
5.1. Competencias administrativas en materia de seguridad ciudadana:.....	48
CAPITULO III .....	51
¿CÓMO SALVAGUARDAR EL DERECHO CONSTITUCIONAL AL LIBRE TRANSITO DE LOS CIUDADANOS? .....	51

1. ANALISIS DEL INFORME N° 81 DE LA DEFENSORIA DEL PUEBLO – LIBERTAD DE TRANSITO Y SEGURIDAD CIUDADANA.....	51
1.1. Delimitación conceptual de la seguridad ciudadana.....	53
2. MECANISMO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN A LA LIBERTAD: HABEAS CORPUS.....	54
2.1. Habeas corpus: Definición.....	55
3. ANÁLISIS DE LAS ORDENANZAS MUNICIPAL DE TRUJILLO N° 029–2014–MPT Y LA ORDENANZA MUNICIPAL METROPOLITANA DE LIMA N° 690.....	57
3.1. OBJETIVOS:.....	57
3.2. ELEMENTOS DE SEGURIDAD:.....	58
3.3. PERSONAS AUTORIZADAS:.....	59
3.4. REQUISITOS PARA TRAMITAR LA AUTORIZACION:.....	59
3.5. VIGENCIA Y RENOVACION. –.....	60
3.6. OBLIGACIONES. –.....	60
3.7. AUTORIZACIÓN PARA EL USO DE ELEMENTOS DE SEGURIDAD FACULTA A SUS OPERARIOS A: –.....	61
4. CASOS – JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL:.....	62
4.1. Sentencia del Tribunal Constitucional- Exp N° 3948-2004-HT/TC- Lima.....	62
4.2. Sentencia del Tribunal Constitucional- Exp N.° 02399-2012-PHC/TC – PIURA.....	64
4.3. Sentencia del Tribunal Constitucional- Exp N.° 5994-2005-PHC/TC – LIMA.....	67
CAPITULO IV.....	70
MATERIAL Y METODOS.....	70
1. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	70
1.1. Por su finalidad.....	70
1.1.1. Investigación Básica.....	70
1.2. Por su profundidad.....	70
1.2.1. Estudio descriptivo.....	70
2. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN.....	70
2.1. Método Deductivo.....	71
2.2. Método Inductivo.....	71
2.3. Método Analítico.....	71

2.4. Método Sintético.....	71
2.5. Método Exegético.....	72
3. MATERIAL DE ESTUDIO.....	72
4. TÉCNICAS DE RECOLECCION DE DATOS .....	72
4.1. Fichaje .....	72
4.2. Analisis documental .....	72
5. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS .....	73
5.1. Ficha .....	73
5.2. Fotocopiado .....	73
5.3. Web.....	73
5.4. Ficha de registro de análisis.....	73
CONCLUSIONES .....	74
RECOMENDACIONES .....	76
Referencias Bibliográficas .....	77
ANEXO 01 .....	80
ANEXO 02.....	81
ANEXO 03.....	82

## **TITULO I**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **1. EL PROBLEMA**

##### **1.1. Planteamiento del problema**

La legislación con relación a la normativa que regula el funcionamiento de las Municipalidades en nuestro país, Ley N° 27972, en su art. 73° determina como competencia que todo gobierno local brindan protección al vecino contra la inseguridad del ciudadano y organicen labores para mantenerla en su concerniente competencia, de tal manera que es una prestación pública local donde participa la sociedad civil y la Policía Nacional.

De modo tal, que las municipalidades son instituciones fundamentales de la estructura organizacional del territorio del Perú, y vías inmediatas de intervención ciudadana en los programas de carácter público que tienen por finalidad promover el proceso de desarrollo local; según el art. 1° de la Ley Orgánica de Municipalidades. Es decir, los gobiernos locales (provinciales, distritales) en la estructura del Estado son el primer nexo de inmediatez que tienen los ciudadanos con el Estado. Brindando servicios públicos que se desarrollan a través de las competencias que la ley le concede como son: competencia en materia tributaria, ambiental, educación, transporte público, programas sociales, seguridad ciudadana, entre otras.

Según el Tribunal Constitucional señala en la STC N° 2876-2005-HC, que, “La seguridad del ciudadano no debe ser mirada como un derecho esencial, sino como un

bien jurídico protegido, haciendo referencia a una serie de procedimientos establecidos a la defensa del avance de la convivencia pacífica vecinal, buscando siempre realizarla en un precepto de armonía, sosiego, y disciplina, a través del diseño y aplicación de pautas que está más relacionadas con el accionar policial. La seguridad ciudadana describe a la protección frente a los fenómenos que resultan lesivos a los individuos y a las condiciones para su desarrollo humano; es decir, consolida una situación de convivencia con “normalidad”, salvaguardando cualquier condición de riesgo o inminente intimidación para los derechos y bienes fundamentales para el bienestar de una convivencia en comunidad y sin peligros.

La Seguridad forma parte de la naturaleza de todo ser vivo considerada como un principio vital de convivencia pacífica. Es así, que su competencia se materializa de diversas acciones que tomados por la Municipalidad: como son los casos del Gobierno Local Municipal de San Juan de Lurigancho que mediante Ordenanza N° 109 de fecha 21 de Abril del 2007, la cual regularizó sobre la creación del servicio de serenazgo en la jurisdicción de su distrito, para que mantengan el orden interno mediante el patrullaje y seguridad en todas sus modalidades, sin que ello implique un reemplazo o conflicto de competencias con la Policía Nacional de Perú como tal, a quien se reconoce a modo de entidad rectora de garantizar que no exista inseguridad ciudadana; el Distrito de Comas, que oficializó la creación del cuerpo de serenazgo, durante el 2015, que mediante Ordenanza Municipal N° 448/MC de fecha 28 de Septiembre del 2015, precisa formalizar la creación de y organización del servicio de serenazgo en el Distrito de Comas, para mantener el orden interno del distrito, mediante acciones preventivas de

patrullaje y seguridad en todas sus modalidades, sin que ello implique nuevamente la sustitución o conflicto de competencias con la Institución Policial PNP.

Asimismo, tenemos la provincia de Trujillo, donde se creó los serenos con el fin de brindar seguridad ciudadana a través de patrullajes y el aviso oportuno de situaciones de riesgo; así también la creación de convenios con comisarias, como es el convenido N° 006-2013-MDE , reconocido por Norma Resolutiva de Alcaldía N° 0853-2013-MDE fechada 29 de Abril de 2013, entre la Municipalidad de la Esperanza y la Policía Nacional del Perú con el propósito de garantizar la convivencia pacífica y sin peligro vecinal por parte de la PNP, para lo cual requiere la dotación de combustible por parte de la Municipalidad. Otro ejemplo es el acuerdo de colaboración Interinstitucional que se celebró entre el Gobierno de la Región la Libertad y el Ministerio del Interior junto con la Policía Nacional del Perú de fecha 06 de enero del 2016, el cual tiene como objetivo potenciar la prevención y la investigación criminal, con el propósito de asegurar una respuesta inmediata al requerimiento ciudadano.

Sin embargo, estas medidas o políticas de seguridad ciudadana no han sido del todo eficientes para erradicar los asaltos y todo tipo de delito que perturban la tranquilidad a la ciudadanía, lo cual ha generado que los ciudadanos busquen alternativas para protegerse de la delincuencia, y de los delitos que ahora se han vuelto más frecuentes en las calles. Según estadísticas del INEI, el 10% de los domicilios del casco urbano en todo el país son perjudicados por las distintas modalidades de robo o tentativa de robo, el 5,2% son afectadas solo por robo y en el 5,3%, el malhechor no llegó a consumir su delito (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018).

Por esta razón, los ciudadanos se han visto en la necesidad de combatir la inseguridad que los perjudica y proteger su integridad, colocando tranqueras, plumas levadizas, casetas de vigilancia, etc. No obstante, esta actuación protectora suscita la invasión y el apoderamiento de las veredas, pasajes, y calles de uso público, las cuales son “bienes de dominio y uso público, es decir, su característica esencial es pertenecer a todos y su finalidad es que sirven para un uso transitorio de cualquier persona permitiendo su libre circulación en condiciones de igualdad, libertad y gradualidad. Ello implica también que el único titular sobre ellas en el ámbito local son las municipalidades y, por lo tanto, las únicas que pueden establecer limitaciones”.

Esto ha obligado a los municipios provinciales y distritales que regulen el tema sobre los enrejados, plumas levadizas, casetas, y tranqueras en vías públicas, mediante ordenanzas municipales, como el caso de la Municipalidad de Lima, a través de la Ordenanza N° 690, publicada un 16 de setiembre del 2004, a fin de normar la utilización disposiciones llamados “elementos de seguridad” en vías locales y a pedido de las organizaciones comunales. La Municipalidad del Agustino regulariza la utilización de elementos de seguridad en el distrito a través de la Ordenanza N° 462-MDEA de fecha 30 de diciembre 2010 y publicada en el diario el peruano. Otro ejemplo es la Ordenanza Municipal N°029-2014-MPT del 20 de agosto del 2014 emitido por la Municipalidad Provincial de Trujillo la cual también, regula la autorización, así como la disposición de poder instalar y la utilización transitoria de elementos de seguridad en la vía pública; sin embargo, a pesar de que se han regulado estos dispositivos normativos aún es notable la existencia de un problema, pues tiene diferentes criterios, y en algunas se transgrede uno

de los fundamentales derechos que tiene toda persona, como la accesibilidad y libertad de tránsito.

Otro ámbito es la Municipalidad de San Luis, en Lima, a través de la Ordenanza N°059-94-MLM mediante el cual hace referencia a todas las interrupciones de las vías públicas, menos las que tienen que ver con rejas, y en consecuencia mediante Ordenanza Municipal, la comuna Metropolitana de Lima, aprueba la regulación del uso del rejado en vías públicas, así también la utilización de tranqueras.

Esto ha ocasionado que estos dispositivos legales en algunos casos contraproducente, desproporcionado, irracional o sencillamente vulnerable a cualquiera de los derechos constitucionales, como también puede ser por no tener la aprobación correspondiente.

La defensoría del Pueblo se ha pronunciado respecto al tema a través de su informe N° 81 “Libertad de Tránsito y Seguridad Ciudadana – Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana” enero del 2004, el documento es el resultado de un estudio de la problemática ocasionada por la colocación de rejas, y otras formas de protegerse contra la delincuencia común, en algunas calles, pasajes, veredas, de Lima Metropolitana y que han generado pugna entre el derecho constitucional de circulación y seguridad ciudadana (Pueblo, 2004).

Es así que, la instalación de las tranqueras limita la libertad de tránsito, la cual se considera como el área constituido como concerniente para la libertad de tránsito de las personas, determinado así por el Estado, esto implica ser calificado como vía de tránsito público. En estos espacios (jirones, calles, veredas, puentes, plazas, etc.), no existe, en principio, prohibición o restricción al traslado de las personas, ya que se supone que las

vías públicas conciernen a todas las personas y no a una persona en particular o conjunto de personas específicas.

Acerca del tema, un caso relacionado con la aplicación de los artículos 1º y 2º de nuestra Constitución Política y el artículo 25º Código Procesal Constitucional podemos mencionar el fallo recaído en el expediente 3948. 2004.HC/TC referida a pronunciarse como fundada la demanda de hábeas corpus de autos, mediante el cual quien demanda arguye que se ha vulnerado su libertad de tránsito ante la instalación de las tranqueras por la Municipalidad Distrital de La Victoria, y el cobro de peaje en una zona rígida sin cajones de estacionamiento pintado.

Así mismo, tenemos la Sentencia del Tribunal Constitucional en la ciudad de Arequipa donde la Señora María Del Carmen Díaz Huertas interpone recurso de agravio constitucional contra la resolución de fojas 183, del 31 de julio 2015, consignada por la segunda Sala de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, que pronunció improcedente la petición de autos, ya que el 18 de mayo de 2015, la Señora María del Carmen Díaz Huertas, quien en nombre propio y representando a sus hermanos José Alonso, Julio Cesar y Jorge Luis, Díaz Huerta, presentó petición de habeas corpus contra el señor Juan Manuel Cuzzi Ramos Bravo y señora Martha Delgado Moran solicita disponer el retiro del enrejado metálico instalado en el espacio por donde transita el personal de servidumbre, ubicado en urbanización León XIII J-14, distrito de Cayma. Reclama que se vulnera el derecho al libre tránsito. (SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL , 2016)

Habiéndose acreditado durante el proceso de habeas corpus la existencia y la validez legal de una servidumbre de paso sobre el predio del demandado y que justamente el enrejado metálico instalado está en el espacio de paso en el predio sirviente, este enrejado limita la libre transitabilidad, como consecuencia, el tribunal ordenó el retiro de las rejas metálicas, es así que se emitió el fallo declarando fundada la demanda.

## **1.2. Enunciado del problema**

¿De qué manera la instalación de tranqueras impuestas en la vía pública, como medio de seguridad ciudadana, afecta el derecho constitucional a la libre transitabilidad de las personas?

## **1.3. Hipótesis**

Las tranqueras impuestas en la vía pública, como medio de seguridad ciudadana, afectan el derecho constitucional de libre tránsito, pues obstaculizan el uso de las vías públicas al limitar la transitabilidad de las personas.

## **1.4. Objetivos**

### **1.4.1. Objetivo General**

Determinar de qué manera la instalación de tranqueras en las vías públicas, como medios de seguridad ciudadana, afecta el derecho constitucional a la libre transitabilidad de las personas.

### **1.4.2. Objetivos específicos**

- Explicar los alcances y límites a nivel constitucional del derecho esencial a la libre transitabilidad de las personas.
- Establecer que motivos tienen los ciudadanos para instalar tranqueras en las vías públicas.
- Identificar las deficiencias existentes entre los dispositivos normativos referidos a seguridad ciudadana y al derecho a la libre transitabilidad.

### **1.5. Justificación de estudio**

En la actualidad los índices de delincuencia incrementan cada vez más, los robos y hurtos son delitos que se ven a diario en todo nuestro país. La seguridad ciudadana sin duda demanda actualmente una gran atención por parte del Estado y es una de las primordiales preocupaciones de los ciudadanos, los que se han dado la potestad de colocar rejas y tranqueras en las calles, además de establecer que persona puede ingresar o quienes transitan por una ruta de orden público, con el fin de proteger su seguridad, transgrediendo así un derecho básico y constitucional que le pertenece a todos los ciudadanos del Perú, que es la Libertad de tránsito

La delincuencia común y la inseguridad ciudadana tiene consecuencias en relación a los espacios urbanos, ya que cada vez aumenta la privatización de la calle, apropiándose así de espacios públicos que deberían estimular el encuentro ciudadano, libre y espontaneo; si bien la seguridad ciudadana (bien jurídico) procura proteger el derecho a la vida de todas las personas, vivir en paz, tranquilidad, propiedad, integridad física y libertad

personal, debe considerarse que la libertad de tránsito (derecho constitucional) permite el desplazamiento de las personas facilitando otros espacios de su libertad y autonomía y el ejercicio de diversos derechos constitucionales (Salud, descanso, alimentación, trabajo, etc.).

### **1.6. Antecedentes:**

De la búsqueda realizada de investigaciones previas en diferentes recintos académicos y/o páginas web se halló la siguiente información:

1. Gabriela Sandoval Espinoza, 2013 – Perú, realizó el estudio “Vivir entre rejas: Seguridad ciudadana y privatización de la calle en urbanizaciones de Ate y la Molina”, investigación que utilizó para alcanzar el grado de magister en Sociología con mención en Desarrollo en la Pontificia Universidad Católica del Perú, quien llegó a las siguientes conclusiones:

- Barrios residenciales de Lima adoptan maniobras que se aplicaron para la instauración de condominios, fundadas en el apartamiento del espacio de la vivienda con el exterior, en el cual se encuentra la calle, área pública por excelencia, en la actualidad se le considera como la primera fuente de peligro en una demostración de miedo al delito. De tal manera que la urbanización e fortificó posteriormente especialmente con la colocación de rejas en las vías públicas, no obstante, ello infringe el derecho a la libertad de tránsito protegido por la constitución.
- En tanto, las decisiones privadas seguían proponiendo condominios cerrados como la mejor y más segura forma de continuar viviendo, las personas adoptaron otras

maneras de protegerse mediante la privatización del área pública. La colocación de enrejados en las calles expresa la apropiación del área pública a través de la privatización del mismo; un intento por distanciarse de este, lo que Borja denominada agorafobia en la ciudad: miedo al espacio público que es propiedad de todos y de ninguno a la vez. (Gabriela, 2013)

2. Gracia de María Pereyra Torres, 2004 - Perú, realizó la investigación titulada “El sistema nacional de seguridad ciudadana a nivel distrital y su incidencia en los índices de criminalidad de Trujillo”, investigación que utilizó con la finalidad de contar con la obtención del título de abogado en la Universidad Privada Antenor Orrego, quien llegó a las siguientes conclusiones:

- Implementar mecanismos que refuercen los vínculos entre la Policía Nacional del Perú mediante sus comisarias, y las Municipalidades Distritales en Trujillo, para lograr integrar a dichas instituciones y superar las limitaciones de cada una de ella en beneficio de un mejor servicio de seguridad ciudadana, los que podrían propiciarse mediante la firma de convenios interinstitucionales.
- Incentivar la contribución de la comunidad en el Sistema de seguridad ciudadana mediante las organizaciones vecinales de seguridad ciudadana, difundiendo los beneficios tributarios a nivel municipal y garantizando de este modo el cumplimiento de la disposición constitucional que invita a la comunidad a participar activamente del sistema.

3. María Cecilia Aramayo Vargas, 2016 – Arequipa – Perú, realizó la investigación titulada “Análisis jurídico del juicio valorativo realizado por el tribunal constitucional respecto al conflicto de derechos generado por las medidas de seguridad ciudadana

(reja) en las urbanizaciones y el libre tránsito en Arequipa 2016”, investigación que utilizo para obtener el grado de Maestro en ciencias del derecho con mención en Derecho Constitucional y Tutela Jurisdiccional en la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, quien llegó a las siguientes conclusiones:

- La relación a la inconstitucionalidad de las rejas, el Tribunal Constitucional ha señalado que su instalación no tendría que ser considerada como tal mientras no existan como un impedimento para el uso del derecho al libre tránsito, indicando que podría existir una limitación razonable y proporcional, y que dicha disposición tiene que justificarse por los hechos que le han dado origen.
- Es necesario que las Municipales se preocupen por estudiar técnicamente las condiciones para regular en sus jurisdicciones – vía la aprobación de Ordenanzas – La ubicación, requisitos y condiciones para que se instalen rejas como medida de seguridad ciudadana.

4. Karen Dalila Chávez Vásquez, 2017 – Perú, realizó la investigación titulada “Regulación de un mecanismo de control en las juntas vecinales, investigación que utilizó para obtener el título de abogada en la Universidad Privada Antenor Orrego, quien llegó a las siguientes conclusiones:

- Las agrupaciones de tipo social denominadas juntas vecinales, se unen con la finalidad de alertar, observar, inspeccionar, y realizar un buen funcionamiento de los órganos locales para con su colectividad, en otras palabras la de vigilar la administración y organización que cada gobierno municipal ejerce, así como supervisar los servicios públicos, vigilar que se cumplan y ejecuten la normatividad municipal y llevar a cabo distintas funciones que se hallen

estipuladas en la ordenanza de su creación, a fin de ayudar a mejorar la vida en sociedad de las personas.

- Se le encarga al gobierno local ejercer más control en sus organizaciones comunales, impidiendo de este modo una mala práctica en las actividades realizadas en detrimento a las personas que desean vivir en una sociedad de bienes. (Chavez Vasquez, 2017).

## TITULO II

### MARCO TEORICO

#### CAPITULO I

### LIBERTAD DE TRANSITO COMO DERECHO FUNDAMENTAL

#### 1. RESEÑA HISTORICA

Históricamente se remonta desde que surge el derecho a la libre transitabilidad en la constitución de 1828, hasta nuestra constitucional actual de 1993.

- **La Constitución Política de la republica peruana de 1828:**

Se dio por el congreso general constituyente el 18 de marzo de 1828. Como presidente de la Republica estuvo don José de la Mar.

TITULO NOVENO DISPOSICIONES GENERALES ART. 154°. - “Todo peruano puede permanecer o salir del territorio de la república, según le convenga. Llevando consigo sus bienes, salvo el derecho de tercero, y guardando los reglamentos de policía”.

- **Constitución Política de la republica peruana 1834:**

Fue dada por la convención nacional, un día del 10 de junio de 1834, el presente era Luis José Orbegoso.

TITULO NOVENO GARANTIAS CONSTITUCIONALES ART. 148°. - “Todo peruano puede permanecer o salir del territorio de la republica según le convenga llevando consigo sus bienes, salvo el derecho de tercero, y guardando los reglamentos de policía.

ART. 148°. - Ningún peruano puede ser expatriado sin previa condenación judicial, ni obligado a mudar de domicilio sin ella. (Acosta, 2014).

### - **Constitución de la República del Perú de 1979**

Fue dada un 12 de Julio de 1979, por el presidente Constitucional de la República, Fernando Belaunde Terry.

#### CAPITULO I: DE LA PERSONA:

ART. 2°. - “A elegir libremente el lugar de su residencia, a transitar por el territorio nacional y salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razón de sanidad. A no ser repatriado ni separado del lugar de su residencia sino por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería”.

### - **Constitución Política del Perú de 1993**

Actual constitución del Perú, fue dada el 29 de diciembre de 1993 por el presidente constitucional de la república del Perú, Alberto Kenya Fujimori Fujimori.

#### CAPITULO 1: DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA:

ART. 2°. - Inc. 11°. - “A elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería. (Acosta, 2014).

## **2. DERECHO A LA LIBERTAD**

### **2.1. DEFINICIÓN**

La libertad es un derecho fundamental, imprescriptible y sagrado constitucionalmente reconocido y que todos los seres humanos poseemos; es la potestad de obrar según su voluntad, razón y criterios.

La libertad tiene un valor tan amplio que se encuentra inmerso entre los valores sociales humanos, democráticos y religiosos. Es por esto que la libertad forma parte de muchas áreas de estudio y análisis como en la religión, la moral o ética, la filosofía, entre otras.

Sentirse libre forma parte de nuestra naturaleza como seres humanos, es por ello que es tan importante respaldar, asegurar y limitar la libertad de cada persona, que por ello forma parte de los derechos humanos que son propios, y el cual se ve restringido cuando se afecta o perturba la libertad del otro.

A pesar de que la libertad se trata de unas características y derechos primordiales de cada individuo, está en muchos casos se ve condicionado, limitado por factores externos que imposibilitan la realización de la persona.

Existen dos tipos de libertades:

Las libertades individuales: son aquellos derechos de los que goza cada individuo como particular, son inalienables e imprescriptibles, entre ellos tenemos, la libertad de expresión, la libertad de pensamiento, la libertad de religión, el derecho a la vida privada, la libertad de circulación, libertad de opinión.

Las libertades colectivas: Es la que se ejerce cuando un grupo de personas conforma una asociación y entre todos dan sus opiniones, acuerdos, o proyectos, entre estas tenemos la libertad de asociación, la libertad sindical, la libertad política, de reunión pacífica.

El autor Castellano Trigo Gonzalo, informa que el ser humano es el único que es libre, la libertad implica capacidad de actuación jurídica, tan trascendental que solo merece restricciones en aras de una convivencia pacífica, ya que no estamos solos, sino que

vivimos en sociedad con otros semejantes que tiene análogos derechos, deberes, obligaciones y facultades que los nuestros. (Rospigliosi, 2014)

«El derecho a la libertad encuentra su fundamento en el valor libertad, es el derecho igual de todos los hombres a ser libres, incluyendo la libertad negativa (no ser obstaculizado por otros) y la libertad positiva (facultad de determinar la propia suerte». (Fernandez Eusebio, 2008)

## **2.2. Desde el punto de vista de la teoría Iusnaturalista**

El iusnaturalismo es una corriente filosófica o de pensamiento desarrollada en el ámbito del derecho como fundamento de los derechos humanos. Para el iusnaturalismo, el origen de este tipo de derechos se halla en la propia naturaleza de las personas.

De este modo, el iusnaturalismo sostiene que el derecho natural es aquel que tienen los seres humanos por el hecho de ser, justamente seres humanos. Está vinculado, por tanto a la naturaleza de los individuos. (Porto, 2018)

La corriente del iusnaturalista denominó en los siglos XVII Y XVIII, esta doctrina hace referencia a que los derechos humanos, son inherentes a este, sin importar si son reconocidos o no por el estado. Los derechos humanos deben permitir el pleno desarrollo de los seres humanos, por tal deben ser garantizados sin importar su condición social, género o nacionalidad que posea.

El iusnaturalismo es la idea general de que, por encima de las leyes generales, de que por encima de las leyes humanas, las leyes que hacen los estados, pues existe un conjunto de leyes naturales, la cual, su validez no depende de las decisiones humanas,

sino que responde con la naturaleza de las cosas, del hombre, de Dios en el caso del iusnaturalismo de origen teológico o en la versión más moderna, que es la razón.

El iusnaturalismo es una doctrina que tiende a asociar la moral y al derecho de una forma necesaria, pues no se puede hablar de derecho sin moral.

El derecho natural no es una teoría o una filosofía que se enfrente a otra teoría o filosofía distinta. El derecho natural es el derecho real y concreto que surge de que hay cosas que corresponden al hombre real y concreto ante los demás hombres reales y concretos, en virtud de su condición de ser humano o, desde otro punto de vista, es aquella proporción justa proveniente de la naturaleza de las cosas, que se da entre aquellas cosas que se intercambian o distribuyen en el tráfico humano. Es, pues, una parte del derecho real y concreto que rige la sociedad, el cual es en parte natural y en parte convencional o positivo. Por consiguiente, el arte del derecho natural es una parte del arte del derecho, sin el cual el jurista sólo es jurista a medias. (Hervada, 1986)

Por esta razón y opiniones distintas podemos decir que la libertad es un derecho inherente a la persona, el ser humano por el solo hecho de serlo nace con el derecho a la Libertad.

### **3. LIBERTAD DE TRÁNSITO**

#### **3.1. Libertad de tránsito:**

La libertad de tránsito, representa parte de uno de los derecho fundamentales del ser humano, por el cual todo individuo ostenta el derecho a desplazarse y circular de manera libre, ya se dentro de su país, o de un país a otro.

La libre transitabilidad así mismo es un derecho llamado como libertad de locomoción o de desplazarse y acredita la facultad de toda persona para ir por donde deseen y situarse donde les plazca. En decir es el atributo que consiente a todo individuo ingresar al territorio del estado, permanecer en este, fijar su domicilio, movilizarse de un lugar a otro y salir del país sin mayores restricciones, salvo las que correspondan a motivos de mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería. (Mesia Ramirez & Sosa Sacio)

El derecho al libre tránsito implica la facultad que tiene toda persona para poder desplazarse libremente y con total discrecionalidad, por cualquier lugar del territorio nacional, con los límites establecidos por las leyes. El sujeto activo de este derecho es cualquier persona natural, y el sujeto pasivo es del Estado o cualquier persona natural o jurídica, por tratarse de un derecho fundamental (Defensoria del pueblo, 2004).

Podemos señalar, que el derecho a trasladarse o transitar de manera libre dentro del territorio nacional se encuentra en el marco clásico de libertades o derechos fundamentales, es decir se encuentra inmerso dentro de los derechos reconocidos a toda persona humana en las constituciones de todo estado moderno, con el fin de no limitar o restringir este derecho.

En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la seguridad ciudadana es un bien jurídico constitucional que en muchas ocasiones se ha contrapuesto a la libertad personal.

La libertad de locomoción no es de carácter excepcional o propio de los residentes peruanos, sino que también alcanza a los extranjeros. En el artículo 22 de la convención americana de los derechos humanos señala que “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y residir en el con

subjeción de las disposiciones legales”, así también el artículo 12 del pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos sostiene que “quien se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente su residencia”.

El Decreto legislativo N° 703 de la Ley de Extranjería, diferencia para los extranjeros las condiciones de “permanente” o “residente”. La permanencia es temporal y sujeta a un plazo; en cambio la residencia es indefinida, salvo cuando es concedida por motivos de estudio, trabajo o religiosos. En estos El Decreto legislativo N° 703 de la Ley de Extranjería, diferencia para los extranjeros las condiciones de “permanente” o “residente”. La permanencia es temporal y sujeta a un plazo; en cambio la residencia es indefinida, salvo cuando es concedida por motivos de estudio, trabajo o religiosos. En estos dos casos los extranjeros se convierten ya en parte de la población del estado y por lo tanto adquieren también los derechos fundamentales que reconoce la constitución peruana y quedan sometidos también a la jurisdicción y leyes nacionales.

El problema quizá aparezca respecto de los extranjeros que no detentan ninguna de las anteriores situaciones por haber ingresado o continuado en nuestro de País de manera ilegal.

### **3.2. La libertad de tránsito en la constitución política del Perú:**

En el artículo 2° inciso 11 de la constitución política del Perú señala que “toda persona tiene derecho a elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él y a entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería”; al igual que el artículo 25°, inciso 6 del Código procesal Constitucional en el que refiere que “El derecho de los nacionales o de los

extranjeros residentes a ingresar, transitar o salir del territorio nacional, salvo mandato judicial o aplicación de la Ley de Extranjería o de Sanidad”.

Este derecho entiende, primero, que los nacionales puedan elegir libremente el lugar en el que deseen establecerse dentro del país; por otro lado, los extranjeros regulares, el lugar determinado dentro del país en el que residan de forma continua. En segundo lugar, forma el derecho de los peruanos de permanecer en territorio nacional sin que estos puedan ser expulsados arbitrariamente. En último lugar, comprende el derecho de salir de cualquier Estado, este derecho es válido tanto para extranjeros como para nacionales.

De esta manera se quiere estar al tanto que todo nacional o extranjero con residencia establecida alcanza desplazarse con libertad y sin limitaciones en el territorio de nuestro país, lo que da a entender la entrada a nuestro suelo patrio, transito dentro del mismo o salida del país.

### **3.3. El derecho a circular libremente en el derecho internacional:**

En el derecho internacional la libertad de circulación le droit d' aller et vener, según la formula francesa, parece configurarse como un derecho humano, ya que así parece enunciado en numerosos instrumentos internacionales declarativos de derechos humanos de diversa naturaleza, con distinto alcance y contenido; tales instrumentos son :la Declaración Universal de derechos humanos de 10 de diciembre de 1948, el protocolo numero 4 reconociendo ciertos derechos y libertades además de las que ya figuran en el convenio y en el protocolo adicional al convenio , 16 de setiembre de 1963 (el protocolo 4), el pacto internacional de derechos civiles y políticos de 16 de diciembre 1966, la

Convención Americana sobre Derechos Humanos, o pacto de San José de Costa Rica, de 22 de Noviembre de , la carta Africana de los Derechos del Hombre y de los pueblos, o carta de Bánjul, de 27 de Junio de 198, la convención sobre los derechos del niño, de 20 de noviembre de 1989, la carta Árabe de Derechos Humanos, de 22 de mayo de 2004, y la Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de Estados del Sureste Asiático (ASEAN), de 18 de noviembre de 2012. (Daudi, 2016)

#### **4. INSTITUCIONES RELACIONADAS AL TEMA DEL LIBRE TRÁNSITO**

##### **a) DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

La defensoría del pueblo es un órgano constitucional con autonomía, creado por la constitución de 1993. La defensoría está autorizada de modo tal que puede realizar investigaciones a una posibilidad que se afecte el derecho esencial al libre tráfico por la utilización de rejas, tranqueras, casetas que transgreden al libre tránsito y demás operaciones semejantes en las vías públicas, adoptadas por grupos de vecinos en la Ciudad de Lima, y que en ocasiones han contado con autorización de las municipalidades distritales. De ser el caso se propondrán medidas correctivas a las autoridades públicas competentes. (Pueblo, 2004)

##### **b) ONU**

La organización de las naciones unidas se refiere así al tema de la libertad de tránsito, a través de los siguientes artículos:

Art. 13° de la declaración Universal de Derechos Humanos.

“Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”.

“Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.

Ar. 12° del Pacto Internacional de derechos civiles y Políticos. - “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente su residencia”.

“Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso el propio”

“Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”.

“Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país”.

### **c) EL PARLAMENTO ANDINO**

Actualmente la Comunidad Andina (CAN) está compuesta por: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; Los ciudadanos andinos tenemos derecho a movilizarnos libremente en la subregión, en calidad de turistas, trabajadores, prestadores de servicios o inversionistas subregionales.

Tenemos derecho a:

- Ser admitidos e ingresar libremente en el territorio de los demás países de la CAN, en calidad de turistas, sin necesidad de visa y con la sola presentación de nuestro documento nacional de identidad.

- Movilizarnos libremente como trabajadores, con nuestras familias, previo registro en la oficina de Migración Laboral correspondiente.
  - Que se nos facilite el libre tránsito y nuestra presencia temporal, como personas naturales o jurídicas, para la prestación de servicios en los demás países andinos.
  - Que se nos autorice el ingreso y permanencia por el tiempo que se necesario, como promotores, inversionistas y ejecutivos de las empresas multifuncionales andinas.
- (Tasayco, 2013)

#### **d) CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

La corte interamericana de los Derechos humanos es un órgano de los Estados Unidos (OEA). El tribunal de la corte interamericana de derechos fue creado por el artículo 33b de la Convención interamericana sobre Derechos Humanos para amparar los derechos consagrados por la Convención.

##### **ART. 22. DERECHOS DE CIRCULACIÓN Y DE RESIDENCIA.**

“Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en el con sujeción a las disposiciones legales.

Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.

El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la salud nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral y la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.

El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público. Nadie puede ser

expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, no ser privado del derecho a ingresar en el mismo. (Tasayco, 2013)

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente convención, solo podrá ser expulsado de el en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

Toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o sus opiniones políticas.

Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros”

## **5. ORDENANZA MUNICIPAL**

### **5.1. Definición de Ordenanza Municipal**

Ordenanza es una disposición o mandato, que forma parte de un reglamento y que está subordinado a una ley. La ordenanza es emitida por la autoridad que tiene el poder o la facultad para exigir su cumplimiento. (Merino, 2010)

De acuerdo al ordenamiento jurídico en cuestión, la ordenanza recibe distintos nombres, la ordenanza municipal, es aquella dictada por la máxima autoridad de una municipalidad o un ayuntamiento y con la validez dentro del municipio o comuna. La ordenanza provincial, en cambio, extiende su alcance a toda una provincia. (Merino, 2010)

En España, por ejemplo, en las diversas ciudades periódicamente se establecen nuevas ordenanzas municipales que tienen como claro objeto el mejorar la seguridad y la calidad de vida de sus habitantes. Así, en el caso de Madrid se han desarrollado legislaciones de este tipo que básicamente lo que persiguen es establecer limitaciones en lo que se refiere a los horarios de apertura y cierre de los locales de ocio o frenar la prostitución en determinadas calles y barrios. (Julián Pérez Porto y María Merino, 2010)

La rotulación de calles, la suciedad de las vías urbanas, la publicidad exterior o los servicios de transporte público son otros de los temas sobre los que los ayuntamientos de los municipios del país también toman la decisión de abordar en sus ordenanzas. De esta manera, a través de ellas, no solo se ponen cuotas a los mismos, sino que además se establecen multas y sanciones administrativas para quienes no cumplan.

Otra definición de Ordenanza la podemos encontrar en el Blog “apuntes jurídicos” del profesor Jorge Machicado el que menciona que una ordenanza es un acto normativo a través del cual se expresa el concejo municipal para el gobierno de su respectiva sección de provincia en temas que revisten interés general y permanente para la población y cuya aplicación y cumplimiento es de carácter obligatorio desde su publicación. s. (Julián Pérez Porto y María Merino, 2010)

## **CAPÍTULO II**

### **SEGURIDAD CIUDADANA E IMPLEMENTACIÓN DE TRANQUERAS/REJAS EN LAS VIAS PÚBLICAS**

#### **1. LA SEGURIDAD CIUDADANA**

##### **1.1. Definición**

De acuerdo a nuestra Ley, entendemos por seguridad ciudadana, al trabajo integrado que desarrolla el Estado, con la contribución de la colectividad, consignada asegurando su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y el uso pacífico de las vías y espacios. Así, como la contribución a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

Entre otros aspectos, esta ley crea los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad con funciones y atribuciones, por cuya razón daremos a conocer lo dispuesto en esta ley para distritos. (Campos, 2005).

En el Perú el Estado no ha sido efectivo para lograr y a su vez garantizar la seguridad; es por ello que la población ha optado por mecanismos para su propia protección, como, rondas campesinas, comités de autodefensa en las áreas rurales; plumas, casetas, enrejados en muchas zonas residenciales, así como costosos sistemas de seguridad, como son las cámaras de seguridad y video vigilancia.

##### **1.2. Desde el enfoque doctrinario**

Este proviene pacíficamente hacia un punto de vista centrado en la construcción de mejores niveles democráticos de ciudadanos, con la persona humana como objeto

central de objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del estado o el de determinado orden político. Siendo así que también se trata en unos casos de dar una definición muy amplia, que incorpora medidas de garantía de otros derechos humanos (como el derecho a la educación: el derecho a la salud; el derecho a la seguridad social, o el derecho al trabajo, entre otros), mientras que en otros casos se reduce esa definición a las intromisiones de las fuerzas policiales y, eventualmente, del sistema judicial. De la misma manera se tratan indistintamente distintas definiciones, como “seguridad pública”, “seguridad humana”; o “seguridad democrática”, lo cual origina un marco indefinido desde el punto de vista técnico para precisar los estándares de derechos humanos comprendidos. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

### **1.3. Marco legal de la Seguridad Ciudadana:**

#### **1.3.1. La constitución Política**

Artículo 44°. “Son deberes primordiales del Estado: Proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”.

Artículo 166°. “La policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público/o del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia”.

Artículo 195°. “Las municipalidades tienen competencia para: 5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales y su responsabilidad”.

### 1.3.2. Leyes

- Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú.

Art. 70: “Son funciones de la Policía Nacional las siguientes: Garantizar la seguridad ciudadana. Capacitar a las entidades vecinales organizadas en esta materia”.

- Ley N° 27072, Ley Orgánica de Municipalidades.

Art. 85: Las municipalidades brindan servicios de seguridad ciudadana. Las municipalidades provinciales tienen como función exclusiva: “1.1. Establecer un sistema de seguridad ciudadana con la participación de la sociedad civil y la Policía Nacional, y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley”.

- Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Art. 1°- Objeto de la Ley. “La presente Ley tiene como objeto proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional. Comprende a las personas naturales y jurídicas, sin excepción, que conforman la Nación Peruana”.

- Ley N° 29611 – Ley que modifica la Ley 29010 sobre las facultades de los gobiernos regionales y locales para disponer recursos a favor de la Policía Nacional de Perú.

### **1.3.3. Decretos**

- Decreto Supremo N° 012-2013 que aprueba el reglamento de la Ley del sistema de Seguridad Ciudadana
- Decreto Supremo N° 105-2002, del 17 de octubre de 2002, que institucionaliza el Foro de Acuerdo Nacional.

## **2. DEFINICIÓN DE LAS VÍAS PÚBLICAS**

Las vías públicas son espacios de dominio público y común, por donde transitan los peatones y circulan vehículos. Las vías públicas son lugares y espacios por donde circulan las personas, forman parte de las vías públicas las calles, los senderos, las avenidas, etc.

El encargado de regular el funcionamiento de la vida pública es el Estado, quien a través de las leyes y normativas que impone, busca preparar el uso de los espacios públicos para la población

### **2.1. Naturaleza Jurídica de las vías públicas:**

Las vías públicas es todo aquel espacio que desde el Estado haya sido constituido y estructurado como referente para el libre traslado, desplazamiento de personas. Las personas pueden transitar libremente por dichos espacios públicos (calles, puentes, plazas, avenidas, veredas, etc.), ya que, en principio, no existe limitación o restricción al libre desplazamiento de los individuos.

Una de las principales características de estos trayectos viales es la de ser vías de uso público y de libre tránsito; en tal sentido pertenece a todas las personas y no a una sola persona o un conjunto de personas en exclusivo. Esto involucra, que los trayectos viales

no deben ser apropiados por autoridad alguna o individuo, tampoco se pueden emplear formas restringidas, derechos reales u obligaciones que alteren el contenido fundamental del derecho de transitar libremente sobre ellas. (Pueblo, 2004).

Las municipalidades tienen competencia para administrar el patrimonio de bien público y amparar que las avenidas y otros espacios de utilización de índole público sean usadas hacia los propósitos a que están consignados. Ahora, son los gobiernos locales, los que, por ser el nexo más cercado a la ciudadanía, se encargan de controlar que las vías públicas sean utilizadas para provecho de la población, teniendo así una serie de requisitos para la colocación de tranqueras, rejas metálicas, casetas, etc.; y ordenando el retiro de aquellas que se instalen sin su aprobación.

El caso más reciente sobre retiro de rejas en la ciudad de Trujillo, se dio el 04 de Marzo del 2019, donde, con la finalidad de recobrar las áreas de carácter público y aportar con la ornamentación de la Ciudad, la Municipalidad de Trujillo, dispuso a través de la Gerencia de Desarrollo Urbano, retirar y decomisar las dos rejas que estuvieron situadas sin autorización entre la Urbanización Monserrate, en los pasajes Irak y Mónaco, obstaculizando la vía pública y el libre tránsito. (Industria, 2019)

Al respecto el encargado de la gerencia de Desarrollo Urbano, señor Andy Alvarado Aldana refiere que, *“Se notificó a los vecinos para que retiren voluntariamente las rejas, pero no lo hicieron. Por ello, se procedió a su retiro inmediato. Nosotros vamos a continuar con los trabajos de fiscalización en el transcurso de las semanas y, próximamente, estaremos realizando operativo sobre tranqueras que están en la misma situación”*



(Fotografía del retiro de rejas en entre la Urbanización Monserrate, en los pasajes Irak y Mónaco

- Web: <http://noticiasresponsables.com>)

### **3. EL ESTABLECIMIENTO DE REJAS COMO MEDIDA DE SEGURIDAD VECINAL**

Todo espacio que desde el Estado haya sido constituido como referente al libre desplazamiento de los ciudadanos se le puede considerar como una vía de tránsito. Dentro de estos espacios tenemos las calles, las avenidas, las veredas, las plazas, los puentes, etc.

Las vías de tránsito no solo sirven para el desplazamiento de las personas por las calles, sino que además proporciona otros ámbitos de su autodeterminación, es así que sirven para una variedad de derechos constitucionales (trabajo, alimentación, descanso, salud, etc.).

#### **3.1. Regulaciones y Restricciones**

Dichas restricciones, pueden ser de dos clases explícitas e implícitas: las restricciones explícitas las encontramos de modo expreso en los enunciados de inciso 11 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú.

a. Como primer supuesto explícito, se presume que ninguna persona puede ser limitada en cuanto a su libertad individual, salvo existencia de algún mandato formal emitido por autoridad judicial.

b. Cuando provienen de individuales. El Tribunal Constitucional se hace la pregunta si existe la necesidad, es decir una justificación sustentada para tomarse la facultad de colocar rejas o tranqueras; al respecto, se concluye que no se pueden implementar en todas en todas las vías como por ejemplo en avenidas de tránsito fluidas o en zonas en las que exista un comercio frecuente.

El tribunal a través del expediente N° 349-2004-AA/TC valora si:

a. El establecimiento de las rejas o tranqueras, en todos los casos responde a las mismas justificaciones.

b. y, si pueden asumir toda clase de características.

El Tribunal Constitucional considera que el establecimiento de rejas como medidas de seguridad vecinal no es *per se* inconstitucional, si se parte de la necesidad de compatibilizar o encontrar un marco de coexistencia entre la libertad de tránsito como derecho y la seguridad ciudadana como bien jurídico.

Así mismo considera que lo que no es constitucional tendría como resultado que el instrumento implementado o la manera de usarlo resulte insensata, desmedida, sencillamente nociva para cualquier derecho constitucional que reconoce el ordenamiento.

No se debe permitir el cierre total de una vía de uso público ya que esto perturbaría el contexto fundamental del derecho a la libre transitabilidad, así mismo, corresponde certificar que las rejas no se conviertan en un obstáculo para el ejercicio del derecho a

la libre transitabilidad sino solo una restricción razonable y proporcional, es así que este tipo de medidas debe ser debidamente demostrada por los acontecimientos que le dieron origen (el aumento de los delitos, robos, asaltos, etc.), esto por la necesidad de proteger un interés público superior, la protección del bien jurídico seguridad ciudadana ; y además debe ser proporcionada a los fines que se procure alcanzar con ella.

Es muy común la colocación de enrejados y tranqueras como medidas de seguridad en las zonas residenciales, o donde la delincuencia tiende a aumentar, pero es necesario siempre que la utilización de un mecanismo de control para reducir la justificación por la cual se colocan, resulte proporcional a medida que no transgreda los derechos de los demás individuos.

### **3.2. Apreciaciones sobre el contenido de la sentencia en el expediente N° 349-2004-AA/TC**

Como ya se ha mencionado, el Tribunal Constitucional establece que las vías públicas son para el desplazamiento de las personas, así mismo para dar facilidad a demás ámbitos de la autodeterminación de la persona y el ejercicio de una diversidad de derechos constitucionales como la salud, la alimentación, descanso, trabajo, etc. Por lo que las vías públicas establecen sin duda un elemento instrumental de suma importancia por la cual depende el desarrollo y la satisfacción plena de un conjunto de objetivos personales.

En este sentido, nos resulta poco lógico, que el dictamen recaído en el expediente N° 349-2004-AA/TC, se considere un juicio valorativo donde la seguridad ciudadana (bien jurídico), pueda estar por encima de la libertad de tránsito (derecho constitucional).

La libertad de tránsito está configurada dentro de nuestra constitución política del Perú de manera explícita u objetiva, por lo que consideramos que no se puede procurar realizar un juicio valorativo en el que se explique que la seguridad ciudadana comprende a todos los ciudadanos, y la libertad de tránsito solo algunos ( a los que reclamen su derecho), cuando la situación es opuesta, toda vez que la libertad de tránsito beneficia a todos y las medidas de seguridad ciudadana adoptadas, solo algunos, a los vecinos en las que las urbanizaciones se hallan enrejadas.

Otro punto preocupante, es cuando el Tribunal se refiere a: *“que no son inconstitucionales (las medidas de seguridad) mientras no sean un obstáculo para el ejercicio del derecho al libre tránsito, sino que podrían ser una limitación razonable y proporcional, siendo que dicha medida tiene que estar justificada por los hechos que le han dado origen”*. Consideramos que esto no es muy congruente puesto que deja la posibilidad de que cualquier persona proceda a enjear su calle argumentando que es una restricción “razonable y proporcional”.

Es aquí que debemos considerar que se entiende o que entienden las personas por proporcionalidad y además ¿sería posible que un ciudadano pueda determinar si su instalación de las tranqueras o rejas son proporcionales a las medidas de seguridad que en realidad se requiere?

Pues nos damos cuenta de que esto deja la posibilidad a los ciudadanos para que cualquiera, que así lo considere, pueda vulnerar nuestro derecho de libertad de tránsito

(derecho de primera generación), pues como hemos visto deja la puerta abierta a que cualquiera que así lo considere y por salvaguardar su “seguridad ciudadana”, proceda a la instalación de rejas o tranqueras, disponiendo así que nadie pueda transitar por su calle, o prohibiendo el ingreso de vehículos en su urbanización.

#### **4. GOBIERNOS LOCALES: DEFINICIÓN**

Un ayuntamiento, alcaldía o municipalidad es la institución que se encarga de la administración local de un pueblo o ciudad, constituida por un alcalde y varios Regidores Miembros de la Corporación Edil quienes administran los intereses de una municipalidad. Es el órgano administrativo de menor rango territorial y, por tanto, el más cercano al ciudadano. (Wikipedia, 2018)

Es así que las municipalidades cuentan con de autonomía Política, económica y administrativa, y representan al vecindario, ya que son el vínculo más cercano a este y promueven la apropiada prestación de los servicios públicos locales, así como su desarrollo integral.

La Ley general Orgánica de Municipalidades N° 27927 en el Título preliminar – Artículo I, señala que los gobiernos municipales son instituciones, fundamentales de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación comunal en los propósitos públicos, que institucionalizan y realizan gestiones con independencia los intereses propios de las correspondientes comunidades; habiendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

En el Artículo IV de la Ley Orgánica de Municipalidades – se refiere a la finalidad de las Municipalidades, ellos “Representan al vecino, suscitan la conveniente asistencia de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su jurisdicción.

Dentro de su artículo V, señala que las municipalidades gozan de un estado democrático, descentralizado y desconcentrado, lo cual su estructura, organización y cargos específicos se basan en una visión de Estado democrático, unitario, descentralizado y desconcentrado, con el fin de alcanzar el desarrollo razonable del país.

En el marco del transcurso de la descentralización y acorde al criterio de subsidiariedad, el gobierno más cercano a la población es el más apto para ejecutar la competencia o las funciones; por lo tanto, el gobierno central no le corresponde adjudicarse competencias que pueden ser cumplidas con más eficacia por los gobiernos de cada región, y estos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por las municipalidades.

En el artículo VI, señala la promoción del desarrollo económico local, en la que los gobiernos locales promueven el desarrollo económico local con incidencia en la micro y pequeña empresa, a través de planes de desarrollo local aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; así como el desarrollo social, el desarrollo de capacidades.

Es así, que lo primero que podemos señalar respecto a los gobiernos locales, y su función es que son entidades básicas, estos tienen el medio y nexo necesario e idóneo para relacionarse más directamente con la población, debido a su autonomía, su competencia y su estado democrático y descentralizado, logrando de manera más eficiente subsanar los requerimientos de la ciudadanía.

## **5. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO LOCAL**

Nuestra constitución Política del Perú, en su artículo 195 Inc. 8, refiere que Los gobiernos locales son competentes para (...) 8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia

de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, (...) conforme a ley”

### **5.1. Competencias administrativas en materia de seguridad ciudadana:**

- La ley N° 27783 – Ley de bases de descentralización- del 20 de Julio de 2002, dispone en su artículo 43 que concierne a los gobiernos locales ejecutar competencias compartidas en materia de seguridad ciudadana. Esta normativa la interpretamos de tal manera que dicha competitividad se comparte entre los gobiernos locales de cada distrito y provincia, y en coordinación con la Policía Nacional, para la aplicación de políticas de seguridad ciudadana.
- Ley orgánica de la Policía Nacional del Perú, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2000 –IN:

ARTICULO 9°. - La Policía Nacional, tiene las siguientes funciones:

*9.4. Son quienes garantizan la seguridad ciudadana a través de actividades, como la de prevenir, investigar, apoyar, orientar y la de protección a la comunidad. Para cumplir con tal objetivo, organiza y capacita a las vecinales con la finalidad de obtener su efectiva participación, manteniendo estrecha coordinación con las autoridades del lugar y otras organizaciones civiles.*

- Entre otras de las competencias del gobierno local, está también la seguridad ciudadana, que es un punto de suma importancia y preocupación para la población. La ley orgánica de Municipalidades en su artículo 85 establece las funciones que en este campo ejercen los gobiernos locales:

## ARTÍCULO 85°. - SEGURIDAD CIUDADANA

*Las municipalidades en seguridad ciudadana ejercen las siguientes funciones:*

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:
  - 1.1. Instituir un método de seguridad ciudadana, con la colaboración de la sociedad civil y de la Policía Nacional, y establecer mediante la regulación los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley.
  - 1.2. Hacer el trabajo de coordinación para las acciones de defensa civil en la provincia, sujetándose a la normatividad vigente relacionado a las juntas de Defensa Civil Provinciales.
2. Funciones concretas compartidas de municipalidades provinciales:
  - 2.1. Coordinar con los gobiernos locales que la componen con la Policía Nacional el servicio interdistrital de serenazgo y seguridad ciudadana.
  - 2.2. Promover actividades de apoyo a las compañías de bomberos, beneficencias, cruz roja, y otras entidades de servicio a la vecindad.
3. Funciones determinadas excepcionales de los gobiernos locales distritales:
  - 3.1. Establecer una prestación de serenazgo o vigilancia municipal en el momento que más convenga, concordante a la normatividad establecida por el gobierno local provincial respectivo.
  - 3.2. Coordinación con la junta de Defensa Civil del distrito las respectivas tareas que se necesitan para la atención de los pobladores damnificados por catástrofes de origen natural o de otra índole.

3.3. Formar el registro y control de las organizaciones vecinales que cobran montos o administran bienes vecinales, para garantizar el cumplimiento de sus fines (Pueblo, 2004).

### **CAPITULO III**

## **¿CÓMO SALVAGUARDAR EL DERECHO CONSTITUCIONAL AL LIBRE TRANSITO DE LOS CIUDADANOS?**

### **1. ANALISIS DEL INFORME N° 81 DE LA DEFENSORIA DEL PUEBLO – LIBERTAD DE TRANSITO Y SEGURIDAD CIUDADANA.**

Este informe busca dar a conocer las conclusiones del presente estudio de la problemática que se originan a través de la instalación de medios de seguridad como son: tranqueras, las plumas levadizas, rejas, etc., y que ocasionan una pugna entre el derecho de libre transitabilidad y el bien jurídico de la seguridad ciudadana.

Esta investigación tiene cuatro objetivos, que son:

- I. Revisar mediante el análisis si es legal y razonable las medidas que restringen el derecho esencial al libre traslado en las vías públicas de Lima y su correspondencia con la seguridad ciudadana como bien jurídico protegido.
- II. Establecer si las municipalidades, puesto que forman parte de la administración pública, alcanzan ejercer atribuciones reglamentarias y actos facultativos para limitar el derecho a la libertad de tránsito.
- III. Establecer si hay relación directa entre el incremento de la delincuencia y la adopción de medios de seguridad, valorando las capacidades compartidas entre la Policía Nacional del Perú y los gobiernos locales.
- IV. Presentar lineamientos con la finalidad de regular por vía legal del uso excepcional de medios de seguridad en las vías públicas.

Dentro del informe, se considera que ningún derecho es absoluto, de tal manera que la competitividad para restringir la función de un derecho constitucional, se deberá entender de manera tal como la potestad fijada por la constitución o la ley con el propósito de limitar, mitigar o modular el ejercicio del mismo, pero sin ocasionar afectación a su contenido esencial.

Respecto a las vías públicas, su característica principal es la de ser de orden público y de libre desplazamiento, es decir, las vías públicas les corresponden a todos los ciudadanos y no a una sola persona o agrupación en particular, tampoco se pueden apropiar de esta ninguna autoridad.

Las vías públicas están destinadas entonces, al libre desplazamiento de las personas y los autos y todo tipo de vehículo, pueden ser privados o públicos, presentándose de esta manera como el medio que garantiza el ejercicio de la libre transitabilidad.

Teniendo en cuenta que todo el mundo tiene derecho a la libertad de tránsito y al uso público de las vías, dentro del informe tomamos como referencia principios que dirigen la utilización usual de las áreas públicas, en la que autores como Castro de Ulloa y Burritica consideran:

- Igualdad: ya que, como ya se mencionó no hay preferencias por unas u otras personas, todas tienen derecho al uso de las vías públicas.
- Libertad: está permitido hacer uso de las vías públicas todo aquello, siempre y cuando no dañe a otro.
- Gratuidad: se refiere a que no está permitido la recaudación de derecho que realiza la administración, a excepción del peaje en algunos casos.

## 1.1. Delimitación conceptual de la seguridad ciudadana

En la actualidad comentar sobre seguridad ciudadana, es hablar de una convivencia poco pacífica, la seguridad ciudadana es un problema que aqueja a todo el país, tras esto la sociedad busca su propia “protección”, planteándose distintas soluciones como pueden ser, el pedido de medidas punitivas más drásticas para combatir la ola de criminalidad que se suscita, organizarse para crear mecanismo de protección y prevención frente a los actos delincuenciales, buscar la participación de los gobiernos locales ( como nexo más cercano a la ciudadanía) en las tareas de seguridad .

De este modo, si bien resulta discutible la existencia de un derecho a la seguridad ciudadana a nivel doctrinario, aquí se considera que resulta significativo recalcar que la forma instrumental de la seguridad ciudadana sitúa al hecho que *“constituye un requisito indispensable para el desarrollo de la libertad de las personas y un presupuesto para el ejercicio efectivo de los derechos contenidos en la constitución”*

Dentro del informe del análisis se toma en cuenta la definición de seguridad ciudadana de Torres Rojas Emilio, quien la define de manera tal como el contexto en el que se respeta la integridad física y, donde, se logre complacerse de la privacidad del hogar sin temor a ser atacado, de la misma manera a desplazarse con tranquilidad por las calles sin miedo a ser víctima de robo o de una agresión.

Es así que podemos concluir un concepto de seguridad ciudadana acorde a lo señalado anteriormente como una situación donde prime la normalidad en la que los ciudadanos puedan desarrollarse, normalidad de convivencia, en la que puedan desenvolverse sin temor a un riesgo o desconcierto; estando asimismo como un bien común fundamental para el progreso de toda persona y de la sociedad en su conjunto de manera sostenible.

La defensoría del pueblo concluye en “que el derecho a la libre transitabilidad este logra ser restringido por la autoridad pública en los casos y bajo los contextos que el orden constitucional y los pactos internacionales sancionados por el Estado peruano expresamente aprobados por el Estado peruano expresamente lo autoricen, y que cualquier acto o medida que suponga su afectación, deberá evaluarse dentro de los márgenes de los principios de legalidad y razonabilidad que nuestro ordenamiento jurídico consagra”. (Pueblo, 2004)

Además, propone un punto que nos parece interesante, respecto a la propuesta de una ley expedida por el congreso de la República para crear un marco regulatorio que faculte a las municipalidades a autorizar la adopción de medidas excepcionales de seguridad sobre las vías públicas, tomando en cuenta además que dichas medidas no impliquen una restricción absoluta a la circulación de personas y vehículos, respetando el contenido básico del derecho a la Libertad de tránsito consagrado en el Art. 2, inciso 11 de nuestra Constitución Política.

## **2. MECANISMO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN A LA LIBERTAD: HABEAS CORPUS**

Los mecanismos de protección se ejercen mediante acción judicial, estos están creados para proteger una eventual o real pérdida, amenaza o vulneración contra nuestros derechos constituidos en la Constitución Política del Perú, con el fin de restituir las cosas a su estado anterior si así fuera posible, o de indemnizar a la persona que ha sido dañada.

Dentro de estos mecanismos constitucionales tenemos la acción de amparo, el habeas data, la acción inconstitucional de leyes, acción de cumplimiento, y el habeas data.

## 2.1. Habeas corpus: Definición

El habeas corpus es una acción de garantía constitucional que resguarda la libertad física y personas de las personas, dirigida a restablecer la libertad que ha sido transgredida o amenazada por actos u omisiones que pueden ser de autoridades, funcionarios o particulares.

El habeas corpus tiene como propósito proteger a un ciudadano de la privación de su libertad individual de manera ilegal, tiene como fin inmediato evitar las detenciones arbitrarias y el restablecimiento de la libertad vulnerada o amenazada.

Según el Inciso 1° del artículo 200° de la constitución Política del Perú, el habeas corpus resulta “ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos.

“Al decir que el habeas corpus protege la libertad física, queremos significar que es la garantía deparada contra actos que privan de esa libertad o la restringen sin causa o sin formas legales. Detenciones, arrestos, traslados, prohibiciones de deambular, etc. son los actos que, arbitrariamente, pueden lesionar la libertad física cuando carecen de fundamento y de forma, por ejemplo: si emanan de autoridad incompetente, o de autoridad competente pero sin forma debida, o de autoridad competente o incompetente sin causa justa, etc” (Jauchen, 2012)

En la doctrina se diferencian las siguientes modalidades que puede adjudicarse la demanda de habeas corpus en atención a la lesión que se pretende corregir:

a) El habeas Corpus reparador o clásico:

Se interpone cuando se produce la privación arbitraria o ilegal de la libertad física de la autoridad pública o particular, arbitraria o ilegal, que involucran realizar privaciones contra la libertad física de las personas. Por ejemplo: arrestos de una autoridad no competente, arrestos sin orden escrita.

b) Habeas corpus correctivo:

Esta modalidad es usada cuando se originan actos de agravamiento ilegal o arbitrario con respecto a las formas o medios en que se efectúan las penas privativas de la libertad.

“El habeas corpus correctivo ha sido la vía procesal utilizada para revisar múltiples aspectos de la vida carcelaria incluyendo, entre otros los siguientes: a) Malas condiciones generales de cumplimiento de las medidas de encierro. b) Libertad sexual de las personas privadas de libertad. c) traslados. d) Arbitrariedad en la aplicación de sanciones disciplinarias. e) Derecho a la intimidad de la correspondencia. f) Requisita a los visitantes de los centros carcelarios g) Trato discriminatorio a presos que padecen VIH” (Jauchen, 2012).

c) Habeas corpus preventivo:

Esta figura de habeas corpus procede cuando existe una amenaza actual de manera cierta e inminente a la libertad personal, locomotiva o a la integridad personal. No se puede interponer con carácter preventivo, si faltara la orden de detención o si el individuo no está efectivamente privado de su derecho de locomoción.

Este podrá ser utilizado en los casos en que, no habiéndose concretado la prisión de la libertad, existe empero la amenaza cierta e inminente de que ello ocurra, con vulneración de la Constitución o la ley de la materia.

(Galindo Sandoval, Consideraciones sobre el Habeas Curpus, 2014)

d) El habeas corpus restringido:

Esta modalidad se utiliza cuando se ve afectado la libertad física o de tránsito es objeto de fatigas, perturbaciones o molestias, que conjugaran una seria limitación para su íntegro ejercicio. Es así que en estos casos, a pesar de no privarse de la libertad al sujeto, se le limita en un grado menor. Otra manera, es la prohibición de acceso o circulación a determinados lugares.

“Entre otros supuestos, cabe mencionar la prohibición de acceso o circulación a determinados lugares; los seguimientos perturbatorios carentes de fundamentos legal y/o provenientes de órdenes dictadas por autoridades incompetentes; las reiteradas e injustificadas citaciones policiales; las continuas retenciones por control migratorio o la vigilancia domiciliaria arbitraria o injustificada, etc.” (Galindo Sandoval, Consideracion sobre el habeas corpus, 2014).

### **3. ANÁLISIS DE LAS ORDENANZAS MUNICIPAL DE TRUJILLO N° 029–2014–MPT Y LA ORDENANZA MUNICIPAL METROPOLITANA DE LIMA N° 690**

#### **3.1. OBJETIVOS:**

Podemos deducir que ambas ordenanzas tienen objetivos afines, en cuanto a normar dentro de su respectiva jurisdicción, para la instalación de instrumentos de seguridad en las rutas de la localidad a pedido de los grupos organizados de vecinos.

De igual manera coinciden en cuanto a la aplicación los criterios, siendo estos:

- ✓ Excepcionalidad. – Cuando se autoriza la utilización de instrumentos de seguridad concedidos únicamente por la premura de proteger ante la presencia de un riesgo eminente, que coloca en peligro de la persona y su propiedad.
- ✓ temporalidad. – La utilización de instrumentos de seguridad que involucre la interrupción o alteración del tráfico de vehículos y peatones, estos no serán permanentes y serán retirados paulatinamente en razón de la disminución del peligro que forjo la necesidad de seguridad solicitada.
- ✓ accesoriedad. – La utilización de instrumentos de seguridad no sustituye ni es complementario al trabajo en materia de seguridad ciudadana de la Policía Nacional y si de las municipalidades locales, quienes mantienen y/o ejercen sus funciones de acuerdo a la normativa vigente.

### **3.2. ELEMENTOS DE SEGURIDAD:**

En ambas ordenanzas citan como elemento de seguridad (Rejas batientes, Plumas levadizas, casetas de vigilancia); sin embargo, la ordenanza Municipal Metropolitana de Lima N° 690 no permite otro elemento de seguridad que no sea los antes mencionados, asimismo, corresponde referir que la ordenanza Municipal de Trujillo N° 029 si contempla otros elementos de seguridad como los ya mencionados que contengan similares características y fines.

### **3.3. PERSONAS AUTORIZADAS:**

Del análisis de ambas ordenanzas se puede constatar que las personas autorizadas para poder solicitar estos elementos de seguridad son: Cualquier agrupación vecinal debidamente acreditada por la Municipalidad de su jurisdicción (habitabilidad).

### **3.4. REQUISITOS PARA TRAMITAR LA AUTORIZACION:**

Las presentes Ordenanzas materias de análisis contemplan como requisitos de permiso para la tramitación de los instrumentos de seguridad, son:

- ✓ La ordenanza Metropolitana Lima esta avocada a la aprobación de al menos 80% de los conductores de predios, en tanto que la ordenanza Municipal de Trujillo N° 029, esta avocada a la conformidad de por lo menos 80% propietarios y residentes de predios, para acceder a la autorización de estos elementos de seguridad.
- ✓ Como segundo requisito contemplado por la Ordenanza Metropolitana de Lima es obtener dictamen propicio de la Oficina de defensa civil de la Municipalidad distrital correspondiente; a diferencia de la Ordenanza Municipal de Trujillo es Reconocimiento de la agrupación vecinal.
- ✓ Asimismo, como tercer requisito, ambas contemplan el tema de los detalles y especificaciones técnicas de diseño, tamaño material y características especiales del elemento de seguridad a instalar y el pago por la inspección ocular de cada elemento y de trámite de instalación de elemento de seguridad.
- ✓ Otro punto que se muestra en Ordenanza Municipal de Trujillo N° 029, es la DEMOSTRACION OBJETIVA de las medidas para el funcionamiento y operatividad de los elementos de seguridad desde las 7:00 PM hasta las 7:00 AM del día sgte. que es

el único horario permitido para cerrar la vía; este requisito nos parece muy significativo por cuanto pone un límite en cuanto al horario en que los elementos de seguridad estarán imposibilitando la vía pública.

### **3.5. VIGENCIA Y RENOVACION. –**

- ✓ Mientras la Metropolitana de Lima N° 690 Otorga una Autorización de (2) años, pudiendo renovarse en el mismo plazo. Su renovación se tramitará dentro de los (60) días anteriores al vencimiento del plazo, la Ordenanza Municipal de Trujillo N° 029, solo otorga la autorización de vigencia y renovación por (1) año, pudiendo renovarse en el mismo plazo. Su renovación se tramitará dentro de los (30) días anteriores al vencimiento del plazo.

### **3.6. OBLIGACIONES. –**

- ✓ Dicta como obligación la ordenanza Metropolitana de Lima N° 690:
  - Contar con la presencia de al menos un vigilante por las vías locales usadas con elementos de seguridad. La reja y en su caso pluma levadiza deberá permanecer cerrada únicamente cuando se encuentre un vigilante.
  - Exhibir carteles de libre pase en lugar visible. 3.
  - Los ingresos peatonales permanecerán abiertos y sin ningún obstáculo que impida el ingreso a las personas.
  - Instalar a su costo, la señalización que indique la respectiva autorización.

- ✓ Dicta como obligación la ordenanza Municipal de Trujillo N° 029:
  - Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento y operatividad de los elementos de seguridad desde las 7:00 PM hasta las 7:00 AM del día sgte. que es el único horario permitido para cerrar la vía.
  - Exhibir carteles de libre pase en lugar visible.
  - Asumir responsabilidades por las infracciones a las normas de la presente ordenanza, así como por los daños y perjuicios que ocasionen a terceras personas por la manipulación de los elementos de seguridad.

En ambas ordenanzas podemos determinar que contemplan pautas, tales como presencia de un vigilante, horarios de operatividad, mecanismos informativos referentes a los elementos de seguridad entre otros; los cuales tienen como finalidad proporcionar el cumplimiento y el fin de estos mecanismos de seguridad. Sin embargo, como propuesta objetiva lo ideal sería homogenizar ambas ordenanzas y contar para el presente caso con un horario establecido y un personal autorizado que salvaguarde la integridad y la propiedad de las personas, sin vulnerar el derecho al libre tránsito.

### **3.7. AUTORIZACIÓN PARA EL USO DE ELEMENTOS DE SEGURIDAD FACULTA A SUS OPERARIOS A: –**

- ✓ En la Ordenanza Municipal de Lima Metropolitana especifica que el personal designado a la función de vigilancia está facultado para, tomar nota, para efectos referenciales, del número de placa y demás características exteriores de los vehículos que ingresen o salgan por las vías locales interferidas e Impedir el paso de personas a pie o en vehículos en

flagrante delito, a diferencia de la ordenanza Municipal de Trujillo que no especifica estas facultades.

Sin embargo, a pesar de que en la ordenanza Municipal de Trujillo no se encuentra contemplado la orden de impedir el paso de personas a pie o en vehículos en flagrante delito, este se encuentra contemplado en la Constitución Política del Perú, en el artículo 2, inciso 24, literal f y en el artículo 259 del Código Procesal Penal.

#### **4. CASOS – JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL:**

##### **4.1. Sentencia del Tribunal Constitucional- Exp N° 3948-2004-HT/TC-**

###### **Lima**

Recurso Extraordinario interpuesto por Don Carlos Ugaz Rodríguez Contra la resolución expedida por la cuarta Sala Especializada Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Lima.

- ANTECEDENTES:

El recurrente, con fecha 22 de junio de 2004, interpone demanda de habeas corpus contra el alcalde de la Municipalidad Distrital de la Victoria, refiere que la emplazada ha instalado una tranquera en la cuadra 10 del Jirón Antonio Bazo, La Victoria, lugar en el que fue intervenido por la Policía Municipal de dicho distrito, que le exigió el pago de un nuevo sol por derecho de parqueo. Asimismo, que a los vecinos del lugar se les exige que estacionen automóviles en el parqueo. Finalmente alega que las tranqueras al no permitir el ingreso de los taxis a dicho lugar para recoger pasajeros, ponen en riesgo a los que pueden ser asaltados por los delincuentes que pululan en los cruces de las calles aledañas.

- FUNDAMENTOS:
  - El demandante alega la vulneración de su libertad de tránsito, materializada presumiblemente en las tranqueras instaladas por la emplazada en la cuadra 10 del jirón Antonio Bazo, y en el cobro de peaje en una zona rígida.
  - Al respecto, conforme lo sostenido en anterior oportunidad (STC. N° 2876-2005-PHC) “Facultad de libre tránsito comporta el ejercicio del atributo de *ius movendi et ambulandi*. Es decir, supone la posibilidad de desplazarse auto determinativamente en función a las propias necesidades y aspiraciones personales, a lo largo y ancho del territorio, así como a ingresar o salir de él, cuando así se desee”.
  - Se tomó en cuenta también que el Alcalde emplazado remitió al colegio la ordenanza N° 12-03-MDLV, que regula la instalación de sistemas de seguridad, vigilancia y control en el Distrito de la Victoria, norma general que considera como elementos de seguridad y control peatonal el uso de casetas, pluma levadiza y giratoria y las rejas.
  - El colegiado considera la STC N° 2876-HC, que sostiene que “La seguridad ciudadana no le corresponde ser vista como un derecho esencial, sino a manera de bien jurídico protegido, por cuanto se refiere a una serie de operaciones o acciones toda vez que son consignadas a proteger el progreso de las personas dentro de la comunidad vecinal en un contexto de paz, ecuanimidad y orden, de la preparación y ejecución de medios vinculados al denominado poder de Policía.
- HA RESUELTO: Declarar FUNDADA la petición de habeas Corpus

## **4.2. Sentencia del Tribunal Constitucional- Exp N.º 02399-2012-PHC/TC –**

### **PIURA**

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Don José Alberto Morales contra la resolución emitida por la Segunda Sala de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Piura, que se pronunció como improcedente la petición de autos respecto a seis tranqueras e infundada la demanda respecto de las otras tranqueras.

- ANTECEDENTES:

El 10 de abril de 2012, el señor José Alberto Chumacero Morales interpuso petición de habeas corpus contra la alcaldesa municipal de la provincia de Piura, doña Ruby Rodríguez viuda de Aguilar, por vulnerar de su derecho a la libre transitabilidad. Pide que se ordene el alto de la prohibición a la libre transitabilidad y traslados de vehículos a motor por las calles lindantes a la Plaza de armas y del Palacio Municipal, del mismo modo se pide retirar las 7 tranqueras ubicadas en dicha zona.

El recurrente refiere que la Ordenanza Municipal N° 28-201, expedida por la Municipalidad Provincial de Piura, que comenzó estar vigente desde enero, es donde se rige el reglamento del servicio urbano e interurbano de transportes (combis), esto origino una acción de protesta por parte de los conductores con fecha 22 de enero de 2012; esta situación determinó el bloqueo de las calles y la instalación de tranqueras, por lo que en su condición de regidor de la referida municipalidad, solicito a la alcaldesa el levantamiento del bloqueo, pero obtuvo una respuesta evasiva.

Las tranqueras que el accionante solicita se retire se encuentra en las intersecciones de las calles: 1) Tacna con Huancavelica; 2) Ica con Libertad; 3) Lima con Huancavelica; 4) Lima con Ayacucho; 5) Libertad con Apurímac; 6) Tacna con Apurímac y 7) Ayacucho con Arequipa.

La Municipalidad de Piura aduce que las tranqueras estuvieron colocadas con la finalidad de prevenir trasgresiones de tipo penal y en resguardo del orden público ante la protesta ocurrida el 22 de enero de 2012. Afirma que el cierre de las calles no es absoluto, sino que ha sido restringido porque estas son resguardadas por personal de serenazgo y efectivos policiales para dar facilidades al ingreso de vehículos y de los usuarios de los establecimientos comerciales y restaurantes de la zona.

El Tercer Juzgado de Investigación Preparatoria de Piura, con fecha 16 de abril del 2012, declaró impropia la petición por sustracción de la materia, al haberse retirado las tranqueras colocadas en las calles 1) Tacna con Huancavelica; 2) Ica con Libertad; 3) Lima con Huancavelica; 4) Lima con Ayacucho; 5) Libertad con Apurímac y 6) Tacna con Apurímac; y declaró infundada la demanda respecto de las otras tranqueras, ya que considera que las rutas de orden público pueden ser regulados por los gobiernos locales, con el fin de amparar la seguridad y paz de los ciudadanos.

- FUNDAMENTOS:

- ✓ De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1° del Código Procesal Constitucional, los procesos constitucionales de la libertad (entre los que se encuentra el habeas corpus), tiene por finalidad proteger los derechos constitucionales reponiendo las cosas al estado

anterior a la trasgresión o amenaza de trasgresión de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un precepto legal o un hecho administrativo.

- ✓ En el caso de autos, a fojas 38, mediante documento fechado el 11 de abril de 2012, el recurrente manifiesta que de las siete tranqueras - cuyo retiro solicitaba - la emplazada solo mantiene la ubicada en la calle Arequipa con Ayacucho y ha establecido una nueva tranquera colocada donde interceden la calle Tacna con Ayacucho; por consiguiente, se ha producido la sustracción de la materia respecto de seis tranqueras que se señalaron en la demanda.
- ✓ En la diligencia de constatación realizada por el a quo con fecha 11 de abril de 2012, se advirtió la existencia de tres tranqueras colocadas en: 1) calle Ayacucho delante de la Municipalidad de Piura; 2) calle Huancavelica altura del Banco Central de Reserva; y 3) calle Ayacucho con calle Arequipa.
- ✓ En autos no existe la autorización que acredite la autorización municipal que a su vez se base en la respectiva ordenanza municipal sobre instalación de rejas, “tranqueras” u otros medios que limiten la libertad de tránsito, que justifique la restricción de dicha libertad en las calles citadas.

- HA RESUELTO:

1. Declarar FUNDADA en parte la demanda porque se ha acreditado la vulneración del derecho a la libertad de tránsito.
2. Ordenar a LA Municipalidad Provincial de Piura el retiro de tranqueras en: 1) calle Ayacucho frente a la Municipalidad Provincial de Piura; 2) calle Huancavelica altura del Banco Central de Reserva; y 3) calle Ayacucho con calle Arequipa.

### **4.3.Sentencia del Tribunal Constitucional- Exp N.º 5994-2005-PHC/TC –**

#### **LIMA**

- Pedido extraordinario impuesto por el Centro de Orientación familiar (COFAM) contra el dictamen de la cuarta sala para Procesos Sumarios con Reos Libres de la corte superior de Justicia de Lima, de fojas 329, fechada 6 de julio de 2005, que expresa injustificada la demanda de autos.

- ANTECEDENTES:

EL Centro de Orientación Familiar (COFAM), personalizado por el señor Ernesto Yamaguchi Okuyama, el 27 de abril 2005, interpuso petición de habeas corpus contra el Alcalde Distrital de la Molina señor José Luis Dibós Vargas Prada, pidiendo se suspendan los trabajos y se mande a demoler lo que se ha avanzado hasta el momento, con la finalidad de colocar un cerco perimétrico “ecológico”, de la misma manera cualesquiera otro mecanismo que dificulte el libre tránsito en la calle Bucaramanga, contiguo con los distritos de Ate y la Molina, por reconocer que se viene vulnerando la libertad de tránsito de las personas.

Sustenta que un 16 de abril del 2005, a tempranas horas, trabajadores administrativos de la institución educativa Alpamayo, de su pertenencia, vieron que trabajadores Municipales de la Molina empezaron a realizar labores para la colocación de un cerco perimétrico situado en el centro de la pista y a lo largo de la Calle Bucaramanga, a sabiendas de la existencia de rejas con puerta en los extremos de la calle en mención que limitaban su transitabilidad por el ovalo de la Av. Javier Prado y por la calle Centenario; que después de averiguar el motivo de dicha compostura obtuvo respuesta negativa, entregándosele

solo un fotocopiado del documento llamado “Acta de compromiso” fecha 14 de abril de 2005, la que ha sido elaborada sin tener ningún tipo de informe técnico.

El 10 de mayo del 2005 se recogen lo declarado por el señor José Luis Dibós Vargas Prada Alcalde Distrital de la Molina, el mismo que menciona que la colocación de las rejas materia de discusión es con la finalidad de proteger la seguridad vecinal además de asegurar la integridad de los estudiantes de la institución educativa Alpamayo. Agrega que al muro se le llama ecológico porque está considerado como base para sembrar plantas ornamentales y otras clases de enredaderas que se deben conservar firmes.

El Octavo Juzgado Penal de Lima, el 27 de mayo del 2005, expresa razonada en parte la petición, por reflexionar que es sensato limitar el libre tránsito de quienes conducen a favor de los transeúntes, por motivo que en la calle Bucaramanga se localiza la institución educativa Alpamayo, lo que origina en algunas horas del día congestión en el tránsito peatonal; y que la limitación del peatón en la intersección de la calles Bucaramanga y San Salvador, también a la altura de la cuadra 2 de la calle Bucaramanga, no resulta razonable, ya que fuerza al peatón a trasladarse por vías no adecuadas, afectando su derecho al libre tránsito.

- FUNDAMENTOS:

- ✓ La libre transitabilidad o derecho de locomoción es, dentro del catálogo de atributos susceptibles de tutela por vía de habeas corpus, de los más tradicionales, con este derecho se busca reconocer que todo nacional o extranjero con residencia establecida pueda circular libremente o son restricciones por el ámbito de nuestro territorio.

- ✓ Las vías de tránsito público, sirven no solo para permitir el desplazamiento de las personas sino también para facilitar otros ámbitos de su autodeterminación o el ejercicio de una diversidad de derechos constitucionales (trabajo, salud, alimentación, descanso).
- ✓ Lo que la entidad recurrente cuestiona en el presente caso es el hecho de que la Municipalidad demandada haya iniciado la construcción de un cerco perimétrico y posteriormente, consolidado la colocación de una serie de mallas metálicas en medio de la calle Bucaramanga, colindante entre los distritos de Ate y La Molina. A juicio de la demandante, dicha decisión atenta contra el derecho al libre tránsito de los ciudadanos y, por tanto, contraviene a la Constitución Política del Perú.
- ✓ El colegiado no solo se pronunciará sobre la instalación de las mallas metálicas en discusión, sino sobre cualquier mecanismo sucedáneo mediante el cual se busque restringir la libertad de tránsito, por la que aquí se reclama.
- POR LO TANTO, SE RESUELVE:
  - Manifiestar FUNDADA la petición de habeas corpus interpuesta.
  - Disponer a la Municipalidad de La Molina que retire de manera inmediata y sin condiciones el cerco perimétrico y la estructura de mallas o rejas instaladas que impiden el libre tránsito por la calle Bucaramanga, limítrofe entre los distritos de Ate y La Molina.

## **CAPITULO IV**

### **MATERIAL Y METODOS**

#### **1. TIPO DE INVESTIGACIÓN**

##### **1.1. Por su finalidad**

###### **1.1.1. Investigación Básica**

Es una investigación de tipo aplicada, ya que se empleó los conocimientos básicos logrados en la experiencia, específicamente relacionado a la instalación de rejas y tranqueras por los ciudadanos, las que se colocan en distintos puntos de las ciudades y distritos del Perú.

##### **1.2. Por su profundidad**

###### **1.2.1. Estudio descriptivo**

Este trabajo presenta un estudio de manera descriptiva por la forma de proceder en la descripción de la variable libertad de tránsito y la seguridad ciudadana y de qué manera afecta a la libertad de tránsito a través de la colocación de rejas y tranqueras como medios para proteger un bien jurídico.

#### **2. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN**

Se utilizaron:

## **2.1. Método Deductivo**

Este método se utilizó para determinar si la conclusión está implícita en las premisas, respecto al tema servirá para determinar si efectivamente la afectación que sufre la libertad de tránsito se debe a la instalación de rejas y tranqueras

## **2.2. Método Inductivo**

Utilizado como estrategia para llegar a la conclusión específica de la hipótesis, necesario para solucionar la problemática presentada, lo que me permite de manera acertada dar explicación de que manera afecta a la libertad de tránsito con la instalación de rejas y tranqueras. Y a la vez dar solución.

## **2.3. Método Analítico**

Es el procedimiento que utilice para procesar la recolección de datos de manera analítica, el mismo que me sirvió en la obtención de los resultados, de la misma manera analice la respectiva normatividad respecto a libertad de tránsito y seguridad ciudadana.

## **2.4. Método Sintético**

Este método fue utilizado durante la elaboración de las conclusiones, las mismas que permitieron elaborar recomendaciones para dar la solución al problema planteado en la presente investigación.

## **2.5. Método Exegético**

El presente método toma como punto de referencia los textos y contenidos legales positivos para lograr la determinación de su alcance a través de un análisis sistemático.

## **3. MATERIAL DE ESTUDIO**

- Normatividad Constitucional.
- Normatividad Legal.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ordenanzas Municipales.
- Informe de Defensoría N°81. Libertad de tránsito y seguridad ciudadana. Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana.
- Sentencias del Tribunal Constitucional sobre libertad de tránsito.

## **4. TÉCNICAS DE RECOLECCION DE DATOS**

### **4.1. Fichaje**

Esta técnica facilitó nuestra recopilación en la información de la doctrina nacional e internacional sobre la libertad de tránsito, la misma que fue plasmada en los respectivos capítulos del marco teórico del presente trabajo de investigación

### **4.2. Analisis documental**

Esta técnica tiene como finalidad la especificación objetiva, cuantitativa y sistemática del contenido de cualquier manifestación de la conducta.

## **5. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS**

### **5.1. Ficha**

Estas son útiles para el registro de información, contenido de libros, informes, revistas jurídicas, así también para elaborar resúmenes de textos conteniendo ideas primordiales.

### **5.2. Fotocopiado**

Es mediante la herramienta llamada fotocopia, que logramos conseguir las transcripciones fotocopiadas de los libros que son importantes para la investigación.

### **5.3. Web**

Es la herramienta, que, mediante el internet, obtenemos la mejor información necesaria y específica, la misma que fue utilizada para la presente investigación.

### **5.4. Ficha de registro de análisis**

Tiene como finalidad proceder al procesamiento de datos una vez recopilada la información, el cual nos facilitó el análisis integral para la propuesta normativa que pretende la investigación.

## CONCLUSIONES

1. Las tranqueras impuestas en la vía pública afectan al derecho constitucional de libre tránsito, pues obstaculizan el uso de las vías públicas y limitan la transitabilidad de los ciudadanos.
2. El derecho a la libertad se puede considerar uno de los más importante de todos los derechos subjetivos, ya que de un estatuto deontológico se convirtió en algo concreto para llegar a crear una relación jurídica entre la entidad política y los ciudadanos, es así que el Estado decide considerar y respetar la esfera de la libertad a favor del individuo.
3. La Constitución de Política del Perú, de manera clara menciona en su artículo 2 inc. 11 que toda persona tiene derecho a elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio y a salir de él y entra de él, salvo limitaciones, es así que como especifica nuestra Constitución Política, respalda nuestro derecho esencial al libre tránsito, pues se considera un derecho que complementa otros como son el derecho a la salud, derecho al trabajo, etc.
4. Como sabemos, no todo derecho es absoluto, por lo que todos los derechos tienen límites, en el caso de las medidas de seguridad (rejas, tranqueras, plumas levadizas, etc), estas deben ser colocadas de manera formal en los lugares donde se verifique que verdaderamente sea necesaria su implementación; para esto podríamos tomar en cuenta las denuncias mensuales que se registran en la Policía Nacional del Perú, incentivando así también a la sociedad a que realicen sus denuncias por robos, asaltos, etc.
5. La seguridad ciudadana hoy en día ha incrementado, demandando actualmente una gran atención del estado, sin embargo los esfuerzos no han sido suficientes, por esta razón, algunos ciudadanos consideran colocar mecanismos de seguridad, a pesar de que transgreden el derecho a la libre transitabilidad de las otras personas.

6. Creo que una las principales deficiencias es que no hay una norma que regule de manera general a nivel nacional este tema sobre mecanismos de seguridad ciudadana (tranqueras, rejas, plumas levadizas, etc), otras de las deficiencias es que no hay una debida fiscalización, para proceder a retirar todas aquellas tranqueras, o rejas que no cumplan con los requisitos básicos para su instalación, solicitados por los órganos locales.

## **RECOMENDACIONES**

1. Lo ideal sería una acción concertada entre los distintos organismos del Estado, como son los gobiernos locales y distritales, para así seguir mejorando en conjunto la problemática sobre la seguridad ciudadana.
2. Hacer partícipe a la población, para conseguir una amplia participación de la sociedad, no se busca con esto transferir a la comunidad responsabilidades que le pertenecen al estado, si no de asegurar el control y la transparencia de las gestiones del gobierno.
3. Los órganos locales podrían hacer labores organizados con la Policía Nacional, y así verificar el número de denuncias que reciben mensualmente y así poder hacer instalaciones de tranqueras, puertas levadizas, cámaras de seguridad, casetas u otros medios de seguridad, en las zonas donde verdaderamente se requieran bajo justificación de las autoridades.
4. De ser el caso, proponer la aprobación al congreso de la República del Perú una norma de alcance general respecto a las tranqueras, que homogenice la regulación de las tranqueras en todo el Perú.
5. Se debe determinar en aras de la regularización sobre estos mecanismos de seguridad, que las municipalidades fiscalicen todas las instalaciones informales, y proceder (si es necesario a través del número real de denuncias en dicha localidad) a que se formalicen cumpliendo los requisitos básicos para sí instalación; caso contrario, el retiro inmediato.

## Referencias Bibliográficas

Acosta, A. (12 de Febrero de 2014). *prezi.com*. Recuperado el 15 de Octubre de 2018, de *prezi.com*: <https://prezi.com/vyccnv9ok1im/derecho-de-libertad-de-transito-y-residencia/>

Campos, J. A. (2005). *La Organización comunal de seguridad ciudadana*. Lima: San Marcos.

Chavez Vasquez, K. D. (2017). Regulación de un mecanismo de control en las juntas vecinales. *Regulación de un mecanismo de control en las juntas vecinales*. Trujillo, Trujillo, Perú.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Obtenido de [www.sat.gob.pe](http://www.sat.gob.pe)

Daudi, M. C. (2016). *Libertad de circulación y soberanía del Estado: Posibles límites derivados de obligaciones de protección interna*. Valencia - España.

Defensoría del pueblo. (2004). *Informe defensorial N° 81 - Libertad de tránsito y seguridad ciudadana*. Lima.

Fernandez Eusebio. (2008). *Instrumentos internacionales y teoría*.

Gabriela, S. E. (Octubre de 2013). VIVIR ENTRE REJAS: SEGURIDAD CIUDADANA Y PRIVATIZACIÓN DE LA CALLE EN URBANIZACIÓN DE ATE Y MOLINA. *Tesis para optar el grado de Magister en Sociología*. Lima, Lima.

Galindo Sandoval, C. C. (2014). Consideración sobre el habeas corpus. *Revista jurídica "Dicentia Et investigatio"*.

Galindo Sandoval, C. C. (2014). *Consideraciones sobre el Habeas Corpus*. Lima: Revista Jurídica "Docentia et Investigatio".

Hervada, J. (1986). *Historia de la ciencia del derecho natural*. Pamplona: Eunsa.

Industria, L. (02 de 03 de 2019). *La Industria*. Recuperado el 20 de 04 de 2019, de La Industria:  
<http://trujilloeshoy.blogspot.com/>

Informatica, I. N. (04 de Agosto de 2018). *Estadística de Seguridad Ciudadana*. Obtenido de INEI:  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-n01\\_estadisticas-seguridad-ciudadana-jul-dic2017.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-n01_estadisticas-seguridad-ciudadana-jul-dic2017.pdf)

*Instituto Nacional de Estadística e Informática*. (04 de Agosto de 2018). Obtenido de INEI:  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-n01\\_estadisticas-seguridad-ciudadana-jul-dic2017.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-n01_estadisticas-seguridad-ciudadana-jul-dic2017.pdf)

Jauchen, E. (2012). *Tratado de derecho procesal penal - Tomo III*. Buenos Aires: Rubinzal y Asociados S.A.

Julián Pérez Porto y María Merino. (2010). *Definición.de*. Recuperado el 14 de Julio de 2018, de Definición.de: [dspace.unitru.edu.pe](https://dspace.unitru.edu.pe)

Merino, J. P. (2010). *Definición*. Recuperado el 09 de 01 de 2019, de Definición: [dspace.unitru.edu.pe](https://dspace.unitru.edu.pe)

Mesia Ramirez , C., & Sosa Sacio, J. M. (2014). *Constitución comentada - Gaceta Juridica*. Lima : Gaceta Juridica.

Porto, J. P. (2018). *Definición*. Recuperado el 23 de Febrero de 2019, de Definición:  
<https://definicion.de/iusnaturalismo/>

Pueblo, D. d. (Enero de 2004). *Informe Defensorial N° 81 - Libertad de Tránsito y Seguridad Ciudadana*. Recuperado el 15 de Noviembre de 2018, de Informe Defensorial N° 81 - Libertad de Tránsito y Seguridad Ciudadana: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/77563E5C1770561A052581540059D365/\\$FILE/Informe\\_N\\_81.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/77563E5C1770561A052581540059D365/$FILE/Informe_N_81.pdf)

Ramirez Vela, W. (2010). *La constotución comentada*. Lima : Edigraber.

Rospigliosi, E. V. (Octubre de 2014). *Repositorio Institucional ULIMA*. Recuperado el 20 de Noviembre de 2018, de Repositorio Institucional ULIMA: [http://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/ulima/5355/Varsi\\_Tratado\\_derecho\\_personas.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/ulima/5355/Varsi_Tratado_derecho_personas.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL , EXP N ° 05332 2015-PHC/TC (Tribunal Constitucional 01 de Julio de 2016).

Tasayco, U. A. (6 de Julio de 2013). *prezi.com*. Recuperado el 29 de Agosto de 2018, de [prezi.com: https://prezi.com/gvchs6qrhb8o/grupo-4-derecho-al-libre-transito/](https://prezi.com/gvchs6qrhb8o/grupo-4-derecho-al-libre-transito/)

Wikipedia. (12 de Diciembre de 2018). *Wikipedia*. Recuperado el 06 de 01 de 2019, de [Wikipedia: prezi.com](https://prezi.com)

# ANEXO 01



**DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

**ADJUNTÍA PARA LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL**

**INFORME DEFENSORIAL Nº 81**

**LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD CIUDADANA**  
**Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana**

**Lima, enero de 2004**

**INFORME DEFENSORIAL N° 81:**  
**LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD CIUDADANA**  
**Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana**

**ÍNDICE**

- I. ALCANCES DEL INFORME**
- II. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**
- III. MARCO LEGAL APLICABLE**
- IV. PRINCIPALES ACTUACIONES DEFENSORIALES**
- V. ANÁLISIS**
  - 1. Delimitación conceptual del derecho a la libertad de tránsito
  - 2. Naturaleza jurídica de las vías públicas
  - 3. Delimitación conceptual de la seguridad ciudadana
  - 4. La seguridad ciudadana como bien jurídicamente protegido en nuestro ordenamiento jurídico
  - 5. Competencias administrativas en materia de seguridad ciudadana
  - 6. El derecho al libre tránsito y su relación con la seguridad ciudadana como bien jurídicamente protegido: el caso de enrejados de vías públicas en la ciudad de Lima
    - 6.1 Relaciones entre criminalidad y el uso de enrejados u otras medidas de seguridad en las vías públicas
    - 6.2 Actuación de la administración pública: razonabilidad y proporcionalidad de las medidas de seguridad que restringen el derecho fundamental al libre tránsito
      - 6.2. a) El derecho fundamental al libre tránsito frente al bien jurídicamente protegido de la seguridad ciudadana
      - 6.2. b) ¿Tienen las municipalidades competencia atribuida por la Constitución o una ley para limitar un derecho fundamental?
  - 7. Jurisprudencia sobre enrejados en las vías públicas
- VI. LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA REGULACIÓN EXCEPCIONAL DE MEDIDAS DE SEGURIDAD EN LAS VÍAS PÚBLICAS**
- VII. CONCLUSIONES**
- VIII. RECOMENDACIONES**
- IX. ANEXOS**



## INFORME DEFENSORIAL N° 81 LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD CIUDADANA Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana <sup>1</sup>

### I. ALCANCES DEL INFORME

El presente informe da cuenta de los resultados de la investigación sobre los problemas derivados de la instalación en ciertas vías públicas de Lima Metropolitana, de enrejados u otras medidas de seguridad similares (tranqueras, plumas levadizas, cepos, etc.) que han ocasionado un conflicto entre el derecho constitucional al libre tránsito y los bienes jurídicos que se pretenden proteger.

Para ello, hemos partido de un análisis de las quejas presentadas a la Defensoría del Pueblo por diversas personas quienes consideran que la instalación de rejas en las vías públicas vulneran sus derechos. Asimismo, habiéndose expedido algunas normas reglamentarias por municipalidades distritales para la instalación de diversas medidas de seguridad en las vías públicas, como los enrejados, en el presente informe se analiza los alcances de tales normas.

En tal sentido, la investigación defensorial se fijó cuatro objetivos:

- a) Analizar la legalidad y razonabilidad de las medidas que limitan el derecho fundamental al libre tránsito en las vías públicas de Lima y su relación con la seguridad ciudadana como bien jurídico protegido.
- b) Determinar si los gobiernos locales, como parte de la administración pública, pueden ejercer potestades reglamentarias y actos discrecionales para limitar el derecho al libre tránsito.
- c) Determinar si existe relación directa entre el crecimiento de la criminalidad en Lima Metropolitana y la adopción de medidas de seguridad como los enrejados de vías públicas, evaluando las competencias compartidas entre las municipalidades y la Policía Nacional del Perú en materia de seguridad ciudadana.
- d) Presentar algunos lineamientos para la regulación por vía legal del uso excepcional de medidas de seguridad en las vías públicas.

### II. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

De conformidad con el artículo 162° de la Constitución y el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520, corresponde a esta institución defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo supervisa los actos y las resoluciones de la administración pública en su relación con los ciudadanos. Asimismo, en ejercicio de la indicada función, la ley le confiere la atribución de emitir resoluciones con ocasión de sus investigaciones - artículo 26° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520 - a efectos de formular a las autoridades,

---

<sup>1</sup> Elaborado por un equipo de trabajo de la Adjuntía para la Administración Estatal, integrado por Christian Sánchez Reyes, Alberto Arequipaño Támara, Rubén Flores Felipe, Celín Valerio Milla, Inés Mujica Checa, Rocina Melgarejo Cabello y Katty Torres Peceros.

funcionarios y servidores de la administración del Estado, advertencias, recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo se encuentra facultada para investigar la posible afectación del derecho fundamental al libre tránsito por el uso de enrejados u otras medidas similares en las vías públicas, adoptadas por grupos de vecinos en la ciudad de Lima, y que en ocasiones han contado con autorización de las municipalidades distritales. De ser el caso se propondrán medidas correctivas a las autoridades públicas competentes.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo se encuentra facultada para investigar la posible afectación del derecho fundamental al libre tránsito por el uso de enrejados u otras medidas similares en las vías públicas, que han adoptado diversos grupos de vecinos en la ciudad de Lima, y que en ocasiones han contado con autorización de las municipalidades distritales y, de ser el caso, proponer las medidas correctivas a las autoridades públicas competentes.

### **III. MARCO LEGAL APLICABLE**

1. Constitución en sus artículos 2º inciso 11, 3º, 44º, 73º, 137º, 166º y 197º.
2. Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional, del 20 de diciembre de 1999.
3. Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, del 11 de febrero de 2003.
4. Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, del 20 de julio de 2002.
5. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de mayo de 2003<sup>2</sup>
6. Ordenanza N° 059-94-MLM de la Municipalidad Metropolitana de Lima, promulgada el 30 de marzo de 1994, que regula la interferencia de vías que impliquen la interrupción o alteración del tránsito de vehículos y de peatones.
7. Ordenanza N° 0255 de la Municipalidad Distrital de San Borja, publicada el 24 de abril de 2002, mediante la cual se modifica la Ordenanza N° 0214 que reglamenta la instalación de casetas de seguridad y enrejados en la vía pública (la cual a su vez modificó la Ordenanza N° 167-99-CDSB-C sobre el mismo tema).
8. Ordenanza N° 053 de la Municipalidad Distrital de la Molina del 27 de setiembre de 2002, mediante la cual se regula el procedimiento para la autorización de la instalación de sistemas de seguridad, vigilancia y control.
9. Ordenanza N° 021-2002/MDA de la Municipalidad Distrital de Ate del 14 de diciembre de 2002, mediante la cual se regula la instalación y uso de sistemas de seguridad vecinal en vías locales del distrito.
10. Ordenanza N° 111-CDLO de la Municipalidad de los Olivos, publicada el 13 de abril de 2003, mediante la cual se establecen disposiciones para el uso de sistemas de seguridad, vigilancia y control en el distrito.

---

<sup>2</sup> Norma que reemplazó a la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades del 9 de junio de 1984.

#### IV. PRINCIPALES ACTUACIONES DEFENSORIALES<sup>3</sup>

1. Desde fines del año 2000 hasta la actualidad, diversos grupos de vecinos de los distritos de Ate, Carabayllo, Chorrillos, Independencia, La Molina, Los Olivos y San Martín de Porres, de la Provincia de Lima, han presentado quejas a la Defensoría del Pueblo contra sus respectivas municipalidades por permitir que particulares instalen rejas en distintas vías públicas de sus zonas de residencia. De esta manera sostienen que se ha afectado su derecho al libre tránsito y creado problemas colaterales relacionados con el acceso a locales comerciales, la circulación de vehículos de transporte público que se ha hecho más intensa por las calles que no tienen enrejados, el acceso a parques públicos, la utilización para fines privados de algunas zonas enrejadas, etc.<sup>4</sup>
2. Habiéndose constatado que la situación se presenta también en otros distritos, se solicitó información a las Municipalidades de San Borja<sup>5</sup>, Chorrillos, San Luis y Santiago de Surco; y se programaron entrevistas con funcionarios de las Municipalidades de La Molina, Ate y Los Olivos, así como con funcionarios de la Dirección Municipal de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima<sup>6</sup>. El objeto de tales gestiones fue establecer lo siguiente:
  - a. La posición de cada municipalidad frente a lo dispuesto por la Ordenanza N° 059-94-MLM, según la cual sólo la Municipalidad Metropolitana de Lima se encuentra facultada para autorizar la interferencia de las vías públicas; y cual sería el fundamento jurídico para la promulgación de las ordenanzas que regulan en algunos distritos el procedimiento para la autorización de instalación de rejas en las vías públicas.
  - b. Información sobre las solicitudes recibidas por las municipalidades distritales para la autorización de instalación de rejas.
  - c. Qué medidas se están tomando con relación a las rejas instaladas sin autorización.
3. Mediante Oficio N° 250-2003-MDSL-ALC de 6 de marzo de 2003, la Municipalidad de San Luis, señaló que la Ordenanza N° 059-94-MLM se refiere a todas las interferencias de las vías públicas excepto las rejas, dado que no lo señala claramente, y por ello la Municipalidad Metropolitana de Lima debe aprobar una ordenanza específica sobre las rejas en vías públicas, considerando también a las tranqueras.

Asimismo, consideraron que dichas rejas responden a una realidad social de seguridad que el vecino demanda pero que en la práctica tienen limitantes, siendo la más importante el hecho que constituye un riesgo para la seguridad integral dado que limita el acceso a las calles principales que siempre permanecen cerradas. Además, señalan que los terremotos,

---

<sup>3</sup> Una síntesis de las quejas presentadas a la Defensoría del Pueblo se puede ver en el Anexo 1. En el presente capítulo se desarrollan sólo los antecedentes más relevantes.

<sup>4</sup> En algunos casos, como en la Municipalidad de La Molina, también se ha cuestionado la legalidad de la Ordenanza N° 53 mediante la cual se normó la instalación de sistemas de seguridad, vigilancia y control en dicho distrito, entre otros aspectos.

<sup>5</sup> De todas las citadas municipalidades, las únicas que no respondieron a los pedidos reiterados de información fueron las Municipalidades de San Borja y Chorrillos.

<sup>6</sup> A ésta última entidad, mediante Oficio N° DP/AE-2003-035 del 25 de febrero de 2003, le solicitamos además su opinión sobre lo dispuesto por diferentes municipalidades distritales mediante ordenanzas respecto a la instalación de rejas en las vías públicas, y qué medidas habían adoptado frente a lo resuelto por la Sala de Derecho Público, en la sentencia del 27 de diciembre de 2001, mediante la cual se ordena a la municipalidad de La Molina, además del retiro de ciertos enrejados, el pronunciarse sobre el retorno a su ruta original de los vehículos de servicio público que circulan por la avenida Los Cóndores hacia la avenida Javier Prado.

inundaciones e incendios son riesgos más difíciles de enfrentar en esas condiciones; y que los enrejados atentan contra el desarrollo local al limitar la comercialización de negocios al interior de las áreas cercadas.

Desde otra perspectiva señalaron también que se ha demostrado que los enrejados disminuyen los accidentes de tránsito, los robos en las casas y la presencia de indeseables.

4. Mediante Oficio N° 230-2003-SG-MSS de 7 de marzo de 2003, la Municipalidad de Santiago de Surco informó que en cumplimiento de la Ordenanza N° 059-94-MLM, la Municipalidad de Surco no autoriza ni tramita documentación referida a la instalación de rejas, en mérito a ello dichos actos no se encuentran regulados en su Texto Único de Procedimientos Administrativos- TUPA.

Asimismo, se informó que vienen aplicando sanciones de carácter pecuniario por construir y/o instalar rejas en áreas públicas exigiendo su retiro (ejecución coactiva), y que a dicha fecha habían expedido doce (12) resoluciones directorales resolviendo multar a algunos vecinos por instalar rejas en las vías públicas. Finalmente, señalaron que se habían declarado fundadas siete quejas formuladas por los vecinos en contra de la instalación de rejas en las vías públicas y que, mediante tres resoluciones, la municipalidad ordenó el retiro de las mismas.

5. La Municipalidad Distrital de los Olivos, mediante Oficio N° 175-2003-MDLO/DSU-LC-TP de 12 de marzo de 2003, informó lo siguiente:
  - a. Que no han otorgado autorización alguna para la instalación de rejas en la vía pública y para evitar ello, la Unidad de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal está en constante fiscalización y control, interviniendo y paralizando obras en ejecución.
  - b. Que han recibido 28 solicitudes de autorización para la instalación de rejas en las vías públicas, habiendo sido declaradas improcedentes en vista que dicha municipalidad no cuenta con un dispositivo legal que le faculte a otorgar ese tipo de autorizaciones.
  - c. Que tienen conocimiento que existen 30 rejas instaladas en vías públicas de su jurisdicción, y por ello han procedido a notificar a las asociaciones y urbanizaciones indicándoles que procedan a retirarlas, o de lo contrario se procederá a multar a los infractores y al retiro o decomiso de las rejas y tranqueras.<sup>7</sup>
6. El 5 de febrero de 2003 sostuvimos una reunión con el Vice Comandante General del Cuerpo General de Bomberos del Perú, señor José Aguirre, quien nos manifestó que habían tenido algunos problemas en la atención de ciertos casos de emergencia por encontrarse las vías públicas enrejadas. Además, sostuvo que los enrejados presentan los siguientes problemas con relación a las funciones que debe cumplir el cuerpo de bomberos:

---

<sup>7</sup> Posteriormente, el 13 de abril de 2003, se publicó en el diario oficial El Peruano la Ordenanza N° 111-CDLO, mediante la cual se establecen las disposiciones para el uso de sistemas de seguridad, vigilancia y control en el distrito de Los Olivos, entre los cuales se encuentran los enrejados.

- Les impide acudir a las emergencias rápidamente, porque las calles cerradas no están señalizadas y se hace muy difícil encontrar las vías de acceso permanente.
- Hay lugares en los que se señala que tienen vigilantes las 24 horas del día, pero ésta disposición no se cumple.
- Existen rejas con travesaños y debido a su corta altura los vehículos de los bomberos no pueden pasar.

Posteriormente, mediante Oficio N° DP/AE-2003-018 de 7 de febrero de 2003, solicitamos la opinión institucional del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú sobre el tema, pedido que fue atendido mediante Oficio N° 025-2003-CGVP/AJ del 24 de febrero de 2003, donde se señala textualmente lo siguiente:

*“Aunque tales rejas generen un efecto disuasivo que trae mayor seguridad al ciudadano común, es claro que su colocación contraviene la Ordenanza Municipal vigente y puede constituir un obstáculo para el libre tránsito de vehículos de emergencia. En este sentido no estamos de acuerdo con su colocación inopinada, sugiriendo que sean los municipios quienes por excepción las autoricen en casos verdaderamente justificados, en los cuales obligatoriamente, la urbanización y calle respectiva deberán contar con un personal permanentemente encargado de franquear inmediata entrada a quienes corresponda.”*

7. Mediante Oficio N° 438-2003-MML/DMTU de 31 de marzo de 2003, el Director Municipal de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima dio respuesta a nuestra solicitud de información, indicando lo siguiente:

- a) Que la Municipalidad Metropolitana de Lima- MML se encuentra facultada como Autoridad Provincial y de conformidad con el artículo 134° de la Ley N° 23853 – Ley Orgánica de Municipalidades, vigente a dicha fecha, para la gestión del tránsito y transporte en su jurisdicción, teniendo las municipalidades distritales solamente capacidad de gestión dentro de los lineamientos que la municipalidad provincial le señala.<sup>8</sup>

Consecuentemente, consideran que las ordenanzas que han sido expedidas por las municipalidades distritales para regular medidas de seguridad como los enrejados en vías públicas, no tienen validez legal al haber sido dictadas por autoridades que carecen de dicha competencia.

- b) En cuanto al número de solicitudes recibidas para autorización de enrejados por dicha oficina, señalaron que durante el año 2002 recibieron 41 solicitudes, y enero de 2003 se habían presentado otras 3 solicitudes. En cuanto al número de solicitudes por otros sistemas de seguridad (como tranqueras o plumas levadizas), durante el año 2002 recibieron un total de 16 solicitudes.

<sup>8</sup> Al respecto, mediante Ley N° 27972, publicada el 27 de mayo de 2003, se aprobó la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, en cuyo artículo 81° (numerales 1.1, 1.2 y 1.3) se señala que las Municipalidades Provinciales ejercen funciones específicas exclusivas, entre otras, para regular el transporte terrestre, el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, y el tránsito urbano de peatones y vehículos. A su vez, el artículo 154° de la referida ley, señala que la Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce jurisdicción, en las materias de su competencia, sobre las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima; y su artículo 157°, numeral 21, dispone como una atribución del Concejo Metropolitano el “regular el funcionamiento del transporte público, la circulación y el tránsito metropolitano”.

Finalmente, cabe resaltar que durante el mismo periodo, la MML detectó la instalación de 487 rejas en vías públicas sólo en el distrito de La Molina.

8. De otro lado, programamos reuniones con diversos funcionarios policiales de la VII Dirección Territorial Policial Lima (DITERPOL-LIMA), y con personal oficial de distintas Comisaría, con la finalidad de que nos proporcionen información sobre índices de criminalidad en los distritos de Lima donde se ubican la mayor cantidad de enrejados en vías públicas. Asimismo, a efectos de contar con datos oficiales de la propia Policía Nacional del Perú –PNP, remitimos a su Director General el Oficio N° DP/AE-2003-034, solicitándole la opinión de su institución sobre el uso de enrejados en las vías públicas así como la remisión de la estadística sobre índices delincuenciales en los Distritos de Ate, Chorrillos, La Molina, Los Olivos, San Borja y Surco.

Sobre el particular, el Secretario General de la Dirección General de la PNP nos remitió el Oficio N° 4037-2003-DGPNP/SG de 21 de mayo de 2003, precisando en síntesis lo siguiente:

- a) Que la colocación de rejas en las vías públicas contraviene el derecho al libre tránsito, reconocido en el artículo 2° numeral 11 de la Constitución.
- b) Que la VII Dirección Territorial Policial – Lima opina que en la mayoría de los casos las rejas son colocadas sin ninguna autorización municipal, pero que desde el punto de vista funcional de la seguridad pública y de la seguridad ciudadana, dichas medidas han permitido disminuir objetivamente el accionar delincencial.
- c) Sin embargo, en algunos sectores, para algunos pobladores, los enrejados causan gran malestar *“debido a que las calles son bloqueadas, por lo que tienen que rodear grandes distancias para llegar al lugar o destino final con pérdida de tiempo y desgaste físico.”*
- d) Que las municipalidades y el Poder Judicial son las entidades encargadas de pronunciarse sobre la decisión de algunas autoridades y vecinos de permitir la colocación de rejas en las vías públicas de sus respectivas residencias.

## V. ANÁLISIS

### 1. Delimitación conceptual del derecho al libre tránsito

El derecho al libre tránsito implica la facultad que tiene toda persona de poder desplazarse libremente y con total discrecionalidad, por cualquier lugar del territorio nacional, con los límites establecidos por las leyes. El sujeto activo de este derecho es cualquier persona natural, y el sujeto pasivo es el Estado o cualquier persona natural o jurídica, por tratarse de un derecho fundamental.

El artículo 2° inciso 11) de nuestra Constitución señala que toda persona tiene derecho *“A elegir su residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo las limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería”*; consagrando así el derecho fundamental al libre tránsito como un derecho inherente o consustancial a toda persona humana.

Además, entre los instrumentos internacionales que reconocen este derecho se encuentran el artículo 13° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 12° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo VIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el artículo 22° de la Convención Americana de Derechos Humanos, que determinan el derecho de toda persona a transitar libremente por el territorio del Estado del cual se es nacional.

En el caso específico de los tratados, éstos forman parte del derecho nacional según lo dispuesto por el artículo 56° de la Constitución. Además, la cuarta disposición final de la Constitución señala que las normas relativas a los derechos y a las libertades que ella reconoce, se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales sobre la materia ratificados por el Perú, lo cual reafirma la vigencia del derecho al libre tránsito en nuestro sistema jurídico.

En general, podemos señalar que el derecho a transitar o circular libremente por el territorio nacional se encuentra reconocido dentro del catálogo clásico de libertades o derechos fundamentales, es decir, dentro del núcleo duro o esencial de derechos reconocidos a toda persona humana en las Constituciones de todo Estado moderno, los cuales representan valores éticos y políticos asumidos por la comunidad, e implican un deber de abstención del Estado y los particulares a fin de no limitar o restringir su ejercicio.

Si partimos de la idea que ningún derecho es en principio absoluto, el término limitar lo entendemos como aquella posibilidad de poder fijar la extensión del derecho, de acuerdo a las competencias y procedimientos fijados por la Constitución y las leyes. Así, la competencia para “limitar” el ejercicio de un derecho constitucional debe ser entendida como aquella facultad fijada por la Constitución o la ley para restringir, atenuar o modular el ejercicio del mismo, pero sin afectar con ello su contenido esencial. Es decir, la limitación debe ser de tal magnitud que no puede hacer desaparecer o anular el derecho, ni hacer inviable su ejercicio, salvo disposición en contrario de la propia Constitución.

En tal sentido, cuando la Constitución señala en su artículo 2° inciso 11 que toda persona tiene derecho a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo las **limitaciones** por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería; no está disponiendo que éstas sean las únicas limitaciones posibles –en el sentido antes señalado- al ejercicio de dicho derecho, sino visibiliza que el derecho al libre tránsito puede ser limitado en dichos supuestos<sup>9</sup> y ello estará conforme a la Constitución<sup>10</sup>.

Desde esta perspectiva, el derecho al libre tránsito sólo puede ser limitado por una autoridad pública en aquellos casos y bajo las circunstancias que el ordenamiento constitucional y los tratados internacionales aprobados por el Estado peruano, expresamente lo autoricen<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Aunque siempre cabe una gradación al respecto por parte de la autoridad competente.

<sup>10</sup> Al respecto, por ejemplo, el artículo 137° numeral 1) de la Constitución señala otra limitación al libre tránsito cuando se dan los supuestos que facultan la declaratoria de un estado de emergencia.

<sup>11</sup> Sobre el particular, el artículo 22°, numeral 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por el Estado peruano mediante el Decreto Ley N° 22231, que reconoce el derecho de libre circulación y de residencia, es más amplio y preciso en su formulación que el artículo respectivo de nuestra Constitución, al señalar expresamente que el ejercicio de tales derechos “no puede ser **restringido** sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”.

Ello nos obliga a preguntarnos si pueden existir otras normas dentro de nuestro sistema jurídico, que puedan limitar en forma razonable, y por tanto proporcional, el ejercicio del citado derecho, tema sobre el cual nos ocuparemos más adelante. En todo caso, cualquier acto o medida que suponga una afectación del derecho al libre tránsito deberá evaluarse dentro de los márgenes de los principios de legalidad y razonabilidad, teniendo presente que dicho derecho, por su carácter fundamental, constituye un parámetro de conformidad para la interpretación de cualquier norma que intente regularlo o limitarlo.

De otro lado, ya hemos señalado que las limitaciones que pretendan imponerse al ejercicio del derecho al libre tránsito no pueden suponer la supresión o el desvanecimiento total del derecho fundamental, entendiéndose por ello que no se puede desconocer en ninguna circunstancia su contenido o núcleo esencial.

Al respecto, en el derecho español se ha entendido que, para delimitar el contenido esencial de un derecho fundamental, cabe seguir dos caminos. El primero es tratar de acudir a lo que se denomina “naturaleza jurídica”, entendida como aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a este tipo y tiene que pasar a estar comprendido en otro, desnaturalizándose. El segundo camino, alude a los “intereses jurídicamente protegidos”, en el sentido que se lesionaría el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección.<sup>12</sup>

Sobre el mismo tema, Pérez Luño, siguiendo a Peter Häberle, ha señalado que *“la protección del contenido esencial debe entenderse como una garantía institucional...que hace referencia a los fines objetivamente establecidos (institucionalizados) por la Constitución y en función de los cuales, precisamente, se reconocen, los derechos y libertades fundamentales.”*<sup>13</sup>

En este orden de ideas, siguiendo al citado autor, existe una obligación del legislador de salvaguardar el contenido esencial de los derechos fundamentales, concepto que estará definido por el conjunto de la normativa constitucional y las condiciones histórico-sociales que forman parte del contexto en el que se ejercen los derechos y libertades. Pero, además, el contenido esencial de los derechos fundamentales tiene un sentido más dinámico, debiendo apelarse por ello a la conciencia histórica o percepción que posee la propia humanidad, en el momento presente, de sus valores y derechos fundamentales.<sup>14</sup>

Desde esta perspectiva, resulta indispensable conocer cuáles son los perfiles o límites del derecho al libre tránsito y su relación con los restantes derechos constitucionales, así como su vinculación con los valores y principios reconocidos en la Constitución; y determinar la finalidad a la que obedece su protección. En tal sentido, señalamos algunos criterios que ayudan en la tarea de delimitación del derecho fundamental al libre tránsito:

- Se trata de un derecho que representa una de las manifestaciones de la libertad humana: libertad para moverse de un lugar a otro sin más límites que los establecidos en la Constitución o en la ley. Esta libertad de locomoción resulta indispensable para el desarrollo de la persona humana, ya que permite el ejercicio de otros derechos constitucionales, como los políticos y los económicos, sociales y culturales.

---

<sup>12</sup> Véase: PÉREZ LUÑO, Antonio Enríque. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. 6ta. Edición. Tecnos. Madrid, 1999; p. 311.

<sup>13</sup> Op. cit; p. 312.

<sup>14</sup> Ibid.

- En el caso peruano, sólo podría limitarse dicho derecho en forma absoluta si lo establece un juez (por ejemplo, medidas cautelares para proteger a menores en caso de conflictos de familia, a víctimas de delitos contra la libertad sexual, etc.), por medidas de sanidad pública, por aplicación de la ley de extranjería o por haberse decretado un Estado de Emergencia. Es decir, la limitación a dicho derecho no implica una detención por la fuerza de la persona humana, ya que si lo autoriza un mandato judicial estaremos ante una detención legítima y si lo hace un particular estaríamos frente a la figura del secuestro; sino que la limitación del derecho se da por una razón de orden público, un interés superior que es necesario proteger.
- A su vez este derecho se relaciona con otros derechos fundamentales, como por ejemplo con el derecho a la igualdad de trato, ya que a ninguna persona se le puede restringir su libre circulación en atención a criterios de raza, sexo, religión, condición social o económica, ideas políticas, etc.
- En consecuencia, resulta evidente que la protección del derecho al libre tránsito tiene por finalidad resguardar uno de los pilares en que se sustenta el principio de dignidad de la persona humana: su libertad; el cual se sitúa, a la vez, como uno de los valores en que se sustenta la forma de organización democrática del Estado peruano, consagrada en el artículo 43° de la Constitución.

De otro lado, al ser el derecho constitucional al libre tránsito una extensión de la libertad individual, se encuentra protegido por la acción de hábeas corpus, aunque en muchos casos en nuestro ordenamiento jurídico el Tribunal Constitucional ha aceptado su protección mediante acciones de amparo por estar discutiéndose pretensiones vinculadas a otros derechos constitucionales, como por ejemplo el derecho a la igualdad de trato o de no discriminación.

En base al marco conceptual desarrollado, resulta pertinente preguntarse si un derecho fundamental como el de transitar libremente por el territorio nacional puede soportar, en aras de un interés público superior, una limitación que no anule completamente su ejercicio; aspecto que abordaremos más adelante al contrastarlo con un bien constitucionalmente protegido como es la seguridad ciudadana.

## **2. Naturaleza jurídica de las vías públicas**

Las personas pueden transitar libremente, en principio, por las vías públicas sin necesidad de pedir permiso o autorización a alguna autoridad u otra persona, pues dichas vías como las veredas, calles, avenidas, puentes, entre otras, tienen por finalidad esencial el servir como medios para la libre circulación o tránsito de personas, vehículos, etc., de acuerdo a las necesidades de la vida diaria.

La característica principal de estas vías es, entonces, la de ser públicas y de libre desplazamiento; es decir, la de pertenecer a todos y no a una persona o grupo de personas en particular. Ello implica, en principio, que dichas vías no pueden ser apropiadas por ninguna autoridad o persona, ni se pueden imponer sobre ellas medidas restrictivas, derechos reales o cargas que afecten el contenido esencial del derecho de transitar libremente sobre ellas.

Las vías públicas son, entonces, aquellos lugares destinados al tránsito de las personas y los vehículos particulares o públicos<sup>15</sup>, constituyéndose en el medio que garantiza el ejercicio de la libertad de tránsito, circulación o locomoción.

Esta definición operativa nos obliga a precisar qué tipo de bienes son jurídicamente las vías públicas y el marco normativo que las regula. Ello, para dilucidar la relación existente entre las vías públicas, su regulación y administración por el Estado, y el eventual uso o disposición que las personas puedan hacer sobre ellas.

En un sentido amplio, los bienes de uso público son una especie de los bienes de dominio público<sup>16</sup> y se definen por su finalidad, como por ejemplo las vías públicas, ya que están destinados a que los use cualquier persona dentro del territorio principalmente como medio de comunicación. Es decir, el uso común de dichos bienes consiste en la facultad de servirse de ellos conforme a su destino; uso que pueden realizar todas las personas por su sola condición de tales, sin más requisito que la observancia de las disposiciones reglamentarias de carácter general dictadas por la autoridad.<sup>17</sup>

Para el jurista Marcial Rubio los bienes de dominio público son *“aquellos que han sido reservados al dominio del Estado como ente colectivo que ejerce el poder político, y que no son susceptibles de ser transferidos a personas particulares por ningún derecho. Los bienes de dominio público son y quedarán en dominio del Estado”*.<sup>18</sup>

Al respecto, debemos precisar que sobre los bienes de dominio público, entre los que se encuentran los de uso público, el Estado ejerce sólo una administración de carácter tuitivo y público, es decir, no puede ejercer los atributos exclusivos del derecho de propiedad y más bien actúa como un administrador, cuidando que su uso sea diligente sin apropiación de alguna persona o grupo de personas en particular; aunque en la actualidad se admite que el Estado pueda establecer algunos derechos sobre ellos, como por ejemplo concesionar su uso para una explotación económica, siempre y cuando no se lesionen derechos de terceros o un interés público.

En consecuencia, los bienes de uso público no pueden ser transferidos en propiedad a los particulares, ya que este tipo de bienes al pertenecer al Estado y, por tanto, a todos, no deben ser usados por determinadas personas para ningún fin que implique la exclusión de derechos de los demás. Su utilización es siempre transitoria sin apropiación alguna ni consumo, es el caso del uso de las calles, caminos, plazas, paseos, canales, parques, puentes, etc.

En esta misma línea de ideas, para el jurista Parejo Alfonso, una de las características de los bienes de uso público es que no pueden ser de los particulares, pues todo el mundo tiene derecho a su uso.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> El inciso d) del artículo 2° de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181 define a las vías terrestres como “la infraestructura terrestre que sirve al transporte de vehículos, ferrocarriles y personas.”

<sup>16</sup> Tanto en la doctrina como en la legislación comparada se presenta una notoria dificultad para definir la naturaleza jurídica del dominio público, así como qué bienes pertenecen a tal categoría y qué bienes están excluidos de la misma. Sobre éste último aspecto se ha señalado con propiedad que *“...ninguna categoría de bienes, por incoherente que sea su posible apropiación privada, es por sí sola parte del dominio público: es preciso que tal condición le sea atribuida por el poder público...es imprescindible señalar cuál es el procedimiento por el cual los bienes adquieren la condición de dominiales y, a este respecto, la Constitución peruana calla.”* Véase: MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Francisco. ¿Qué es el dominio público? En: THEMIS, Revista de Derecho. Segunda Época. Lima, 2000, N° 40, pp. 274-75.

<sup>17</sup> Véase al respecto: CASTRO DE ULLOA, Ana Lucila y BURRITICA RUIZ, Francisco. De los bienes del Estado y especialmente de los bienes de uso público. Tesis doctoral. Colombia, Bogotá, 1980, p. 105.

<sup>18</sup> RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo III, Lima, Fondo Editorial, 1999, p. 388.

<sup>19</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. Manual de Derecho Administrativo. Parte Especial. 5ta ed., Madrid, 1998, p. 37.

En cuanto a los caracteres principales del uso común de los bienes de uso público como las vías de comunicación, Castro de Ulloa y Burritica han señalado los siguientes:

- Normalidad: las vías públicas existen para el fin de las comunicaciones.
- Uso anónimo: corresponde al público, sin importar la edad, sexo, estirpe o condición.
- Pasajero: provecho de tipo transitorio; y
- Único: no admite categorías diferentes.

Y en cuanto a los principios que rigen el uso común de las vías públicas, dichos autores consideran:

- Igualdad: no hay lugar a preferencias a favor de determinadas personas o de determinados usuarios
- Libertad: está permitido hacer en ellas todo aquello que no dañe a otro, y esta libertad sólo puede ser restringida por razones de orden público; y
- Gratuidad: no cobro de derechos por parte de la administración, con excepción del peaje en ciertos casos.<sup>20</sup>

En el ordenamiento jurídico peruano, el tema de los bienes de uso público es abordado por el artículo 73° de la Constitución que establece que *“los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.”* Esta última prescripción supone, evidentemente, que no se lesionen derechos constitucionales o que no se afecte un interés público.

A nivel legal se suele considerar que las municipalidades tienen competencia en la administración de los bienes de uso público y en salvaguardar que las calles y otras áreas de uso público sean empleadas para los fines a que están destinadas. Así lo disponía expresamente, por ejemplo, el artículo 65° inciso 13) de la ya derogada Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, que señalaba que las municipalidades en materia de acondicionamiento territorial, vivienda y seguridad colectiva *“administran los bienes de dominio público, como caminos, puentes, plazas, avenidas, paseos, jardines, edificios públicos y otros análogos, con excepción de los que corresponden al Estado.”*

Sin embargo, hoy en día la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, ya no recoge una prescripción similar con relación a la administración de las vías públicas, lo cual hubiese sido deseable desde la perspectiva de la problemática bajo análisis. Asimismo, su artículo 62° sólo atribuye la condición de bienes públicos a las playas, ríos, manantiales, corrientes de agua y lagos, disponiendo que únicamente por razones de seguridad nacional pueden ser objeto de concesión, excluyendo así de esta calificación a las vías públicas, lo cual carece de razón aparente o fundamento.

Es una norma de menor jerarquía, el artículo 56° del Decreto Supremo N° 007-85-VC, Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, la que prescribe que las calles, parques, plazas y paseos, las playas y otras áreas de uso público tienen el carácter de intangibles, inalienables e imprescriptibles; y que los municipios no permitirán su aplicación a fines o modalidades de uso diferentes a las que su carácter de bien público les impone.

---

<sup>20</sup> Op. cit., p. 120 y ss.

En concordancia con lo señalado, el segundo párrafo del artículo 49° de la actual Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 establece que la autoridad municipal, en ejercicio de su potestad sancionadora, puede ordenar el retiro de materiales o la demolición de obras e instalaciones que ocupen las vías públicas o mandar ejecutar la orden por cuenta del infractor; con el auxilio de la fuerza pública o a través del ejecutor coactivo, cuando corresponda.

En conclusión, podemos señalar que las vías públicas *son bienes de dominio y uso público*, cuya característica esencial o finalidad es que sirven para el uso transitorio de cualquier persona, permitiendo su libre circulación o locomoción en condiciones de igualdad y gratuidad. Ello implica también que *el único titular sobre ellas es el Estado* y, por tanto, es el único que puede establecer limitaciones sobre ellas.

### **3. Delimitación conceptual de la seguridad ciudadana**

En cuanto al concepto de seguridad ciudadana, no existe una definición exacta o unívoca de la misma, y en ese sentido, la normativa y la doctrina no es uniforme en su conceptualización.

El concepto de seguridad ciudadana como bien jurídicamente protegido y que engloba a varios derechos de las personas tomados en conjunto, se ha ido perfilando en base al hecho que hoy en día la convivencia pacífica en una sociedad se halla cada vez más amenazada por la existencia de tensiones y conflictos que generan conductas violentas, y que han surgido por diferentes causas. Dos de ellas, la crisis económica que afecta a la mayor parte de los países del mundo y la crisis de valores, han generado pobreza, marginalidad, desempleo, drogadicción, alcoholismo, corrupción, pérdida de identidad, pérdida de confianza en el otro, etc.

Dichas conductas violentas representan entonces una ruptura entre los individuos y las normas de convivencia social pacífica impuestas y aceptadas por la mayoría de las personas. El quebrantamiento de dichas normas genera conductas delictivas o, en menor grado faltas o contravenciones de policía, las mismas que afectan directamente las libertades y derechos de otras personas.

Constituye una constante a nivel mundial, el significativo aumento de formas de ruptura de la convivencia social pacífica en las grandes ciudades, aumentando las conductas delictivas que afectan los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad (física, sexual, etc.), a la propiedad, etc., ocasionando una situación generalizada de inseguridad.

Así, por ejemplo, en mayo del 2002 Bernardo Kliksberg, coordinador de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), afirmó que: *"los índices de criminalidad de América Latina se han disparado en las dos últimas décadas...todas las ciudades de la región son hoy más inseguras que hace diez años ...la ciudadanía tiene una sensación de inseguridad en la gran mayoría de los centros urbanos. Incluso ciudades consideradas tradicionalmente seguras han visto rápidos deterioros en la situación."*<sup>21</sup>

Por ello, las sociedades modernas viven actualmente obsesionadas con la búsqueda de seguridad, y el tema de la inseguridad se ha convertido en uno de los más graves problemas de nuestro tiempo. Frente a ello, las soluciones que suelen plantearse son diversas: medidas punitivas drásticas para combatir la criminalidad, organización de la sociedad civil para crear mecanismos de protección y

---

<sup>21</sup> KLIKSBERG, Bernardo. Magazine del Desarrollo Humano e Institucional para América Latina (Magazine Dhial), del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), de España. Mayo de 2002.

prevención frente a actos criminales, participación de los gobiernos locales en tareas de seguridad ciudadana, etc.

Desde esta perspectiva, puede señalarse que existe cierto consenso para delimitar el carácter instrumental de la seguridad ciudadana, concepto que en un primer momento se asocia con la represión de delitos y la búsqueda de un orden, es decir, se vincula con el control y reacción frente a la criminalidad, especialmente en las grandes urbes. También se acepta que en la base de dicho concepto está el deber del Estado de brindar protección a sus habitantes frente a toda amenaza a su seguridad personal y la de sus bienes.

Así, la seguridad ciudadana se va a ir configurando como una actividad de servicio a cargo del Estado el que va a tener la obligación de elaborar diversas políticas (económicas, sociales, culturales) preventivas y punitivas, en la búsqueda de garantizar la paz social, la tranquilidad y el desarrollo de la vida social libre de peligros.

De este modo, si bien puede resultar discutible a nivel doctrinario la existencia de un derecho “a la seguridad” de las personas, sí resulta importante destacar que el carácter instrumental de la seguridad ciudadana apunta al hecho que *“constituye un requisito indispensable para el desarrollo de la libertad de las personas y un presupuesto para el ejercicio efectivo de los derechos contenidos en la Constitución”*.<sup>22</sup>

En este orden de ideas, por ejemplo, encontramos definida a la seguridad ciudadana como aquella situación donde se respeta la integridad física y, sobre todo, se pueda disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado, así como circular tranquilamente por las calles sin temor a ser víctima de un robo o de una agresión (PNUD, 1998).<sup>23</sup>

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, Parejo Alfonso esboza una serie de caracteres de la seguridad ciudadana que se resumen en la idea de ésta como la actividad administrativa, regida por el principio de legalidad, que tiene por objeto el aseguramiento de un mínimo de regularidad o normalidad de la convivencia, de la vida comunitaria jurídicamente organizada, mediante medidas preventivas y represivas.<sup>24</sup>

De todo lo señalado anteriormente y haciendo una aproximación al concepto de seguridad ciudadana podríamos definirla como aquella situación de normalidad en la que se desenvuelven las personas, desarrollando actividades individuales y colectivas con ausencia de peligro<sup>25</sup> o perturbaciones; siendo además éste un bien común esencial para el desarrollo sostenible tanto de las personas como de la sociedad.

Así, la seguridad ciudadana va a tener una doble implicancia: implica una situación ideal de orden, tranquilidad y paz, que es deber del Estado garantizar y, asimismo, implica también el respeto de los derechos y cumplimiento de las obligaciones individuales y colectivas.

De otro lado, el concepto de seguridad ciudadana es de data reciente, tanto en su denominación como en su contenido. Esto es lo que probablemente origine la confusión del término con otros

---

<sup>22</sup> ASECIO MELLADO, José María. El proceso penal con todas las garantías. Ponencia. Alicante. Octubre, 2002, p.7.

<sup>23</sup> TORRES ROJAS Emilio. Seguridad ciudadana y sistemas autorreferentes en el contexto de la sociedad compleja. En: <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p13.1.htm>

<sup>24</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Ariel S.A. Barcelona, 1998, pp. 116-122.

<sup>25</sup> Pudiendo tomar como concepto de “peligro” el usado por Parejo Alfonso que lo señala como: *“bien a un comportamiento, bien a otra situación productor o determinante de una lesión de concretos bienes jurídicos (...)”*. PAREJO ALFONSO, Luciano, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Ariel SA, Barcelona, 1998, p. 151.

como “orden público” y “seguridad pública”, tomándolos incluso por sinónimos en algunas legislaciones.<sup>26</sup>

Así, en el caso español se hace referencia que el concepto de orden público es el que con el tiempo evolucionará hacia el de seguridad ciudadana, mucho más amplio, y que incorpora los valores del Estado social y democrático de Derecho.<sup>27</sup>

En este mismo sentido, Freixes San Juan y Remotti Carbonell han saludado el cambio de terminología constitucional efectuado en el artículo 104.1 de la Constitución Española, abandonando el concepto tradicional de orden público para sustituirlo por el de seguridad ciudadana.<sup>28</sup> El mencionado artículo establece que *“Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.”*

A la idea de seguridad ciudadana vinculada a criminalidad, Freixes San Juan y Remotti Carbonell añaden otros elementos importantes y la configuran como un bien constitucionalmente protegido por la Constitución Española, al señalar que el objeto o contenido de ésta: *“(…) consistirá en las medidas de prevención, protección, garantía y reparación que se tengan que adoptar para que los ciudadanos puedan intervenir libremente y con garantías en los distintos niveles y formas participativas que presenta la vida en comunidad”*.<sup>29</sup>

Se amplía, en ese sentido, el concepto de seguridad ciudadana para darle el carácter de condición para el libre ejercicio de los derechos y libertades, concepto a partir del cual se podría decir que la seguridad ciudadana se convierte en un valor jurídicamente protegido en dicho ordenamiento.

En conclusión, en términos generales podemos señalar que en la base de lo que hoy se entiende por seguridad ciudadana está el lograr que la interrelación en sociedad esté orientada a una convivencia armoniosa, tolerante y pacífica de sus integrantes. En definitiva, uno de los objetivos que persigue la seguridad ciudadana es el que las personas puedan desarrollarse y alcanzar la calidad de vida que deseen en un marco de libertad, sin temores a contingencias o peligros que afecten sus derechos y libertades.

#### **4. La seguridad ciudadana como bien jurídicamente protegido en nuestro ordenamiento jurídico**

El concepto de “seguridad ciudadana” fue recogido a nivel constitucional en nuestro país recién a partir de la Constitución de 1993. Así, se señalaba en el artículo 195º del Capítulo XIV del Título IV de la Constitución de 1993, sobre descentralización, lo siguiente:

---

<sup>26</sup> Así, se entiende por “orden público” a la garantía para el ejercicio libre y pacífico de los derechos constitucionales y que a la vez, en algunas condiciones, constituye un límite de la libertad, como al ejercicio de los derechos de libre manifestación de ideologías, convicciones religiosas o de culto y de los derechos de reunión en lugares de tránsito público y de manifestación, cuando éstos sean perjudiciales a otras personas. Por su parte, la seguridad pública puede ser entendida como aquel interés social que persigue una comunidad para lograr la protección de personas y bienes, y su tranquilidad; adoptando para ello medidas preventivas frente a peligros o riesgos, y garantizando el funcionamiento y eficacia de los entes y órganos públicos, la protección de los bienes públicos y el aseguramiento de los deberes y obligaciones jurídicas

<sup>27</sup> RICARD BROTAT, Jubert. Un Concepto de Seguridad Ciudadana. En: [http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT\\_seguridad\\_ciudadana.PDF](http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT_seguridad_ciudadana.PDF)

<sup>28</sup> FREIXES SAN JUAN, Teresa y REMOTTI CARBONELL, José. La Configuración Constitucional de la Seguridad Ciudadana. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 87, enero-marzo 1995. Madrid, p. 144.

<sup>29</sup> FREIXES SAN JUAN, Teresa; op. cit., p. 160.

*“La ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana”*

Posteriormente, cuando dicho capítulo fue modificado, mediante la Ley de Reforma Constitucional N° 27680, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 7 de marzo de 2002, se trasladó dicha figura al artículo 197° que señala lo siguiente:

*“Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley”.*

Un breve análisis del referido artículo constitucional nos permiten comprobar, en primer lugar, que se elevó a rango constitucional a la seguridad ciudadana y, en segundo lugar, que la categoría que se le da a dicho término es la de un servicio público<sup>30</sup>; el cual forma parte de las competencias y funciones de los gobiernos locales en favor de los vecinos, tal como lo disponen los artículos 73° (numeral 2.5) y 85° de la actual Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972, precisándose que el rol de la Policía Nacional en este aspecto es sólo el de cooperar con los gobiernos locales conforme a ley.<sup>31</sup>

Sin embargo, además de ser un servicio público garantizado a nivel constitucional, consideramos que la seguridad ciudadana es también un valor o bien jurídicamente protegido por nuestro ordenamiento constitucional. Ello porque el concepto de seguridad ciudadana tiene como fuente directa dos deberes primordiales del Estado recogidos en el artículo 44° de la Constitución, el cual expresamente señala:

*“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 (...).”*

Estos deberes de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y, especialmente, de brindar protección a la población frente a cualquier amenaza contra su “seguridad” es consustancial a todo Estado de Derecho, y ningún grupo social o ente puede reemplazarlo o excluirlo de esta función sin socavar su poder.

De otro lado, se suele entender que la seguridad ciudadana no incluye aquellos aspectos o amenazas a la seguridad que tengan un contenido político o ideológico, ya que ello no cae dentro de su campo de acción. Así lo ha sostenido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional en sentencia recaída en el expediente N° 005-2001-AI/TC, sobre la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Defensor del Pueblo contra diversos artículos del Decreto Legislativo N° 895, Ley contra el terrorismo agravado, en la cual señaló que *“...la seguridad ciudadana normalmente preserva la paz, la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos, sin mediar el factor político y/o el trasfondo ideológico en su vulneración. Quien delinque contra la seguridad ciudadana, no se propone*

<sup>30</sup> A partir de la definición realizada por Santamaría Pastor sobre servicios públicos de la administración, podemos entenderlos como “aquellas actividades cuya finalidad es prestar una utilidad necesaria para el normal desenvolvimiento de la vida social”. SANTAMARIA PASTOR, Juan. Principios de Derecho Administrativo. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A. Madrid, p.310.

<sup>31</sup> Al respecto, el artículo 2° de la Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, establece que *“La Policía Nacional del Perú es una institución del Estado creada para garantizar el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas. Es profesional y jerarquizada. Sus integrantes representan la ley, el orden y la seguridad en toda la República y tiene competencia para intervenir en todos los asuntos que se relacionan con el cumplimiento de su finalidad fundamental.”*

*derrocar o amenazar al régimen político constitucionalmente establecido, a fin de imponer uno distinto o una distinta ideología”.* (el resaltado es nuestro)

A nivel legal, el concepto de seguridad ciudadana ha sido recogido y desarrollado también con anterioridad en la Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional, y en Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana<sup>32</sup>, pero siempre como una situación o estado ideal de cosas, que el Estado garantiza a través de actividades administrativas prestacionales en colaboración con la ciudadanía.

Así, por ejemplo, en el artículo 2° de la Ley N° 27933 – Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, se señala que: *“Se entiende por seguridad ciudadana, para efectos de esta Ley, a la acción integrada que desarrolla el Estado, con colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.”*

De ello se desprende que la seguridad ciudadana no constituye en sí misma un derecho de naturaleza constitucional o legal<sup>33</sup>, pero sí un bien jurídicamente protegido en tanto conjunto de acciones o medidas destinadas a preservar otros bienes o valores jurídicamente protegidos por nuestro ordenamiento –además de los derechos constitucionales a la vida, integridad, propiedad, etc.- como la tranquilidad pública o paz social, la prevención del delito, uso pacífico de los espacios y vías públicas, erradicación de la violencia, etc.

En conclusión, consideramos que la seguridad ciudadana es un bien jurídicamente protegido que se organiza bajo la forma de un servicio público a cargo de los gobiernos locales en colaboración con la Policía Nacional del Perú.

## **5. Competencias administrativas en materia de seguridad ciudadana**

La Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, del 20 de julio del 2002, dispuso en su artículo 43° que corresponde a las municipalidades ejercer una competencia compartida en materia de seguridad ciudadana. Esta norma se podía interpretar en el sentido que dicha competencia se comparte entre las municipalidades distritales y provinciales, con los gobiernos regionales y con la Policía Nacional del Perú (en adelante PNP), para coordinar políticas de seguridad ciudadana según lo dispuesto por el artículo 17° de la Ley N° 27993, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Posteriormente, con la promulgación de la actual Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972 (en adelante LOM), a diferencia de su antecesora, se estableció expresamente, dentro de las competencias que le corresponden a las municipalidades, el brindar servicios de seguridad ciudadana y organizar acciones para preservar la seguridad ciudadana de su respectiva jurisdicción, bajo la forma de un servicio público local.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 12 de febrero de 2003.

<sup>33</sup> En este sentido, si admitiéramos su existencia como un derecho autónomo, el denominado derecho a la seguridad ciudadana sólo sería exigible frente al Estado, ya que sólo a él se le podría exigir que adopte determinadas acciones para garantizar la vida, la tranquilidad, la libertad y los bienes de las personas; es decir dicho derecho no podría ser exigido *erga omnes*, algo consustancial a todo derecho humano, lo cual incluye también por cierto a los particulares.

<sup>34</sup> Al respecto, ya hemos señalado que el artículo 197° reformado de la Constitución es el que le atribuye tal competencia a las municipalidades. Asimismo, el artículo 195°, inciso 5) de la Constitución señala que los gobiernos locales son competentes para *“organizar, reglamentar, y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad”*.

Así, una primera referencia la encontramos en el numeral 2.5 del artículo 73° de la LOM, que señala que las municipalidades asumen competencia y ejercen una función específica en materia de seguridad ciudadana<sup>35</sup> y, específicamente, en el artículo 85° se establece el contenido de las funciones que en este campo ejercen los gobiernos locales:

***“ARTÍCULO 85°.- SEGURIDAD CIUDADANA***

*Las municipalidades en seguridad ciudadana ejercen las siguientes funciones:*

- 1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:*
  - 1.1. Establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la Policía Nacional, y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o del de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley.*
  - 1.2. Ejercer la labor de coordinación para las tareas de defensa civil en la provincia, con sujeción a las normas establecidas en lo que respecta a los Comités de Defensa Civil Provinciales.*
- 2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:*
  - 2.1. Coordinar con las municipalidades distritales que la integran y con la Policía Nacional el servicio interdistrital de serenazgo y seguridad ciudadana.*
  - 2.2. Promover acciones de apoyo a las compañías de bomberos, beneficencias, Cruz Roja y demás instituciones de servicio a la comunidad.*
- 3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:*
  - 3.1. Organizar un servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva.*
  - 3.2. Coordinar con el Comité de Defensa Civil del distrito las acciones necesarias para la atención de las poblaciones damnificadas por desastres naturales o de otra índole.*
  - 3.3. Establecer el registro y control de las asociaciones de vecinos que recaudan cotizaciones o administran bienes vecinales, para garantizar el cumplimiento de sus fines.”*

Como se aprecia, la LOM considera que la seguridad ciudadana tiene que estar organizada bajo la forma de un sistema que incluya la participación de la sociedad civil y de la Policía Nacional del Perú, y que incluye servicios distintos como el de serenazgo, vigilancia municipal, rondas campesinas o urbanas, etc., el apoyo a instituciones que cumplen fines sociales y la realización de acciones en el campo de Defensa Civil; delimitándose las competencias entre las municipalidades provinciales y distritales.

De otro lado, en nuestro país la seguridad ciudadana, como “servicio público”, no es sólo responsabilidad de los gobiernos locales, sino también de la PNP, una de cuyas funciones es “Garantizar la seguridad ciudadana. Capacita en esta materia a las entidades vecinales organizadas”, tal como lo estipula su Ley Orgánica, Ley N° 27238 en su artículo 7°, numeral 3.

---

<sup>35</sup> Complementariamente, el numeral 5 del mismo artículo señala que ejercen funciones en materia de participación vecinal, específicamente, promoviendo, apoyando y reglamentando la participación vecinal en el desarrollo local, estableciendo instrumentos y procedimientos de fiscalización, y organizando los registros de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción.

De forma específica, el inciso 9.4 del artículo 9º del Reglamento de la Ley Orgánica de la PNP, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2000-IN, explica en qué consiste la función de garantía de dicha institución en el tema de seguridad ciudadana:

*"Artículo 9º.- Son funciones de la Policía Nacional, las siguientes:  
(...)*

*9.4 Garantizar la seguridad ciudadana mediante acciones de prevención, investigación, apoyo, orientación y protección a la comunidad. Para tal fin, organiza y capacita a las entidades vecinales con el propósito de lograr su efectiva participación, manteniendo estrecha coordinación con las autoridades del lugar y otras organizaciones civiles."*

Debemos señalar además, que el Serenazgo es una modalidad de servicio público de seguridad ciudadana adoptado por numerosas municipalidades<sup>36</sup>. En el caso de Lima, la Municipalidad Metropolitana mediante Ordenanza N° 148-98-MML de 19 de mayo de 1998, reguló dicho servicio en los términos señalados en el art. 3:

*"Artículo 3º.- El servicio público de Serenazgo está organizado para garantizar y, en su caso, colaborar con los órganos públicos competentes en la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, bajo la jerarquía y el mando autónomo de la Municipalidad Metropolitana de Lima en la jurisdicción del Cercado de Lima y de las Municipalidades Distritales de la provincia de Lima en sus respectivas jurisdicciones distritales."*

De este modo, el Serenazgo es un servicio público que brindan las municipalidades de Lima dentro de su jurisdicción para garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano, elementos propios de la seguridad ciudadana. Por ello, la PNP es uno de los órganos con los que el Serenazgo debe colaborar toda vez que dicha institución también es competente para garantizar la seguridad ciudadana.

Además, el Serenazgo es un servicio público que, en materia de seguridad ciudadana, realiza acciones que se traducen principalmente en el patrullaje general y selectivo para prevenir actos que atenten contra dicho bien jurídico.

De otro lado, ya hemos señalado que el 12 de febrero de 2003 entró en vigencia la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Ley N° 27993, la cual ha asignado, tanto a los gobiernos regionales como a los locales (así como al Ministerios del Interior y a la PNP), funciones específicas orientadas a la formulación y ejecución de planes, programas, proyectos, y directivas en materia de seguridad ciudadana; lo cual debe incluir también la participación, por cierto, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de las organizaciones vecinales.

De lo expuesto, así como de las normas constitucionales y legales que regulan la seguridad ciudadana, podemos colegir que, en el momento actual de nuestro país, la necesidad de proteger o garantizar la seguridad ciudadana se ha convertido en un asunto de interés público, que merece una atención y respuesta integral no sólo del Estado sino de la sociedad en su conjunto.

---

<sup>36</sup> Cuya regulación corresponde hoy en día de manera expresa a las municipalidades provinciales, según el artículo 85º numeral 1.1 de la LOM ya citado.

## **6. El derecho al libre tránsito y su relación con la seguridad ciudadana como bien jurídicamente protegido: el caso de los enrejados de vías públicas en la ciudad de Lima**

La inseguridad ciudadana es hoy un tema común y relevante en las grandes ciudades. Se observa en las estadísticas que los delitos contra la vida, integridad, libertad sexual, o propiedad de las personas se cometen en gran escala; la ciudad de Lima no es la excepción.

El aumento de la delincuencia o violencia urbana generalmente tiene una relación directamente proporcional con problemas de pobreza, desempleo o desigualdad de oportunidades. Por ello, en el presente informe hemos asumido como un dato de la realidad que el problema de la proliferación de enrejados en las vías públicas no está aislado de los problemas de crecimiento de la delincuencia y, en general, de la inseguridad ciudadana.

Así, en muchas zonas de la capital de la república -que alberga a más de 8 millones de habitantes- la población, al verse afectada por el crecimiento de la delincuencia y al no obtener respuestas eficaces de las autoridades, ha tomado diversas medidas para tratar de “mejorar” su seguridad personal y familiar. Entre ellas, se está optando por el uso de enrejados, plumas levadizas, tranqueras, etc. en las vías públicas, ocasionando diversos problemas a la libertad de tránsito, al transporte público, al comercio y, paradójicamente, a la propia seguridad de las personas que residen en las zonas que han adoptado tales medidas.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo ha recibido diversas quejas referidas a la indebida instalación de rejas en las vías públicas, formuladas por vecinos contra diversas municipalidades distritales, entre ellas las de Ate, Carabaylo, Independencia, Los Olivos, La Molina y San Martín de Porres. Además, se ha comprobado que existen enrejados en distintas vías públicas de los distritos de Barranco, Cercado de Lima, Chorrillos, San Borja, San Luis y Santiago de Surco. Es decir, el problema abarca, hoy en día, a diferentes distritos de muy distinta composición socio-económica.

Al respecto, algunas municipalidades distritales, como las de La Molina, San Borja, Ate y Los Olivos, han considerado que tienen competencia para autorizar la instalación de mecanismos de seguridad sobre vías públicas, aprobando ordenanzas que regulan procedimientos para autorizar, entre otras medidas, el uso de enrejados en vías públicas. A tal efecto, se argumenta lo siguiente:

- Que, la finalidad es dar seguridad al vecindario, así como mantener condiciones de ornato e higiene.
- Que sólo se permitirá el enrejado en vías y pasajes, cuando se trate de zonas de probada incidencia de actos delincuenciales.

Frente a ello, y teniendo en cuenta que sólo en el distrito de La Molina existen más de 400 enrejados en vías públicas, según la Municipalidad Metropolitana de Lima, consideramos que las medidas de seguridad que se están adoptando con o sin autorización de las autoridades municipales, en tanto afectan el derecho al libre tránsito así como derechos de terceros y la libre circulación del transporte público, deben ser evaluadas en relación y en proporción con los bienes jurídicos que se quieren proteger, y bajo el marco de los principios y derechos constitucionales que están en conflicto.

## 6.1 Relaciones entre criminalidad y el uso de enrejados u otras medidas de seguridad en las vías públicas

Uno de los principales problemas para el diseño de políticas de seguridad ciudadana en nuestro país es que no existen datos confiables sobre el número de delitos que se cometen en las vías públicas y en los domicilios, debido principalmente a dos razones: a la desconfianza de la población en su sistema de justicia penal desde la etapa de la investigación policial, lo cual genera que una gran cantidad de delitos no se denuncien; y a un mal o deficiente procesamiento de datos de las denuncias recibidas por parte de la Policía Nacional del Perú.

Por ello, para establecer las relaciones existentes entre una mayor inseguridad ciudadana por el incremento de la delincuencia, y la adopción de medidas de seguridad como los enrejados de ciertas vías públicas; los datos oficiales sólo nos sirven de referencia, más aún cuando existe una generalizada percepción ciudadana de que vivimos bajo una permanente inseguridad.<sup>37</sup>

Según el INEI<sup>38</sup>, las estadísticas sobre las denuncias registradas por la PNP en el período comprendido desde 1994 al 2001 por el delito de hurto<sup>39</sup> cometido a nivel nacional, son las siguientes:

AÑO	HURTOS
1994	35,888
1995	36,515
1996	38,073
1997	38,685
1998	41,070
1999	42,777
2000	44,770
2001	47,410

Fuente: INEI

Ello quiere decir que a nivel nacional, al menos en este delito, ha existido una tendencia al crecimiento de las denuncias por las personas afectadas. Sin embargo, llaman la atención las estadísticas oficiales sobre las denuncias registradas por el mismo delito y en el mismo período a nivel departamental de Lima, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

<sup>37</sup> Al respecto, la empresa consultora Apoyo realizó un “Task Force” en el año 2001 recogiendo las percepciones de ciudadanos limeños sobre la seguridad ciudadana en la ciudad de Lima. Véase: [www.iapoyo.org.pe/Agenda/Seguridad%20Ciudadanae/sguridad\\_ciudadana.htm](http://www.iapoyo.org.pe/Agenda/Seguridad%20Ciudadanae/sguridad_ciudadana.htm)

<sup>38</sup> Información obtenida de la página web del Instituto Nacional de Estadística e Informática: [www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)

<sup>39</sup> El incremento de los hurtos en muchas zonas residenciales urbanas es el principal motivo alegado por los vecinos para la adopción de medidas de seguridad como los enrejados de vías públicas. Según el artículo 185° del Código Penal, el hurto simple se configura cuando el agente, para obtener provecho, se apodera ilegítimamente de un bien mueble, total o parcialmente ajeno, sustrayéndolo del lugar donde se encuentra. En cuanto al hurto agravado, regulado en el artículo 186° del mismo cuerpo legal, se configura cuando, además de lo señalado en el párrafo precedente, se da, entre otras, alguna condición como que el hecho se cometa en casa habitada, durante la noche, mediante destreza, escalamiento, destrucción o rotura de obstáculos, con el concurso de dos o más personas, etc.

AÑO	HURTOS
1994	107,858
1995	87,798
1996	86,979
1997	84,060
1998	82,257
1999	76,809
2000	62,388
2001	57,518

Fuente: INEI

Estos últimos datos indican que mientras a nivel nacional el número de denuncias crecía, a nivel departamental de Lima éstas decrecían. Este hecho podría significar que la desconfianza de la población en las instituciones encargadas de brindarles seguridad ha aumentado y que, no obstante el incremento de la delincuencia, prefiere adoptar medidas para autoprotgerse y no denunciar los delitos.

Esta tendencia decreciente en las denuncias por hurto a nivel del departamento de Lima, parece confirmarse también a nivel metropolitano. Por ejemplo, en la Comisaría de La Molina obtuvimos las siguientes cifras, justamente de urbanizaciones que tienen enrejados<sup>40</sup>:

URBANIZACION CON REJAS	2001		2002		2003		TOTAL HURTO DOM	TOTAL HURTO ACC
	HURTO DOM	HURTO ACC	HURTO DOM	HURTO ACC	HURTO DOM	HURTO ACC		
LA PLANICIE	21	4	15	5	3	5	39	14
SOL DE LA MOLINA	11	3	9	2	3	0	23	5
LAS LAGUNAS DE LA MOLINA	12	4	8	1	0	0	20	5
RINCONADA DEL LAGO	9	4	0	4	3	1	12	9
RINCONADA BAJA	9	2	7	1	0	0	16	3
RINCONADA ALTA	7	1	3	2	0	0	10	3
LA ESTANCIA	7	2	4	3	0	0	11	5
LA MOLINA VIEJA	21	3	9	5	3	3	33	11
EL REMANSO DE LA MOLINA	11	5	10	4	0	0	21	9
LA PRADERA	6	7	5	3	0	0	11	10
LAS VIÑAS	23	5	18	4	1	0	42	9
LAS LOMAS DE LA MOLINA	31	8	11	5	2	0	44	13
LA CAPILLA	15	6	13	0	3	1	31	7
ISLAS DEL SOL	8	1	7	0	0	1	15	2
LOS SIRIUS	9	5	9	1	0	0	18	6
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>	<b>60</b>	<b>128</b>	<b>40</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>346</b>	<b>111</b>

<sup>40</sup> Los datos se refieren a hurtos en domicilios y hurtos de accesorios de vehículos en las calles.

En cuanto al delito tipificado como robo<sup>41</sup>, en sus dos modalidades, las estadísticas nacionales nos muestran también una tendencia decreciente:

	DELITO DE ROBO
1994	52757
1995	45732
1996	47114
1997	48821
1998	48200
1999	41234
2000	33087
2001	33719

Fuente : Ministerio del Interior - Oficina Sectorial de Planificación

Asimismo, si sumamos todos los delitos contra el patrimonio<sup>42</sup> cometidos en los últimos años a nivel nacional tenemos casi la misma tendencia:

	DELITO CONTRA EL PATRIMONIO
1994	118199
1995	109112
1996	110698
1997	112891
1998	115804
1999	106040
2000	95203
2001	97689

Fuente: Ministerio del Interior - Oficina Sectorial de Planificación- Policía Nacional del Perú

De otro lado, este análisis sería incompleto si no observamos la real capacidad de las autoridades competentes para responder al incremento de la delincuencia. Al respecto, ya hemos señalado que sólo en Lima Metropolitana habitan aproximadamente 8 millones de personas (casi un tercio de la población total nacional), distribuidas en 43 distritos. De ellos sólo 27 municipalidades cuentan con servicio de Serenazgo, el cual es calificado generalmente por la población como deficiente.

Del mismo modo la Dirección Territorial VII de la PNP, que incluye Lima Metropolitana, cuenta con un personal aproximado de 24,000 policías<sup>43</sup>, lo cual hace una media de aproximadamente un policía por cada 333 habitantes. Ello nos demuestra que la PNP no cuenta con el personal suficiente para cumplir con sus funciones de resguardar el orden interno y de prestar seguridad a las personas. Cabe agregar a lo señalado que, según denuncias de los propios policías, y según lo ha declarado el propio Ministro del Interior a

<sup>41</sup> Regulado en el artículo 188° del Código Penal, y que se configura cuando una apersona se apodera ilegítimamente de un bien mueble total o parcialmente ajeno, para aprovecharse de él, sustrayéndolo del lugar en que se encuentra, *empleando violencia contra la persona o amenazándola con un peligro inminente para su vida o integridad física*. En cuanto al robo agravado, regulado en el artículo 189° del Código Penal, se entenderá que se configura cuando además de lo señalado en el párrafo precedente, se da, entre otras, alguna otra condición, tal como que se realice en casa habitada, durante la noche o en lugar desolado, a mano armada, con el concurso de dos o más personas, cuando se cause lesiones a la integridad física o mental de la víctima.

<sup>42</sup> Al respecto, el Código Penal, tipifica en su Título V que los delitos contra el patrimonio son hurto, robo, abigeato y apropiación ilícita, en distintas modalidades.

<sup>43</sup> A nivel nacional el número de policías en actividad es aproximadamente de 94,000 efectivos, siendo la población nacional aproximadamente de 26 millones de habitantes, nos da una media de un policía por cada 277 personas.

diversos medios de comunicación, el personal policial no cuenta muchas veces con el material logístico y equipamiento necesario para cumplir con dichas funciones (por ejemplo, gasolina suficiente para las unidades de patrullaje de las calles).

Según el “Plan de acción para la ciudad de Lima” elaborado por The Bratton Group LLC para la Municipalidad Metropolitana de Lima en julio de 2002, Lima cuenta con altas tasas de robo, delito que tradicionalmente ha sido el precursor de otros tipos de delincuencia violenta, incluyendo asesinatos y homicidios. También están presentes altas tasas de delincuencia juvenil, otro factor importante que contribuye al aumento de la violencia, debido a que los jóvenes infractores son, por lo general, más imprudentes en el uso de la fuerza.<sup>44</sup>

El referido informe destaca también dos aspectos centrales:

- La necesidad de diseñar sistemas más confiables para recopilar las denuncias sobre delitos, analizar datos sobre dichos delitos, responder a los patrones delictivos locales y dirigir investigaciones locales; con lo cual la PNP podría desempeñar un papel principal en el control de la delincuencia y la violencia callejera.
- La percepción de la ciudadanía de que los delincuentes actúan con impunidad, tanto por ineficiencias de la PNP como del sistema penal en su conjunto, a lo cual debe agregarse la percepción de que los delitos menores no se castigan.

Asimismo, coincidiendo con lo ya expresado, se señala que *“en general, los datos sobre delincuencia en Lima son poco confiables. La VII Región PNP registró aproximadamente 57,000 delitos graves reportados en 2001, un número demasiado bajo para una región metropolitana de ocho millones de personas.”*<sup>45</sup>

De otro lado, no podemos soslayar el hecho que existe una percepción generalizada en la población limeña, en contraposición a tales estadísticas, en considerar que los actos delictivos en las vías públicas, como los robos domiciliarios, son muy comunes en la ciudad. Ello se ve corroborado por los datos de las encuestas a las víctimas en Lima, las cuales muestran resultados muy diferentes a las estadísticas policiales. Así, por ejemplo, el INEI calculó más de 900,000 robos y hurtos en la vía pública en 1997 y alrededor de 180,000 robos con allanamiento de morada en base a sus propias encuestas<sup>46</sup>.

Otro aspecto a tener en cuenta son las necesarias coordinaciones entre las diversas municipalidades, los gobiernos regionales y la PNP, a efectos de implementar políticas de seguridad ciudadana. Sobre el particular, ya hemos establecido que la PNP no sólo debe prestar apoyo a las municipalidades en este tema, sino que también le corresponde una responsabilidad directa para garantizar la seguridad ciudadana, de conformidad con el artículo 7º, numeral 3 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, Ley N° 27238.

---

<sup>44</sup> THE BRATTON GROUP LLC. Plan de acción para la ciudad de Lima. Lima, julio de 2002; p. 1.

<sup>45</sup> Op. cit., p. 8.

<sup>46</sup> “Encuesta de Hogares sobre Victimización en Lima Metropolitana” del INEI, 1998. Asimismo, las encuestas del Instituto Apoyo para el año de 1998, confirman el alto índice de criminalidad en Lima Metropolitana, así como el bajo nivel de denuncias por los agraviados de delitos. Citado por: THE BRATTON GROUP LLC; *ibid*.

En cuanto al servicio de Serenazgo en diferentes distritos de Lima, éste no ha estado exento de problemas y críticas en muchos lugares, incluso por los excesos cometidos por algunos de sus miembros en la prevención del delito. Tampoco ha servido como base de apoyo para la organización de las juntas vecinales a nivel distrital, dentro de la provincia de Lima.<sup>47</sup>

En este contexto, la realidad nos demuestra que la percepción de inseguridad sigue creciendo en Lima y que la PNP y el Serenazgo (allí donde funciona), no se dan abasto para cubrir las demandas de la población por una mayor seguridad sobre sus personas y sobre sus bienes.

Por ello, poseer información actualizada y confiable resulta un elemento central para poder tomar decisiones políticas eficaces frente al crecimiento de la delincuencia, y de esta manera poder regular y autorizar las medidas de protección más razonables y adecuadas para la ciudadanía. La falta de datos confiables no permite enfrentar adecuadamente el problema de fondo: el crecimiento de la delincuencia y, por el contrario, puede llevar a tomar decisiones que entran en conflicto con el ejercicio de otros derechos, como la libertad de tránsito, por ejemplo.

En definitiva, a pesar de la percepción generalizada tanto en la población como en las autoridades (municipales, policiales) de que la instalación de medidas de seguridad en las vías públicas son consecuencia directa del crecimiento de la delincuencia, los datos que nos ha proporcionado la Dirección General de la Policía Nacional del Perú<sup>48</sup> no demuestran necesariamente esta relación de causalidad<sup>49</sup>, tal como se señala en los siguientes cuadros elaborados a partir de la referida información:

**CUADRO GENERAL DE DELITOS E INDICE DELINCUENCIAL REGISTRADOS POR LA PNP PERIODO 2000-2002**

DISTRITO	2000		2001		2002		TOTAL	PROM. I.D.	INCREM / DISMIN. (3)	
	DELITOS REG. (1)	INDICE DELIN. (2)	DELITOS REG. (1)	INDICE DELIN. (2)	DELITOS REG. (1)	INDICE DELIN. (2)			DEL. REG. EN 2000, 2001 y 2002	PROMED. I.D. EN 2000, 2001 y 2002
ATE	1614	40.34	1875	46.08	1830	44.97	3580	43.79		X
SAN BORJA	1228	103.10	1376	113.59	1355	109.99	3959	108.89		X
SANTIAGO DE SURCO	2159	88.10	2845	114.15	2447	96.54	7451	99.59		X
CHORRILLOS	1853	71.88	1950	74.37	2133	79.99	5936	75.41	X	
LA MOLINA	601	49.34	482	38.91	745	59.14	1828	49.13	X	
LOS OLIVOS	603	17.99	741	21.73	1603	46.23	2947	28.65	X	
TOTALES	8058	370.75	9269	408.83	10113	436.86	27440	1216.44	X	
PROMEDIO (4)	1343	61.79	1544	68.138	1685	72.81	4573	202.74	X	

FUENTE: PNP

<sup>47</sup> En la práctica, muchos de los efectivos del Serenazgo son policías en actividad, que laboran de esta forma en sus horas libres, o policías retirados.

<sup>48</sup> Según Oficio N° 4037-2003-DGPNP/SG del 21 de mayo de 2003 (véase el numeral 8 del Capítulo IV del presente informe).

<sup>49</sup> Asimismo, tampoco se logra demostrar la eficacia de los enrejados para mejorar la seguridad de las personas que viven en las zonas que han adoptado dichas medidas.

- (1) Delitos registrados: comprende los Delitos Contra la Vida, el Cuerpo y la Salud, Contra la Familia, Contra la Libertad, Contra el Patrimonio, Terrorismo Agravado, Contra el Orden Económico, Delito Tributario, Contra la Fe Pública, Contra la Seguridad Pública, Contra la Tranquilidad Pública, Contra la Administración Pública, Delitos Agravados, Pandillaje Pernicioso, Posesión Armas
- (2) Índice delincencial: por cada diez mil habitantes
- (3) Indica si el índice delincencial incrementó (+) o disminuyó (-) entre los años 2001 y el 2002.
- (4) Promedio de los delitos registrados y del índice delincencial entre los seis distritos que cuentan con enrejados.

Del cuadro presentado, se puede colegir que sólo en tres distritos que presentan enrejados en sus vías públicas (Ate, San Borja y Santiago de Surco) se dio una ligera disminución del número de delitos cometidos y del índice delincencial entre los años 2001 y 2002; aunque si comparamos dichas cifras con las del año 2000, se puede comprobar que con relación a este año hubo más bien un incremento del número de delitos cometidos en los referidos distritos.

En los demás distritos (Chorrillos, La Molina, Los Olivos) se observa más bien una tendencia hacia el incremento del número de delitos, llamando la atención que el distrito que presenta el mayor número de enrejados en sus vías públicas, como lo es La Molina, el año 2002 haya presentado un notable incremento del índice delincencial con relación a los dos años anteriores comparados, es decir 2000 y 2001.<sup>50</sup>

Esta misma tendencia se aprecia en el siguiente cuadro, donde presentamos exclusivamente aquellos delitos que afectan directamente la seguridad ciudadana. Se observa que en la mayor parte de ellos o hay un incremento en el índice delincencial o la disminución no ha sido significativa, a pesar de las medidas de seguridad adoptadas:

**DELITOS VINCULADOS A LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EL ÍNDICE DELINCUENCIAL REGISTRADO POR LA PNP PERÍODO 2000-2002**

FUENTE: PNP

DISTRITO	2000		2001		2002		TOTAL	PROM. I.D.	INCREM / DISMIN. (3)		
	DELITOS REG. (1)	ÍNDICE DELIN. (2)	DELITOS REG. (1)	ÍNDICE DELIN. (2)	DELITOS REG. (1)	ÍNDICE DELIN. (2)			DEL. REG. EN 2000, 2001 y 2002	PROMED. I.D. EN 2000, 2001 y 2002	(+)
<b>ATE</b>	<b>1369</b>	<b>33.01</b>	<b>1639</b>	<b>40.26</b>	<b>1585</b>	<b>38.95</b>	<b>4593</b>	<b>37.406</b>		X	
Contra la vida, el cuerpo y salud (5)	207	5.17	225	5.53	207	5.09	639	5.26		X	
Contra la Libertad (6)	106	2.65	105	2.57	134	3.3	345	2.84	X		
Contra el Patrimonio (7)	1007	25.17	1241	30.5	1170	28.75	3418	28.14		X	
Terrorismo agravado (8)	1	0.02	0	0	0	0	1	0.02		X	
Contra la Seg. Pública (9)	48	1.2	65	1.59	62	1.52	175	1.436		X	
Contra Tranq. Pública (10)	0	0	0	0	0	0	0	0			X
Pandillaje Pernicioso	0	0	3	0.07	12	0.29	15	0.12	X		
<b>SAN BORJA</b>	<b>1159</b>	<b>97.3</b>	<b>1254</b>	<b>103.52</b>	<b>1197</b>	<b>97.08</b>	<b>3610</b>	<b>99.3</b>		X	

<sup>50</sup> Debemos precisar que la información citada puede parecer contradictoria con las estadísticas presentadas líneas atrás, sin embargo, hay que tener presente dos hechos: que la información desagregada por distritos no necesariamente refleja la tendencia a nivel metropolitano porque hay distritos con índices más altos de delincuencia que otros; y que el desorden en el registro de datos sobre denuncias por delitos puede verse reflejado en las estadísticas de la propia policía.

Contra la vida, el cuerpo y salud	18	1.51	19	1.57	12	0.97	49	4.05		X	
Contra la Libertad	10	0.84	19	1.57	29	2.36	58	4.77	X		
Contra el Patrimonio	1117	93.78	1181	97.49	1130	91.73	3428	94.33		X	
Terrorismo agravado	0	0	0	0	1	0.08	1	0.026	X		
Contra la Seg. Pública	13	1.09	31	2.56	22	1.78	66	1.813		X	
Contra la Tranquilidad Púb.	1	0.08	4	0.33	3	0.16	8	0.57		X	
Pandillaje Pernicioso	0	0	0	0	0	0	0	0			x
<b>SANTIAGO DE SURCO</b>	<b>1904</b>	<b>76.26</b>	<b>2600</b>	<b>104.32</b>	<b>2050</b>	<b>80.88</b>	<b>6554</b>	<b>86.416</b>		X	
Contra la vida, el cuerpo y salud	118	4.82	76	3.05	76	3.0	270	3.623		X	
Contra la Libertad	48	1.95	33	1.32	27	1.07	108	4.34		X	
Contra el Patrimonio	1589	63.41	1805	72.43	1769	69.79	5163	68.54		X	
Terrorismo agravado	9	0.37	0	0.00	1	0.04	10	0.136	X		
Contra la Seg. Pública	140	5.71	686	27.52	177	6.98	1003	13.40		X	
Contra la Tranquilidad Púb.	0	0	0	0	0	0	0	0			X
Pandillaje Pernicioso	0	0	0	0	0	0	0	0			X
<b>CHORRILLOS</b>	<b>1690</b>	<b>64.86</b>	<b>1562</b>	<b>59.57</b>	<b>1622</b>	<b>60.84</b>	<b>4856</b>	<b>61.74</b>	X		
Contra la vida, el cuerpo y salud	239	9.27	315	12.01	348	13.05	902	11.44	X		
Contra la Libertad	52	2.02	96	3.66	130	4.88	278	3.52	X		
Contra el Patrimonio	1279	49.61	905	34.52	1008	37.81	3192	40.64	X		
Terrorismo agravado	0	0	0	0	0	0	0	0			X
Contra la Seg. Pública	102	3.96	246	9.38	136	5.10	484	6.14		X	
Contra la Tranquilidad Púb.	0	0	0	0	0	0	0	0			X
Pandillaje Pernicioso	0	0	0	0	0	0	0	0			X
<b>LA MOLINA</b>	<b>398</b>	<b>31.78</b>	<b>440</b>	<b>35.51</b>	<b>630</b>	<b>50.01</b>	<b>1468</b>	<b>41.77</b>	X		
Contra la vida, el cuerpo y salud	25	1.15	14	1.13	78	6.19	117	2.82	X		
Contra la Libertad	12	0.99	16	1.29	22	1.75	50	4.03	X		
Contra el Patrimonio	361	29.64	391	31.56	515	40.88	1267	34.02	X		
Terrorismo agravado	0	0	0	0	0	0	0	0			X

Contra la Seg. Pública	0	0	19	1.53	15	1.19	34	0.90		X	
Contra la Tranquilidad Púb.	0	0	0	0	0	0	0	0			X
Pandillaje Pernicioso	0	0	0	0	0	0	0	0			X
<b>LOS OLIVOS</b>	<b>551</b>	<b>16.4</b>	<b>642</b>	<b>18.83</b>	<b>1456</b>	<b>42.55</b>	<b>2649</b>	<b>25.91</b>	<b>X</b>		
Contra la vida, el cuerpo y salud	35	1.04	76	2.23	91	2.63	202	1.96	X		
Contra la Libertad	45	1.31	34	1.00	44	1.27	123	1.19	X		
Contra el Patrimonio	455	13.57	455	13.34	1286	37.09	2196	21.33	X		
Terrorismo agravado	0	0	0	0	1	0.03	1	0.01	X		
Contra la Seg. Pública	15	0.45	75	2.20	30	0.87	120	1.17		X	
Contra la Tranquilidad Púb.	1	0.03	2	0.06	2	0.6	5	0.23	X		
Pandillaje Pernicioso	0	0	0	0	2	0.06	2	0.02	X		
<b>TOTALES (12)</b>	<b>7071</b>	<b>319.61</b>	<b>8137</b>	<b>362.01</b>	<b>8540</b>	<b>370.31</b>	<b>23730</b>	<b>352.542</b>	<b>X</b>		
<b>PROMEDIO (13)</b>	<b>1178.5</b>	<b>53.26</b>	<b>1356.16</b>	<b>60.335</b>	<b>1423.33</b>	<b>61.71</b>	<b>3955</b>	<b>58.757</b>	<b>x</b>		

(1) Delitos registrados

(2) Índice delincencial: por cada diez mil habitantes

(3) Indica si el índice delincencial incremento (+) o disminuyo (-) entre el 2001 y el 2002.

(4) Promedio de los delitos registrados y del índice delincencial entre los seis distritos que cuentan con enrejados.

(5) Contra la vida, el cuerpo y la salud (homicidio y lesiones).

(6) Contra la libertad (violación a la libertad personal, a la intimidad, de domicilio, libertad sexual)

(7) Contra el patrimonio (hurto, robo, daños)

(8) Terrorismo agravado (robo, secuestro, homicidio)

(9) Contra la seguridad pública (trafico ilícito de drogas, microcomercialización de drogas, tenencia ilegal de armas, peligro común)

(10) Contra la tranquilidad pública (terrorismo, disturbio colectivo, apología, organización criminal, paz pública)

(11) Pandillaje pernicioso

(12) Total de delitos registrados e índice delincencial en los distritos con enrejados.

(13) Promedio de delitos registrados e índice delincencial entre los seis distritos.

En base a lo expuesto, consideramos que se requiere de un adecuado sistema de registro de denuncias y de información sobre los niveles de criminalidad que incorpore la participación efectiva de la población en la prevención de delitos como en la denuncia oportuna de los mismos.

## 6.2 Actuación de la administración pública: razonabilidad y proporcionalidad de las medidas de seguridad que restringen el derecho fundamental al libre de tránsito

Los derechos fundamentales de la persona, como el derecho al libre tránsito, tienen una doble dimensión: una subjetiva y otra objetiva. La primera de ellas alude al hecho que garantizan un status jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia de la persona. La segunda de ellas, alude al hecho que al mismo tiempo constituyen elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad organizada, generalmente bajo la forma de un Estado de Derecho, en cuanto dicha comunidad se configura como marco de una convivencia humana digna, justa y pacífica.

Ello significa reconocer que la titularidad de los derechos fundamentales no sólo atañe a las personas individualmente consideradas sino también a las organizaciones sociales a las que pertenecen. Los derechos fundamentales se han convertido en los componentes estructurales básicos de todo orden constitucional por ser la expresión jurídica de un sistema de valores que sirve de sustento a la organización jurídica y política.

Asimismo, los derechos y libertades fundamentales tienen un efecto vinculante: vinculan a todos los poderes públicos, y son origen inmediato de derechos y obligaciones, y no meros principios programáticos.

En este orden de ideas, todo Estado democrático de Derecho tiene definidas y limitadas por la Constitución y las leyes, la competencia de sus autoridades para tomar decisiones que puedan afectar la vigencia de los derechos fundamentales de las personas.

En ejercicio de tal función reguladora, se tiene que tomar en cuenta el principio jurídico por el cual a los límites a los derechos fundamentales se interpretan con criterio restrictivo y en el sentido más favorable a la eficacia y esencia de tales derechos.<sup>51</sup>

De lo expuesto, podemos precisar que el tema de las medidas de seguridad en las vías públicas presenta dos problemas centrales:

- a) El primero: si el derecho fundamental al libre tránsito puede ceder su prevalencia, en ciertos casos debidamente justificados y por razones de orden público, frente al bien jurídicamente protegido de la seguridad ciudadana.
- b) El segundo: si las municipalidades tienen competencia atribuida por la Constitución o una ley, para restringir el ejercicio de un derecho fundamental como la libertad de tránsito.

Al respecto, señalamos a continuación algunas líneas de interpretación.

## **6.2. a) El derecho fundamental al libre tránsito frente al bien jurídicamente protegido de la seguridad ciudadana**

Frente a un posible conflicto entre un derecho fundamental y un bien jurídicamente protegido acudimos al método de la ponderación, para poder apreciar la razonabilidad o proporcionalidad de cualquier medida que restrinja la vigencia de uno u otro.

En tal sentido, debemos partir por señalar que el principio de proporcionalidad antes señalado, actúa como un *“límite de límites”* para el legislador. Tratándose de la restricción de derechos, éste debe articular tal restricción del ejercicio de un derecho fundamental con la existencia de otros derechos, principios, valores o deberes, que reconoce la Constitución.

En consecuencia, al encontrarnos frente a un conflicto entre el derecho al libre tránsito y la seguridad ciudadana como bien jurídicamente protegido, para poder optar por esta última debemos estar completamente seguros que el derecho fundamental al libre tránsito no va a ser desvirtuado o anulado en su ejercicio, es decir, va a mantener su contenido esencial.

---

<sup>51</sup> Del mismo modo una norma excepcional o restrictiva de derechos no puede ser aplicada por analogía, ni por interpretación extensiva para otras situaciones, según el principio recogido en el artículo IV del Título Preliminar del Código Civil.

Sobre este tema el jurista Prieto Sanchís ha señalado:

*“...como advertimos al hablar de su presunto carácter absoluto, los derechos humanos son «por naturaleza» limitados o, si se prefiere, presentan unos límites immanentes que derivan de la propia necesidad de preservar no sólo los demás derechos sino también otros bienes constitucionalmente valiosos; pero esa limitación ha de estar en todo caso justificada, es decir, no sólo ha de poder invocar en su favor algún otro derecho o valor constitucional, sino que ha de acreditar una adecuación o proporcionalidad entre la necesidad de la medida para preservar ese derecho o valor y el sacrificio que la misma comporta para la libertad fundamental. En principio, y salvo que la prioridad derive de la propia Constitución, todos los derechos y valores constitucionales se sitúan en un plano de igualdad o importancia equivalentes, por lo que «se impone una necesaria y casuística ponderación» [STC 104/1.986, de 17 de junio, f. j. 5]; ponderación cuyo resultado es difícilmente previsible y que, desde luego, no puede ofrecernos una «teoría general» de los límites que permita asegurar cuándo hemos de reconocer preferencia al derecho y cuándo hemos de sacrificar éste en aras de otro derecho o valor, pero que representa una garantía mínima de toda disposición limitadora de las libertades”<sup>52</sup>*

De este modo, si se encuadrara las medidas de autorizar enrejados u otras medidas de seguridad en las vías públicas, como restricciones a la libertad de tránsito, situación que para nosotros sólo debería darse a través de una ley formal, como veremos más adelante; dichas medidas deberían necesariamente sujetarse a ciertos parámetros de legalidad -que se configuran a través del fin lícito perseguido: la protección de la seguridad ciudadana- y de proporcionalidad de la medida limitativa del derecho al libre tránsito.

Entonces, las medidas limitativas de derechos o normas fundamentales, al ser sometidas al principio de razonabilidad o proporcionalidad<sup>53</sup>, deberán cumplir con tres exigencias:

- a) *La limitación del derecho al libre tránsito debe ser **adecuada** para preservar la seguridad ciudadana.* Se debe comprobar que no existe otra medida idónea para la finalidad perseguida: la protección del bien jurídico “seguridad ciudadana”; es decir, la medida restrictiva del derecho fundamental debe reunir las condiciones necesarias para alcanzar la finalidad señalada. En tal sentido, si la medida legislativa no puede alcanzar o no es adecuada para el fin de preservar la seguridad ciudadana, entonces resultará desproporcionada y, por tanto, inválida.<sup>54</sup>
- b) *La limitación debe cumplir con la exigencia de **necesidad** para llegar a ese fin.* Ello supone que se debe hacer un control sobre la imprescindibilidad de la medida limitativa del derecho fundamental al libre tránsito. Es decir, se debe evaluar que las condiciones para otorgar una autorización para instalar una medida de seguridad en una vía pública, la medida limitativa del derecho al libre tránsito (el enrejado de una

---

<sup>52</sup> PRIETO SANCHÍS, Luis. Estudios sobre Derechos Fundamentales. Editorial Debate, S.A. Madrid, 1990, p. 147. (el resaltado es nuestro)

<sup>53</sup> Partimos del supuesto, tal como lo ha señalado Cianciardo, que “la proporcionalidad es utilizada como test de la constitucionalidad de las intervenciones legislativas en los derechos fundamentales para encontrar salida al presunto conflicto que en estos supuestos se daría entre fines públicos y derechos fundamentales”. Véase: CIANCIARDO, Juan, “El conflictivismo en los derechos fundamentales”, EUNSA, Pamplona, 2000, p.286.

<sup>54</sup> Véase: BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo. Derechos Fundamentales y Proceso Justo. ARA Editores. Lima, 2001; pp. 168 y ss.

vía pública por ejemplo), debe ser lo menos gravosa de las que se puedan adoptar. En este punto, habría que evaluar, por ejemplo, si los enrejados construidos sobre vías públicas constituyen una medida indispensable y la de menor restricción para el derecho al libre tránsito, ya que de lo contrario dicha medida como la norma que lo autoriza sería desproporcionada.

- c) *La limitación, adecuada y necesaria, debe darse de manera proporcional a la vigencia del derecho al libre tránsito.* Es decir, la medida limitativa del derecho fundamental al libre tránsito (el enrejado), deberá guardar una relación de conformidad –ergo, debe ser razonable- con el fin que se procura alcanzar (garantizar la seguridad ciudadana). Por tanto, se deberá realizar una evaluación o balanceo de las ventajas y desventajas de la medida limitativa, teniéndose en cuenta que ésta deberá ser proporcional<sup>55</sup> tanto desde la perspectiva del bien, valor o derecho que tutela, como desde la perspectiva del bien, valor o derecho que restringe o regula.<sup>56</sup>

Debe quedar claro, entonces, que cuando se aplica el juicio o test de proporcionalidad, la estructura de la justificación del por qué se limitan derechos fundamentales o constitucionales, deberá requerir el mayor contenido de argumentaciones que tiendan a explicar o justificar las razones por las cuales se sacrifica un derecho, principio o valor.

De este modo, no se podría admitir un cierre absoluto de una vía pública ya que ello afectaría el contenido esencial del derecho fundamental al libre tránsito. Consecuentemente, tendría que garantizarse que los enrejados en las vías públicas no serán un obstáculo para el ejercicio del derecho al libre tránsito, sino sólo una limitación razonable o proporcional al bien jurídico que se quiere proteger.

Ello quiere decir que dicha medida tiene que estar justificada por los hechos que le han dado origen –por ejemplo, el crecimiento de la delincuencia-, por la necesidad de salvaguardar un interés público superior -la protección del bien jurídico “seguridad ciudadana”-, y debe ser proporcionada a los fines que se procuran alcanzar con ella, en los términos que hemos señalado.<sup>57</sup>

En el caso que nos ocupa, tendría que fundamentarse técnicamente, por ejemplo mediante índices de criminalidad adoptados mediante nuevos sistemas de registro, cómo es que el libre tránsito peatonal y vehicular de todo tipo, puede afectar negativamente *per se* la seguridad ciudadana y cómo ello justifica el enrejado de vías públicas. Asimismo, tendría que justificarse por qué no se adoptan otro tipo de sistemas de seguridad menos gravosos para la libertad de tránsito o cuáles son los parámetros o criterios técnicos establecidos para adoptar un sistema u otro.

Desde otro punto de vista, los enrejados en las vías públicas -la gran mayoría de ellos ejecutados sin autorización ni control de ningún tipo- demuestran que las demandas de la población por una mayor seguridad ciudadana están siendo insatisfechas, y que la autoridad

---

<sup>55</sup> Esta tercera exigencia del “juicio de proporcionalidad stricto sensu” para Cianciardo supone, además, que la medida legislativa restrictiva no sea irrazonable o desproporcionada por alteración o afectación del contenido esencial del derecho, o por no justificarse adecuadamente con relación a los fines que se persigue. Véase: CIANCIARDO; op. cit; pp. 350-52.

<sup>56</sup> BUSTAMANTE; op. cit., p. 166.

<sup>57</sup> En nuestras visitas a diversas urbanizaciones hemos comprobado que los enrejados han sido instalados al interior de las mismas, a pesar de contar con rejas en todo el perímetro de acceso que colinda con avenidas principales. Una medida así no es razonable.

estatal no está cumpliendo con su deber de proteger a la población de las amenazas contra su seguridad.

De hecho, los vecinos de las urbanizaciones o calles que presentan enrejados en las vías públicas, al fundamentar las razones que los han llevado a adoptar una medida así, consideran que esto es consecuencia que tanto la municipalidad como la Policía Nacional del Perú no brindan un adecuado servicio de seguridad ciudadana, debido principalmente, a que carecen de recursos y muestran poca eficiencia en la gestión de aquellos recursos que les han sido asignados.

Además, otro criterio que no se ha tomado en cuenta es que, según opiniones especializadas como la del Cuerpo General de Bomberos del Perú y de la Municipalidad Metropolitana de Lima, los enrejados en las vías públicas pueden traer mayor inseguridad para la población, en tanto impiden la labor rápida y oportuna de los bomberos, de las ambulancias y de la propia policía en caso de emergencias producidas por incendios, terremotos, inundaciones u otros desastres; más aún cuando la mayor parte de calles enrejadas se encuentran durante el día cerradas, no cuentan con vigilancia permanente, no están debidamente señalizadas y, en muchos casos, no han respetado criterios técnicos en su diseño y construcción.

## **6.2. b) ¿Tienen las municipalidades competencia atribuida por la Constitución o una ley para restringir un derecho fundamental?**

El artículo 195º, numeral 8) de la Constitución dispone que los gobiernos locales son competentes para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito.

Asimismo, ya hemos señalado que el artículo 197º de la Constitución dispone que la seguridad ciudadana es uno de los servicios que deben brindar las municipalidades, con la cooperación de la PNP; y el artículo IV del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante LOM), Ley N° 27972, dispone que los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

Del mismo modo, las municipalidades pueden regular la organización interna, administración y supervisión de los servicios públicos mediante ordenanzas, según lo dispuesto por el artículo 40º de la LOM, siempre que ellos estén referidos a materias de su competencia.

Bajo este marco, las ordenanzas de las municipalidades distritales de San Borja, Ate, La Molina y Los Olivos, mediante las cuales se reglamenta la instalación de sistemas de seguridad en las vías públicas, como es el caso de la colocación de rejas que restringen el tránsito peatonal y vehicular por determinadas vías de sus respectivos distritos, se fundamentan en la protección de la seguridad ciudadana como bien o valor de interés público.

Al respecto, hay que tener en cuenta que, aun cuando las normas municipales se basen en fines predefinidos en la Constitución o la ley, la afectación de derechos fundamentales como la libertad de tránsito requiere de una estricta definición competencial, ya que el ejercicio de atribuciones referidas al logro de ciertos fines públicos, no puede hacerse de cualquier modo, sino únicamente dentro de los cauces definidos en la Constitución y las leyes.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Así, por ejemplo, el artículo 137º de la Constitución establece que el ejercicio del derecho fundamental de toda persona a transitar libremente por el territorio nacional, puede ser restringido o suspendido en casos de estados de emergencia (casos de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la

Además, el derecho al libre tránsito reconocido en el artículo 2º inciso 11) de la Constitución, debe interpretarse –en concordancia con lo dispuesto por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la propia Constitución- de conformidad con dispuesto el artículo 22º, numeral 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya citada, que reconoce el derecho de libre circulación sólo puede ser **limitado** en virtud de una ley, en la **medida indispensable** en una sociedad democrática para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, **la seguridad o el orden públicos**, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo ha sostenido, por ejemplo, con relación a la actividad reguladora de las municipalidades sobre el ejercicio de ciertos derechos fundamentales<sup>59</sup> que:

*“...las competencias municipales establecidas en la Constitución y en la LOM, pueden dividirse entre las definidas en función de metas colectivas, como fomento de la inversión, **mantenimiento de la seguridad ciudadana**, fomento del turismo y conservación de monumentos; y las conferidas para la regulación del ejercicio de derechos fundamentales, como los relativos a la salud, la educación, la vivienda o el tránsito. En efecto, **al ser los derechos fundamentales límites al poder estatal, las municipalidades no pueden dictar normas que regulen o limiten su ejercicio sino se les ha atribuido esa competencia en virtud de acuerdos del conjunto de la comunidad política, ya sea de nivel constitucional o en todo caso, de nivel legal. Admitir lo contrario implicaría afirmar que en el mismo país la regulación del ejercicio de los derechos constitucionales, aun los básicos para la coexistencia humana, puede variar de localidad en localidad, con lo que se afectaría uno de los pilares de la unidad política del pueblo, es decir, el fundamento de la unidad del Estado.**”<sup>60</sup>*

En este orden de ideas, consideramos que si bien las municipalidades tienen en nuestro ordenamiento jurídico la competencia para dictar disposiciones en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito, así como para regular el servicio público de seguridad ciudadana; ello no significa que puedan dictar normas que restrinjan el derecho fundamental al libre tránsito en su jurisdicción de tal forma que se pueda afectar su contenido esencial.

Es decir, en nuestro sistema jurídico, las municipalidades son competentes para **regular** el ejercicio de ciertos derechos fundamentales y constitucionales, pero ni la Constitución ni la Ley Orgánica de Municipalidades podrían habilitar a un gobierno local para **limitar** de modo absoluto un derecho fundamental como el de transitar libremente por algunas calles, avenidas o vías de su jurisdicción territorial.<sup>61</sup>

---

nación) y por tiempo limitado, declarado por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros, mediante un decreto supremo.

<sup>59</sup> Como por ejemplo, la libertad o derecho de reunión, reconocido en el artículo 2º numeral 12) de la Constitución.

<sup>60</sup> Así lo hemos señalado en el Oficio N° DP-2003-86 dirigido al Alcalde de la ciudad de Lima por el Defensor del Pueblo con relación al Decreto de Alcaldía N° 60, publicado el 23 de enero del presente año, que limitaba la realización de marchas y el ejercicio del derecho de reunión en una parte del denominado Centro Histórico de la ciudad de Lima (el resaltado es nuestro).

<sup>61</sup> Ya hemos señalado las diferencias entre “limitar” y restringir”, y que la Constitución sólo autoriza la limitación del derecho al libre tránsito en tres casos: por orden judicial, por motivos de sanidad pública y en aplicación de la ley de extranjería; lo cual evidentemente no cae dentro del campo de acción de las municipalidades.

A grandes rasgos, se puede señalar que la regulación normativa de los derechos constitucionales fundamentales comprende entre otros aspectos, el establecimiento de la titularidad, las manifestaciones y alcances de los derechos, así como las condiciones para su ejercicio y garantías. Así, puede afirmarse que un derecho fundamental puede ser regulado directamente por la misma Constitución o por las normas infraconstitucionales provenientes de aquellos entes públicos que se encuentran constitucionalmente facultados para ello<sup>62</sup>, como por ejemplo los gobiernos locales tal como ya lo hemos señalado.

De otro lado, la limitación de un derecho constitucional fundamental supone en principio una regulación, por la cual se establecen ciertos impedimentos u obstáculos razonables para el ejercicio de dicho derecho. De este modo, el ejercicio de ciertos derechos fundamentales podría ser regulado o limitado<sup>63</sup> por normas municipales de alcance general –en este caso, mediante ordenanzas- si esta competencia le está expresamente atribuida por la Constitución o la ley.

Sin embargo, consideramos que, en tanto derechos de rango constitucional, los derechos fundamentales sólo deberían ser limitados por normas de igual naturaleza o por leyes expedidas, por una serie de razones de orden jurídico y político, por el Poder Legislativo.

Al respecto Oneyda Cáceres ha señalado:

*“Y es que se justifica que las limitaciones o restricciones a los derechos –es decir, aquellos aspectos de la regulación normativa que implican obstaculización o reducción de las posibilidades de ejercicio– sean encomendadas al órgano legislativo, pues se encuentra regido por un estatuto que comprende ciertos principios orientadores e informadores, tal es el democrático, el pluralista, el de publicidad, el de contradicción y libre debate, y la seguridad jurídica; principios que legitiman la creación normativa por la Asamblea Legislativa y que, a través del procedimiento legislativo, se busca garantizar.”<sup>64</sup>*

Por los fundamentos expuestos, además de una razón práctica –el evitar una multiplicidad de regulaciones o limitaciones para el ejercicio de un mismo derecho fundamental dentro del propio Estado-, consideramos que resulta conveniente que cualquier limitación al ejercicio de un derecho fundamental o constitucional, en el sentido que hemos expuesto, se regule preferentemente mediante una ley expedida por el Poder Legislativo, y no a través de distintas ordenanzas que puedan expedir los gobiernos locales.

En consecuencia, consideramos que, en ciertos casos excepcionales y debidamente justificados en base a criterios predeterminados y a través de una ley expedida por el Congreso de la República como expresión del conjunto de la comunidad política, se podría limitar razonablemente el ejercicio de la libertad de tránsito sin que ello signifique la afectación de su contenido esencial. Asimismo, a través de dicha ley formal se debería dar un marco general para que los gobiernos locales en este campo, puedan reglamentar y gestionar las autorizaciones correspondientes que limiten el libre tránsito.

---

<sup>62</sup> Así lo ha sostenido Oneyda Cáceres al analizar la naturaleza de los derechos fundamentales en el sistema jurídico salvadoreño. Véase: CACERES, Oneyda. Los Derechos Fundamentales en el marco de la Constitución Salvadoreña. En: [www.bibliojuridica.org/libros/1/340/36.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/1/340/36.pdf), p. 5.

<sup>63</sup> En el sentido que ya hemos definido.

<sup>64</sup> Op. cit, p. 6.

Asimismo, debemos precisar que en esta tarea de regulación limitativa de un derecho fundamental, el legislador deberá tener en cuenta el conjunto de las normas constitucionales ya que la Constitución conforma una unidad normativa que debe ser interpretada de forma unitaria o armonizadora.

De lo expuesto también se desprende que las municipalidades no pueden en nuestro sistema jurídico regular ni autorizar construcciones o edificaciones sobre las vías públicas que, como medidas de seguridad, signifiquen una limitación absoluta al libre tránsito en el sentido que hemos señalado. Asimismo, debe quedar establecido que ninguna persona o ente privado<sup>65</sup> puede atribuirse la potestad de regular el tránsito en las vías públicas, así como de edificar o construir barreras -tales como rejas, plumas levadizas, cepos, etc.- en vías públicas, que obstaculicen o limiten el libre tránsito, en tanto derecho fundamental que se configura como componente estructural básico del ordenamiento jurídico.

## **7. Jurisprudencia sobre enrejados en las vías públicas**

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el uso de rejas y tranqueras en ciertas vías públicas. Por ejemplo, en la sentencia del 7 de agosto de 1996 recaída en el hábeas corpus interpuesto por Valerio Mamani, Presidente de la Cooperativa de Vivienda Constructora Ltda. contra Gino Kaiserberger, Presidente de la Asociación de Propietarios de la Urbanización Las Lomas de La Molina.

Cabe destacar los siguientes aspectos de esta sentencia:

- Que las rejas y tranqueras son obstáculos que afectan el derecho al libre tránsito de las personas.
- Que dichos obstáculos son contrarios al derecho de libre tránsito si no cumplen con las disposiciones administrativas de solicitud de permiso según las reglas establecidas por la municipalidad distrital.
- Se afirma que el carácter “fundamental” de derechos como la libertad de tránsito no equivale al de una prerrogativa incondicional, pues el legislador ha sido autorizado expresamente para establecer limitaciones a su ejercicio, buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo sistema.

Como se aprecia, el Tribunal Constitucional ha admitido implícitamente, a través de la mencionada sentencia, que a través de disposiciones administrativas de las municipalidades se podría restringir el libre tránsito, y que el legislador (en este caso el legislador material a través de una ordenanza), ha sido habilitado para establecer restricciones al derecho fundamental al libre tránsito, conciliando esta libertad con otros principios rectores, como lo sería la seguridad ciudadana o la seguridad de las personas.

Posteriormente, mediante sentencia recaída en el Expediente N° 481-2000-AA/TC, sobre acción de amparo seguida por el señor Fidel Mamani Tejada contra la Asociación de Propietarios de la Urbanización La Planicie, ubicada en el distrito de La Molina, donde el actor cuestionaba el

---

<sup>65</sup> Así, por ejemplo, los agentes de seguridad privados no pueden atribuirse el ejercicio de autoridad que corresponde a la Policía Nacional del Perú o eventualmente a los gobiernos locales, ya que su función es sólo disuasiva o preventiva. En tal sentido no pueden impedir u obstaculizar el libre tránsito de ninguna persona o vehículo, ni retener documentos o detener a personas, etc., ya que ello afecta el ejercicio del derecho de libre tránsito.

mecanismo eléctrico y manual existente para controlar el ingreso a la referida urbanización<sup>66</sup> por considerarlo violatorio a su libertad de tránsito; el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

- Que aún cuando el petitorio sugiera un trámite procesal propio del hábeas corpus y no del proceso de amparo, al estar comprometidos otros derechos constitucionales como la igualdad ante la ley y la libertad de asociación, la vía del amparo resultaba más adecuada para resolver la controversia.
- Que el sistema de tranqueras instalado suponía una preferencia de uso y de paso de los residentes pertenecientes a la asociación demandada (quienes utilizaban una tranquera eléctrica), sobre los residentes no socios de la misma y sobre los particulares en general que desearan ingresar a la citada urbanización (obligados a utilizar una tranquera mecánica y a identificarse en la garita de control).
- Que si bien cualquier persona tiene derecho a asociarse para una mejor protección de su derechos, *“no debe olvidarse, en ninguna circunstancia, que el ejercicio de un derecho no puede darse en forma tal que se torne incompatible con la realización de otros valores o el ejercicio de otros derechos constitucionales.”*
- Que si bien los asociados residentes de la Urbanización La Planicie pretenden instalar un sistema de control, al margen de sus objetivos loables, éste se encuentra instalado en la vía pública y que, por consiguiente, puede ser utilizado por todas las personas y no por un grupo en particular, más aún cuando la vía pública permite el ejercicio de otros derechos constitucionales como el de tránsito o locomoción.
- Que no se puede admitir como legítimo que cualquier particular o grupo de particulares pudiera *motu proprio* disponer sobre los bienes de todas las personas (bienes públicos), estableciendo preferencias o ventajas para su propio beneficio, ya que podrían generarse tantas desigualdades de trato como decisiones adoptadas por la respectiva corporación privada, cuando no es esa la finalidad perseguida por la Constitución.
- Que una urbanización no es un territorio dentro de otro territorio, y si bien los residentes de las mismas son propietarios del área que ocupan sus inmuebles, no lo son en cambio de las vías que permiten el acceso a dichas urbanizaciones, *“pues de ser así sería igual de legítimo que se prohibiera el ingreso libre a un parque o a una plaza pública, so pretexto de la cercanía que residentes organizados pudieran tener respecto de ella.”*
- Que en el presente caso la Dirección de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante Oficio N° 630-99-MML/DMTU del 18 de marzo de 1999, informó a la Municipalidad Distrital de La Molina que la Urbanización La Planicie no contaba con autorización para instalar o construir hitos, plumas levadizas, casetas de vigilancia u otro medio que interfiera el libre tránsito vehicular; y que, asimismo, la demandada hizo caso omiso a las cartas que le remitiera la Municipalidad de La Molina conminándola al retiro de la tranquera cuestionada.

---

<sup>66</sup> La garita de control estaba instalada en el Av. Elías Aparicio, y constaba de un sistema de tranqueras para el ingreso y egreso de vehículos. En la vía de ingreso funcionaban dos tipos de tranqueras: una eléctrica que se activaba con una tarjeta magnética y que era utilizada exclusivamente por los socios de la Asociación demandada, y otra mecánica que era utilizada por los residentes no socios como por cualquier particular.

- Que cualquier fórmula que se adopte tampoco debe suponer crear un perjuicio mayor que aquél que se trata de evitar; considerando por ello que es el trato discriminatorio hacia el demandante el que debe evitarse.
- En virtud de ello el Tribunal declaró fundada la demanda, ordenando el retiro del sistema eléctrico de tranqueras, pero señalando que el sistema mecánico podía mantenerse hasta la regularización correspondiente.

Como se aprecia en la referida sentencia más que una protección del derecho a transitar libremente, el fundamento central del Tribunal para amparar la demanda fue la violación del principio de igualdad. Es más, de la sentencia citada puede desprenderse la idea que la instalación de un sistema de seguridad como una tranquera mecánica no afecta el derecho al libre tránsito, siempre y cuando cumpla con las disposiciones administrativas que regulan dicha medida; decisión que no parece razonable ya que la demandada no contaba con ninguna autorización al respecto y porque, además, el tribunal no realizó una ponderación entre el bien o valor protegido con la medida de seguridad y el derecho constitucional restringido (el derecho al libre tránsito).

En otro caso, en el Expediente N° 2247-2001, la Sala de Derecho Público de la Corte Superior de Lima, mediante sentencia del 22 de octubre de 2001 recaída en el proceso de amparo seguido por el señor Carlos Condori Gamarra contra el Alcalde de la Municipalidad Distrital de La Molina, para que se ordene el retiro de diversas rejas metálicas instaladas en vías públicas de las Urbanizaciones La Ensenada, La Capilla y Valle de La Molina<sup>67</sup>; señaló lo siguiente:

- a) Que las rejas colocadas por los vecinos de las zonas mencionadas han sido levantadas en plena vía pública, las cuales son de libre acceso por su carácter público, vulnerándose con ello el libre tránsito tanto del demandante como de la comunidad en general.
- b) En tal sentido, confirmando la sentencia de primera instancia, declaró fundada en parte la demanda, ordenando a la Municipalidad Distrital de La Molina, proceda a disponer en forma inmediata el retiro de las rejas metálicas instaladas en diversas zonas de las urbanizaciones mencionadas; así como a pronunciarse respecto a la petición del accionante referida al retorno a su ruta original de los vehículos de servicio público que circulan por la Avenida Los Cóndores hacia la Avenida Javier Prado.

En un caso más reciente seguido ante el Tribunal Constitucional, en el Expediente N° 2124 – 2002-HC/TC sobre proceso de hábeas corpus interpuesto por el señor Fernando Arata Hurtado contra la Junta de Vecinos y Propietarios del Jirón Aries de la Urbanización Mercurio en el distrito de Los Olivos, por haberse colocado una reja en la vía en mención; éste reiteró que *“no debe olvidarse que el ejercicio de un derecho no puede darse en forma tal que se torne incompatible con la realización de otros valores o el ejercicio de otros derechos constitucionales.”*

Asimismo, el referido tribunal consideró que en el presente caso se había violado el derecho de los demandantes al encontrarse en algunos casos restringido y en otros casos impedido el tránsito por la vía cuestionada, más aún cuando la Dirección Municipal de Transporte Urbano había declarado

---

<sup>67</sup> Sobre la sentencia bajo comentario, debemos señalar que su ejecución originó enfrentamientos entre los vecinos de las urbanizaciones involucradas, ya que una gran parte de ellos están de acuerdo con los enrejados y consideran que la sentencia vulnera en alguna medida el derecho a su propia seguridad. Sin embargo, otro grupo de vecinos considera que los enrejados de las vías públicas, vulneran su derecho al libre tránsito y acceso a diversas áreas verdes, perjudican sus comercios y concentran el transporte público sólo en algunas rutas trayendo mayor contaminación para las zonas donde residen.

improcedente una solicitud de los vecinos para la instalación de rejas en las cuadras 8 de los jirones Aries y Acuario; por lo que declaró fundada la acción de hábeas corpus.

En síntesis, existe una tendencia en la jurisprudencia peruana, reiterada tanto por el Tribunal Constitucional como por el Poder Judicial, a otorgar protección al derecho al libre tránsito frente a medidas de seguridad como los enrejados u otras similares instaladas en las vías públicas. Sin embargo, la jurisprudencia en mención no ha analizado ni ha realizado una ponderación entre el referido derecho y otros valores o bienes jurídicos protegidos en nuestro ordenamiento jurídico como lo son la propia seguridad de las personas o la denominada “seguridad ciudadana” que, como ya vimos involucra a diversos derechos o valores (vida, integridad, tranquilidad, paz pública, bienes personales, etc.)

## **VI. LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA REGULACIÓN DEL USO EXCEPCIONAL DE MEDIDAS DE SEGURIDAD EN LAS VÍAS PÚBLICAS**

De acuerdo a lo expuesto, el Congreso de la República, como expresión de la comunidad política peruana, debería expedir una ley marco que regule las medidas excepcionales de seguridad que los gobiernos locales podrían autorizar sobre las vías públicas, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes lineamientos:

1. Las municipalidades provinciales podrán autorizar excepcionalmente medidas de seguridad sobre las vías públicas siempre y cuando no se afecte el contenido esencial del derecho al libre tránsito así como del derecho de igualdad ante la ley, u otros derechos y principios reconocidos en la Constitución.
2. Dichas medidas de seguridad requerirán una resolución de autorización de la municipalidad provincial respectiva y la opinión favorable de la Policía Nacional del Perú, y deberán ser proporcionales a los bienes que se quieren proteger.
3. Las medidas de seguridad que se autoricen sólo podrán restringir parcialmente el libre tránsito y en horarios pre-establecidos en aquellas zonas de comprobada alta incidencia de criminalidad. En estos casos las medidas de seguridad que se aprueben deben contar con personal de seguridad permanente que facilite el acceso por las vías públicas con acceso restringido, lo cual deberá ser fiscalizado por las municipalidades distritales respectivas. El incumplimiento de esta medida deberá generar el retiro inmediato de la medida de seguridad autorizada.
4. No se podrán autorizar medidas de seguridad sobre vías públicas que afecten la libre circulación del transporte público de pasajeros y de carga.
5. La solicitud de autorización para la instalación de una medida de seguridad deberá contar con la opinión favorable y firma de por lo menos el 80% de los residentes de la zona en que se instalará la medida. El padrón de residentes deberá ser certificado por la municipalidad distrital respectiva. En la referida solicitud se deberá designar, además, a un Comité de Vecinos para que representen a los residentes y se hagan responsables de las coordinaciones y cumplimiento de las normas administrativas respectivas.
6. El plazo máximo de vigencia para la autorización de una medida de seguridad será de un año. Las condiciones para la renovación de la autorización deberán establecerse en los respectivos Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPAS) de las municipalidades, tomando en consideración la opinión de la Policía Nacional del Perú.

7. Las especificaciones técnicas mínimas requeridas para las medidas de seguridad a adoptarse deberán ser aprobadas por una comisión técnica compuesta por representantes de la Policía Nacional del Perú, del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú y del Instituto Nacional de Defensa Civil; las mismas que deberán ser aprobadas por un Decreto Supremo expedido por el Poder Ejecutivo.
8. No se podrá autorizar el establecimiento de ninguna medida de seguridad por particulares sobre avenidas principales o colectoras, sobre intersecciones de dos o más vías, y sobre espacios abiertos al público como parques, jardines y plazas públicas.
9. Se deberá establecer un plazo máximo de adecuación de las medidas de seguridad ya instaladas, bajo sanción de iniciarse el procedimiento de ejecución coactivo correspondiente para el retiro de las mismas.
10. Se deberá establecer las competencias específicas de las municipalidades distritales en esta materia, específicamente en el campo de la fiscalización y sanción de las obligaciones administrativas.
11. Se deberán proponer parámetros para el establecimiento de las sanciones pecuniarias, las cuales constituirán recursos propios de las municipalidades distritales.
12. Las municipalidades provinciales deberán expedir ordenanzas que desarrollen lo establecido en la ley marco, precisando los procedimientos a seguirse.
13. Las municipalidades provinciales deberán incorporar en sus respectivos Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPAS), los procedimientos administrativos de autorización y renovación de autorización de medidas de seguridad sobre las vías públicas, así como las tasas respectivas por éstos servicios. Igualmente, el Ministerio del Interior deberá establecer en el respectivo Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la Policía Nacional del Perú, el procedimiento para emitir su opinión en estos casos con la tasa correspondiente.

## **VII. CONCLUSIONES**

- 1 El derecho al libre tránsito sólo puede ser limitado por una autoridad pública en los casos y bajo las circunstancias que el ordenamiento constitucional y los tratados internacionales aprobados por el Estado peruano expresamente lo autoricen, y cualquier acto o medida que suponga su afectación, deberá evaluarse dentro de los márgenes de los principios de legalidad y razonabilidad que nuestro ordenamiento jurídico consagra.
- 2 Las limitaciones al ejercicio del derecho al libre tránsito no pueden suponer la supresión o el desvanecimiento del derecho fundamental, entendiéndose por ello que no se puede desconocer en ninguna circunstancia su contenido o núcleo esencial. Es decir, dicho derecho fundamental no puede quedar sometido a limitaciones o restricciones que lo tornen impracticable, lo dificulten más allá de lo razonable o lo despojen de la necesaria protección.

- 3 Las vías públicas constituyen el medio que garantiza el ejercicio de la libertad de tránsito, circulación o locomoción. El uso común de las vías públicas se rige por los principios de igualdad, libertad y gratuidad, ya que constituyen *bienes de dominio y uso público*, es decir, el único titular sobre ellas es el Estado y, por tanto, es el único que puede establecer limitaciones o restricciones sobre ellas.
- 4 La seguridad ciudadana es entendida hoy en día como una actividad de servicio público a cargo del Estado. Éste tiene la obligación de elaborar diversas políticas (económicas, sociales, culturales) preventivas y punitivas, en la búsqueda de garantizar la paz social, la tranquilidad y el desarrollo de la vida social libre de peligros. En la base del concepto de seguridad ciudadana está el deber del Estado de brindar protección a sus habitantes frente a toda amenaza a su seguridad personal y de sus bienes. En tal sentido, tiene un carácter instrumental ya que constituye un requisito indispensable para el desarrollo de la libertad de las personas y un presupuesto para el ejercicio efectivo de sus derechos reconocidos en la Constitución.
- 5 La seguridad ciudadana constituye un bien jurídicamente protegido en nuestro ordenamiento legal en tanto conjunto de acciones o medidas destinadas a preservar otros bienes jurídicamente protegidos como la tranquilidad pública, la prevención del delito, el uso pacífico de los espacios y vías públicas, la erradicación de la violencia, etc.; o la protección de derechos constitucionales como la vida, integridad personal, propiedad, etc.
- 6 Teniendo en cuenta el interés público que implica su protección, la seguridad ciudadana se organiza bajo la forma de un servicio público a cargo de los gobiernos locales, en colaboración con la Policía Nacional del Perú, tal como lo disponen el artículo 197° de la Constitución, la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, la Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional, y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- 7 Para el diseño de políticas de seguridad ciudadana eficaces en nuestro país se requiere contar con un sistema actualizado y confiable que registre las denuncias por comisión de delitos. En tal sentido, resulta una tarea prioritaria el diseño y ejecución de un sistema único de registro y procesamiento de datos sobre el número y modalidades de delitos que se cometen en las vías públicas y en los domicilios.
- 8 La realidad nos demuestra que la inseguridad ciudadana sigue creciendo en Lima y que la Policía Nacional del Perú y el servicio público de Serenazgo, no se dan abasto para atender las demandas de la población.
- 9 Las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales no deberían darse a través de las normas expedidas por cualquiera de los órganos del Estado, ya que ello afectaría su condición de ser componentes estructurales del ordenamiento jurídico y político. Estos derechos, por su rango constitucional, sólo deberían ser limitados por normas de igual naturaleza, o por normas expedidas por el Poder Legislativo, como expresión del conjunto de la comunidad política. De este modo se evita, además, una multiplicidad de regulaciones limitadoras de un mismo derecho fundamental dentro del mismo Estado.
- 10 Las municipalidades no tienen en nuestro ordenamiento jurídico competencia para limitar en forma absoluta el ejercicio de derechos fundamentales, como el libre tránsito, en su jurisdicción territorial. Es decir, en nuestro sistema jurídico, ni la Constitución ni la Ley Orgánica de Municipalidades habilitan a un gobierno local para dictar medidas de seguridad que impliquen una limitación total de un derecho fundamental, como el de transitar libremente.

- 11 A través de una ley expedida por el Congreso de la República se debe crear un marco regulatorio que faculte a las municipalidades a autorizar la adopción de medidas excepcionales de seguridad sobre las vías públicas, sin que dichas medidas signifiquen una limitación absoluta a la circulación de personas y vehículos, respetando así el contenido esencial del derecho al libre tránsito reconocido en el artículo 2º, inciso 11) de la Constitución.
- 12 Dicha ley deberá prever, como regla general que el fin perseguido sea lícito, y la aplicación a cada caso concreto deberá someterse a un test o juicio de razonabilidad respecto de la medida limitativa. La aprobación de la limitación del derecho al libre tránsito en casos excepcionales y debidamente justificados, implicará la adopción de medidas adecuadas, necesarias y proporcionales al fin perseguido: garantizar la seguridad ciudadana.
- 13 No se puede admitir un cierre absoluto de una vía pública ya que ello afectaría el contenido esencial del derecho al libre tránsito. Consecuentemente, se debe garantizar que los enrejados no sean un obstáculo para el ejercicio del derecho al libre tránsito, sino sólo una limitación razonable o proporcional. Ello quiere decir que dicha medida tiene que estar justificada por los hechos que le han dado origen, el crecimiento de la delincuencia; por la necesidad de salvaguardar un interés público superior, la protección del bien jurídico seguridad ciudadana; y debe ser proporcionada a los fines que se procuran alcanzar con ella.

## VIII. RECOMENDACIONES

En virtud de lo expuesto en los numerales precedentes, y en uso de las facultades conferidas al Defensor del Pueblo en el artículo 162º de la Constitución Política y en el artículo 26º de su Ley Orgánica, Ley N° 26520, se dispone:

1. **RECOMENDAR** al Congreso de la República para que a través de sus Comisiones de Gobiernos Locales; de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia; y de Derechos Humanos; proponga y apruebe una ley marco que faculte a los gobiernos locales provinciales a autorizar a los vecinos la adopción de medidas de seguridad sobre las vías públicas en resguardo de la seguridad ciudadana, de acuerdo a los lineamientos señalados en el numeral VI del presente Informe Defensorial, proponiendo los cambios pertinentes a la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.
2. **SUGERIR** al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, creado por la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, para que en ejercicio de sus funciones de establecer las políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, incorpore en su agenda la discusión pública de los lineamientos para la aprobación por el Congreso de la República de una ley marco que regule las medidas de seguridad que se pueden adoptar sobre las vías públicas, desarrollados en el presente informe defensorial.
3. **RECOMENDAR** a las Municipalidades Distritales de Ate, La Molina, Los Olivos y San Borja de la Provincia de Lima y a las demás municipalidades provinciales y distritales del país, lo siguiente:
  - a) La revisión y adecuación jurídica de las ordenanzas que regulan las medidas de seguridad que se pueden instalar en las vías públicas, a los fundamentos y marco normativo contenidos en la presente resolución defensorial, en tanto el Congreso de la República expida la ley correspondiente

- b) La realización de una adecuada fiscalización de los enrejados u otras medidas de seguridad ya instaladas sobre las vías públicas que impliquen una vulneración al derecho al libre tránsito y/o incumplan con la normativa correspondiente.
4. **RECOMENDAR** a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en tanto no se apruebe la Ley marco sobre la materia promueva y realice las coordinaciones respectivas con las municipalidades distritales de su jurisdicción, con el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, con la Policía Nacional del Perú y con los vecinos organizados para:
- a) Realizar un inventario de todas las medidas de seguridad instaladas en las vías públicas con o sin la autorización municipal respectiva.
  - b) Implementar acuerdos con las municipalidades distritales y los vecinos, que cautelen de manera efectiva el derecho al libre tránsito en aquellos lugares donde éste se viene restringiendo como consecuencia de la instalación de medidas de seguridad sobre las vías públicas.
  - c) Acordar el retiro progresivo de aquellas medidas de seguridad que impliquen una restricción absoluta al libre tránsito peatonal o vehicular principalmente de aquellas que se ubiquen sobre avenidas principales o colectoras o impidan el acceso directo a ellas o a parques o lugares públicos, que causen perjuicios al transporte público o que afecten actividades económicas formales de terceros.
5. **RECORDAR** a todas las autoridades municipales del país y, en especial, a las que cuentan con medidas de seguridad instaladas en las vías públicas de su jurisdicción, que pueden ordenar a través del respectivo procedimiento de ejecución coactiva, y de conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 49° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, la demolición de obras e instalaciones que ocupen las vías públicas.
6. **RECOMENDAR** a la Policía Nacional del Perú para que en coordinación con el Ministerio Público, el Poder Judicial, representantes de los gobiernos regionales y locales, y representantes de diversas juntas vecinales, diseñe e implemente un sistema único de registro de denuncias por la comisión de delitos a nivel nacional, con la finalidad de tener una base de datos confiable que permita la adopción de políticas eficaces en materia de seguridad ciudadana.
7. **ENCARGAR** el seguimiento de las recomendaciones dispuestas en el presente informe a la Adjuntía para la Administración Estatal.

Lima, enero de 2004

## ANEXO 01

### QUEJAS PRESENTADAS ANTE LA DEFENSORIA DEL PUEBLO

INSTITUCION QUEJADA	RECURRENTE	DESCRIPCION DE QUEJA
MUNICIPALIDAD DE ATE	Vecinos de las Urbanizaciones Mayorazgo y Mayorazgo Chico de Ate Vitarte. (06.10.03)	Solicitud de intervención para que se retiren las quejas ubicadas al inicio de las calles que dan a Javier Prado y que permanecen cerradas con candado.
MUNICIPALIDAD DE LA MOLINA	Carlos Condori Gamarra en representación de los vecinos de las urb. La Ensenada, La Capilla, Valle de la Molina y Portada del Sol. (21.12.00)	Queja por falta de respuesta de la Municipalidad respecto a solicitudes de retirar las rejas que cierran el paso en vías públicas y de reordenar las rutas de vehículos de servicios públicos.
MUNICIPALIDAD DE LA MOLINA	Eva Polack de Gutiérrez (05.04.01)	Queja reclamando el uso indiscriminado de rejas colocadas en las vías públicas de la Urb. La Ensenada
MUNICIPALIDAD DE LA MOLINA	Jesús Armando Paredes Caro (29.11.02)	Queja denunciando la inconstitucionalidad e ilegalidad de la Ordenanza N° 53 que norma la instalación de sistemas de seguridad, vigilancia y control.
MUNICIPALIDAD DE CARABAYLLO	Juan Ortiz Valverde – Conjunto Habitacional Los Tumis. (28.02.03)	Mediante solicitudes de fechas 08 de enero y 27 de febrero del 2003 solicitaron el retiro de una tranquera colocada en el Jr. Ventura Mojaras, la cual fue instalada sin autorización municipal.
MUNICIPALIDAD DE INDEPENDENCIA	Dionisio Peñaranda Roca Urb. Tupac Amaru. (27.02.03)	Queja por falta de respuesta de la Municipalidad ante pedido que se le facilite una copia de la resolución mediante la cual se permitió la colocación de rejas metálicas en las esq. Jr. Marco con Jr. Quipacocha y esq. del Jr. Cajabamba.
MUNICIPALIDAD DE SAN MARTIN	Wilson Calero Milla – Jr. Julio Delgado Neira (02.01.02)	Pedido de intervención por cuanto se indica que el Presidente de la Junta Vecinal de la primera cuadra del Jr. Julio Delgado Neira instaló una reja a la altura de la cuadra 7 de la Av. Gramán Aguirre.
MUNICIPALIDAD DE LOS OLIVOS	María Elena Cotrina Aguilar Jr. Manco Capac con Jr. Venus (30.01.03)	Un grupo de vecinos /as del Jr. Venus de la Urb. El Trebol colocaron una reja metálica en la intersección de la cuadra del Jr. Manco Capac con el Jr. Venus.
MUNICIPALIDAD DE CHORRILLOS	Jorge Bohorquez Montoya. (01.02)	Queja por bloqueo de la vía pública en la cuadra 2 de la Av. Guardia Peruana, en la Urb. Matellini en Chorrillos, impidiendo el paso de vehículos, ambulancias, bomberos y patrulleros, convirtiendo las pistas en canchas de fulbito o áreas de patinaje.
MUNICIPALIDAD DE CHORRILLOS	Cesar Bedoya Casablanca (01.02)	El 09 de enero del 2003 se presentó una carta al Alcalde para que interviniera en la Urbanización Los Cedros de Villa, donde se instalaron indebidamente rejas en la vía pública, sin obtener respuesta.
MUNICIPALIDAD DE LA MOLINA	Paula Marchand Rentería (08.05.02)	Queja por reja ubicada en pasaje peatonal en los Jirones Miami y La Punta de Urb. La Molina Real.
MUNICIPALIDAD DE LA MOLINA	Elisa Canales Corcuera de Novelli (07.11.02)	Queja por omisión a dar respuesta a su solicitud de retiro de tranqueras ubicadas en las calles de la Urb. La Molina vieja Etapa II que comunican con la Av. Alameda de El Corregidor.

## ANEXO 02

### CUADRO NUMERICO DEL ACCIONAR DELICTIVO EN LA VII-RPNP CORRESPONDIENTE AL PERIODO DE ENERO – DICIEMBRE 2001<sup>1</sup>

VII RPNP	DELITOS										TOTAL	
	CONTRA EL PATRIMONIO				C/L	C/L/S	C/V/C/S	C/T/P				
	A S A L T O	P E R S O N A S	A D O S T R O	D O M I C I L I O	R O B O	V E H I C U L O S	H U E R T I C U L O S	S E C U E S T R O	V I O L A C I O N E S	H O M I C I D I O S		A C T O S V A N D
<b>ENE</b>	1328	599	310	237	19	203	42	19	34			<b>2791</b>
<b>FEB</b>	1023	503	280	173	18	132	27	31	25			<b>2212</b>
<b>MAR</b>	995	395	189	146	9	153	21	6	11			<b>1925</b>
<b>ABR</b>	1085	428	190	184	15	151	29	2	11			<b>2095</b>
<b>MAY</b>	1115	502	219	213	16	178	25	2	12			<b>2282</b>
<b>JUN</b>	880	450	213	154	12	176	8	12	7			<b>1912</b>
<b>JUL</b>	978	422	181	197	18	141	17	16	7			<b>1977</b>
<b>AGO</b>	1053	634	209	187	8	173	26	12	9			<b>2311</b>
<b>SET</b>	-	-	-	-	32	148	15	10	-			<b>205</b>
<b>OCT</b>	-	-	-	-	37	177	16	11	-			<b>241</b>
<b>NOV</b>	-	-	-	-	47	167	12	19	-			<b>245</b>
<b>DIC</b>	-	-	-	-	40	174	16	36	-			<b>266</b>
<b>TOTAL</b>	8457	3933	1791	1491	271	1973	254	176	116			<b>18462</b>

<sup>1</sup> Denuncias efectuadas a nivel Lima Metropolitana según información proporcionada por la Oficina de Planificación de la Dirección Territorial – Lima de la Policía Nacional del Perú – DIRTELPOL LIMA (Antes VII Región PNP)

### ANEXO 03

## CUADRO DE LA INCIDENCIA DELICTIVA EN LOS DISTRITOS CON MAYOR CANTIDAD DE ENREJADOS AÑOS 2002 - 2003

### I. CUADROS GENERALES<sup>2</sup>

VARIABLE	DETENIDOS POR TIPOS DE DELITOS AÑO 2002											TOTAL
	CVCS	C.LIBERTAD	C.PATRIMONIO	C.FE PÚBLICA	C.ORDEN MONETARIO	C.TERRORISMO	C.ADMINISTRAC. PÚBLICA	C.TRANQUILIDAD PÚBLICA	C.ACTOS VANDÁLICOS	TENENCIA ILEGAL ARMAS	OTROS	
VITARTE	16	18	245	3	0	0	6	9	0	2	54	353
S.BORJA	2	6	124	2	0	0	1	1	0	1	8	145
SURCO	8	33	137	4	0	0	3	3	0	1	0	189
CHORR.	6	24	97	0	0	0	0	1	0	0	0	128
L.MOLINA	13	5	65	3	2	0	0	4	0	0	12	104
S.ORO	6	2	56	0	3	0	0	0	0	4	4	75
PRO	4	4	36	0	1	0	0	43	0	1	6	95
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>92</b>	<b>760</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>61</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>84</b>	<b>1089</b>

VARIABLES	DELITOS DENUNCIADOS AÑO 2002								TOTAL
	C/N/C/S		C/LIBERTAD		CONTRA EL PATRIMONIO			TOTAL	
	HOMICIDIO	LESIONES	LIBERTAD PERSONAL	LIBERTAD SEXUAL	ROBO	HURTO	DAÑOS		
VITARTE	5	91	3	31	237	386	23	776	
SAN BORJA	3	8	11	13	159	735	15	944	
SURCO	1	70	16	19	389	802	101	1398	
CHORRILLOS	0	49	1	40	116	20	0	226	
LA MOLINA	1	19	1	4	33	70	8	136	
SOL DE ORO	1	67	2	16	124	141	8	359	
PRO	3	57	4	28	270	332	11	705	
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>361</b>	<b>38</b>	<b>151</b>	<b>1328</b>	<b>2486</b>	<b>166</b>	<b>4544</b>	

<sup>2</sup> Según información proporcionada por la Oficina de Planificación de la Dirección Territorial – Lima de la Policía Nacional del Perú – DIRTELPOL LIMA (Antes VII Región PNP)

VARIABLES	DELITOS DENUNCIADOS								AÑO 2003	
	C/V/C/S		C/LIBERTAD		CONTRA EL PATRIMONIO				TOTAL	
	HOMICIDIO	LESIONES	LIBERTAD PERSONAL	LIBERTAD SEXUAL	ROBO	HURTO	DAÑOS	ACTOS VANDÁLICOS		
VITARTE	0	11	0	1	18	32	0	2	64	
SAN BORJA	2	3	3	1	119	165	6	0	299	
SURCO	0	12	3	2	59	136	13	0	225	
CHORRILLOS	0	12	0	5	21	0	0	0	38	
LA MOLINA	0	2	0	0	9	10	0	0	21	
SOL DE ORO	0	9	0	1	59	8	0	0	77	
PRO	0	8	1	8	37	57	8	0	119	
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>57</b>	<b>7</b>	<b>18</b>	<b>322</b>	<b>408</b>	<b>27</b>	<b>2</b>	<b>843</b>	

## II. CUADROS DE INCIDENCIA DELICTIVA EN EL DISTRITO DE SAN BORJA<sup>3</sup>:

1999	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Hurto	79	62	81	80	68	38	67	69	67	69	60	91	831
Robo	31	23	29	44	33	64	18	28	34	16	39	27	386
Aprop. Ilicita	1	1	5	4	5	6	6	2	5	2	3	1	41
Viol. Domicilio	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3
Viol. Lib. Personal	0	2	0	1	0	0	1	0	2	1	0	0	7
Viol. Lib. Sexual	0	2	0	0	0	2	1	1	0	0	1	0	7
<b>TOTAL</b>	<b>112</b>	<b>91</b>	<b>115</b>	<b>129</b>	<b>106</b>	<b>110</b>	<b>93</b>	<b>100</b>	<b>108</b>	<b>88</b>	<b>104</b>	<b>119</b>	<b>1275</b>

2000	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Hurto	76	93	102	79	98	72	79	62	61	76	77	65	940
Robo	29	22	15	14	16	14	22	16	19	13	11	28	219
Aprop. Ilicita	0	3	0	0	1	2	1	1	2	0	2	0	12
Viol. Domicilio	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Viol. Lib. Personal	3	2	0	0	0	2	1	0	0	1	0	2	11
Viol. Lib. Sexual	0	3	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	5
<b>TOTAL</b>	<b>108</b>	<b>124</b>	<b>117</b>	<b>93</b>	<b>115</b>	<b>91</b>	<b>104</b>	<b>79</b>	<b>82</b>	<b>90</b>	<b>90</b>	<b>95</b>	<b>1188</b>

2001	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Hurto	73	68	94	78	90	72	82	77	77			68	779
Robo	13	16	24	15	12	12	32	36	22			22	204
Aprop. Ilicita	1	3	0	0	1	0	3	1	1			4	14
Viol. Domicilio	0	0	0	0	0	0	0	0	0			0	0
Viol. Lib. Personal	0	0	0	1	1	1	1	1	1			4	10
Viol. Lib. Sexual	1	0	0	1	0	1	0	1	1			0	5
<b>TOTAL</b>	<b>88</b>	<b>87</b>	<b>118</b>	<b>95</b>	<b>104</b>	<b>86</b>	<b>118</b>	<b>116</b>	<b>102</b>			<b>98</b>	<b>1012</b>

<sup>3</sup> Información proporcionada por la Comisaría de San Borja.

### III. CUADROS DE INCIDENCIA DELICTIVA EN EL DISTRITO DE CHORRILLOS<sup>4</sup>:

DELITOS REGISTRADOS EN LA COMISARIA DE CHORRILLOS DURANTE EL AÑO 1998

MES/1998	ROBO	HURTO	ASALTO ROBO	LESIONES	VIOLACION SEXUAL	CONTRA LIB. SEX.	HOMICIDIO	TOTAL
ENERO	5	1	17	3	1	3	1	31
FEBRERO	4	5	5	1	1	3		19
MARZO	5	6	4	3		4		22
ABRIL	12	1	4	3	2	1		23
MAYO	4	4	9	4		1		22
JUNIO	4	2	6	4	1			17
JULIO	2	5	13	2	1			23
AGOSTO	3	3	5	2	1			14
SETIEMBRE	4	9	8			2		23
OCTUBRE	1	4	5		1	2		13
NOVIEMBRE	5	6	4					15
DICIEMBRE	5	2	10	2	1	1		21
<b>TOTAL</b>	<b>54</b>	<b>48</b>	<b>90</b>	<b>24</b>	<b>9</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>243</b>

DELITOS REGISTRADOS EN LA COMISARIA DE CHORRILLOS DURANTE EL AÑO 2000

2000	ASALTO Y ROBO	HURTO	HURTO AGRAV.	ROBO	VIOLC.LIB.PERS.	VIOLC.LIB.SEXUAL	LESIONES	TOTAL	
ENERO		5	4	2	4		1	2	18
FEBR.		9	4				2	3	18
MARZ		2	1		5		1	1	10
ABRIL			8						8
MAYO		1	3	7	2			3	16
JUNIO			6		5		1		12
JULIO		2	1		2		1	1	7
AGOST		2	1		1		1	1	6
SETIEM					4			3	7
OCTUB		6	5		1	1	2		15
NOVIE			1		1		2	4	8
DICIEM.		4	6					1	11
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>	<b>40</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>19</b>	<b>136</b>	

LIBRO DE DENUNCIAS DIRECTAS DE FALTAS 2000

MES/2000	AGRESION	LESIONES LEVES	HURTO	DANOS MATERIALES	ROBO ACCESORIOS	TOTAL
ENE	6		7	5	8	26
FEB	18		20	16	14	68
MAR	2	1	9	4	11	27
ABR	1		7	1	3	12
MAY			1		7	8
JUN	6		10	2		18
JUL	6		4	4	1	15
AGO	3		7	3		13
SET	1		9	1		11
OCT	4	3	5	1	1	14
NOV	2		3		8	13
DIC	2		3	2		7
<b>TOTAL</b>	<b>51</b>	<b>4</b>	<b>85</b>	<b>39</b>	<b>53</b>	<b>232</b>

<sup>4</sup> Información proporcionada por la Comisaría de Chorrillos.

DELITOS REGISTRADOS EN LA COMISARIA DE CHORRILLOS, DURANTE EL AÑO 2001

2001	ASALTO Y ROBO	HURTO	HURTO AGRAV.	ROBO	VIOL.LIB. PERS.	VIOL.LIB. SEXUAL	LESIONES	TOTAL
ENERO	7	4	6	4		2	1	24
FEBR.	4	2		3			1	10
MARZ		4	2	4		1		11
ABRIL	1	5		4				10
MAYO	3	3	9	1		1	2	19
JUNIO	2	5	7	1	1		1	17
JULIO	22	4	5	3		6	5	45
AGOST	13	7	8	3		1	2	34
SETIEM	18	13	17	4		6	5	63
OCTUB	7	6	4	2		1	2	22
NOVIE	3	5	3	5			1	17
DICIEM.	4	6	7	4		1	2	24
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>64</b>	<b>68</b>	<b>38</b>	<b>1</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>296</b>

LIBRO DE DENUNCIAS DIRECTAS DE FALTAS 2001

MES/2001	AGRESION	LESIONES LEVES	HURTO	DANOS MATERIALES	ROBO ACCESORIOS	TOTAL
ENE	2		14	10	7	33
FEB	2	4	4	2	3	15
MAR	7		9	7	7	30
ABR	2		2	5	11	20
MAY	9		7	4	7	27
JUN	22	4	18	3	2	49
JUL	23	1	23	7	10	64
AGO	6		17	18	16	57
SET	28		29	6	9	72
OCT	5	1	21	5	5	37
NOV	8		10	7	6	31
DIC	5	1	9	9	8	32
<b>TOTAL</b>	<b>119</b>	<b>11</b>	<b>163</b>	<b>83</b>	<b>91</b>	<b>467</b>

DELITOS REGISTRADOS EN LA COMISARIA DE CHORRILLOS, DURANTE EL AÑO 2002

2002	ASALTO Y ROBO	HURTO	HURTO AGRAV.	ROBO	VIOLC.LIB.PERS.	VIOLC.LIB.SEXUAL	LESIONES	TOTAL
ENERO	1	5	6	1	1	5	2	21
FEBR.	1		10	10		2	1	24
MARZ	4	9	4			2		19
ABRIL	4	3	3			3	1	14
MAYO	3	1	5	2		3	3	17
JUNIO	1	1	2		1	3		8
JULIO	5	4	3		1	4	2	19
AGOST	1		2			1	1	5
SETIEM	4	6	5			4	1	20
OCTUB	5			3		2	1	11
NOVIE								
DICIEM.								
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>40</b>	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>29</b>	<b>12</b>	<b>158</b>

LIBRO DE DENUNCIAS DIRECTAS DE FALTAS 2002

MES/2002	AGRESION	LESIONES LEVES	HURTO	DANOS MATERIALES	ROBO ACCESORIOS	TOTAL
ENE	25	1	14	3		43
FEB	8	1	9	1		19
MAR	12	4	16	1		33
ABR	9		8			17
MAY	3	2	9			14
JUN	7	3	13			23
JUL	8	1	17			26
AGO	2		3	1		6
SET	5		11			16
OCT	8	2	6	7		23
NOV						
DIC						
<b>TOTAL</b>	<b>87</b>	<b>14</b>	<b>106</b>	<b>13</b>		<b>220</b>

DELITOS REGISTRADOS EN LA COMISARIA DE CHORRILLOS, DURANTE EL AÑO 2003

2003	LESIONES	DEL. LIB.SEX.	ASALTO PERSONA	ASALTO A DOMICILIO	HURTO AGRAVADO	ROBO	TOTAL
ENERO	1	1	3		2	1	8
FEBR.	1	1	1	1	3		7
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>15</b>

LIBRO DE DENUNCIAS DIRECTAS DE FALTAS 2003

MES/2001	HURTO	DANOS MATERIALES	TOTAL
ENE	2	1	3
FEB	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>

#### IV. CUADROS DE INCIDENCIA DELICTIVA EN EL DISTRITO DE LA MOLINA<sup>5</sup>:

URBANIZACION CON REJAS	2001		2002		2003		TOTAL HURTO DOM	TOTAL HURTO ACC
	HURTO DOM	HURTO ACC	HURTO DOM	HURTO ACC	HURTO DOM	HURTO ACC		
LA PLANICIE	21	4	15	5	3	5	39	14
SOL DE LA MOLINA	11	3	9	2	3	0	23	5
LAS LAGUNAS DE LA MOLINA	12	4	8	1	0	0	20	5
RINCONADA DEL LAGO	9	4	0	4	3	1	12	9
RINCONADA BAJA	9	2	7	1	0	0	16	3
RINCONADA ALTA	7	1	3	2	0	0	10	3
LA ESTANCIA	7	2	4	3	0	0	11	5
LA MOLINA VIEJA	21	3	9	5	3	3	33	11
EL REMANSO DE LA MOLINA	11	5	10	4	0	0	21	9
LA PRADERA	6	7	5	3	0	0	11	10
LAS VIÑAS	23	5	18	4	1	0	42	9
LAS LOMAS DE LA MOLINA	31	8	11	5	2	0	44	13
LA CAPILLA	15	6	13	0	3	1	31	7
ISLAS DEL SOL	8	1	7	0	0	1	15	2
LOS SIRIUS	9	5	9	1	0	0	18	6
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>	<b>60</b>	<b>128</b>	<b>40</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>346</b>	<b>111</b>

<sup>5</sup> Información proporcionada por la Comisaría de La Molina.

<b>DELITO CONTRA EL PATRIMONIO</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>TOTAL</b>
HURTO	260	157	25	442
ROBO	20	7	1	28
LESIONES	6	3	1	10
VIOL. LIB. SEXUAL	1	4	-	5
<b>TOTAL</b>	<b>287</b>	<b>171</b>	<b>27</b>	<b>485</b>

<b>TIPO DE FALTA</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>TOTAL</b>
HURTO	43	31	4	78
ROBO	12	14	9	35
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>45</b>	<b>13</b>	<b>113</b>

# ANEXO 02



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE TRUJILLO

## ORDENANZA MUNICIPAL N° 029-2014-MPT

### LA ALCALDESA DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TRUJILLO

#### POR CUANTO:

El Concejo de la Municipalidad Provincial de Trujillo, en Sesión Extraordinaria de fecha 20 de Agosto del dos mil catorce; y,

#### CONSIDERANDO:

Que, el artículo 194° de la Constitución Política del Perú establece que las Municipalidades Provinciales y Distritales, conforme a Ley, son los órganos del gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia acorde con el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972;

Que, el artículo 2°, incisos 1 y 16 de la Constitución Política del Estado consagra como derechos fundamentales de la persona, el derecho a la vida, a la identidad, la integridad moral, psíquica y física, a su libre desarrollo y bienestar, y a la propiedad, los que deben ser debidamente protegidos por el Estado conforme se señala en el artículo 1° de la Carta Magna;

Que, el artículo 2°, inciso 11 de la Constitución Política establece que toda persona tiene el derecho "...a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo las limitaciones por razones de seguridad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería";

Que, las vías públicas son bienes de dominio y uso público, es decir, su característica esencial es pertenecer a todos y su finalidad es que sirven para un uso transitorio de cualquier persona, permitiendo su libre circulación en condiciones de igualdad, libertad y gradualidad. Ello implica también que el único titular sobre ellas en el ámbito local son las municipalidades y, por lo tanto, las únicas que pueden establecer limitaciones;

Que, la convivencia pacífica en sociedad se encuentra amenazada por la existencia de tensiones y conflictos que generan conductas violentas, en cuyo contexto tienen lugar conductas delictivas o contravenciones que afectan directamente los derechos y bienes de las personas, ocasionando una situación de inseguridad;

Que, pese a contar con agentes de seguridad ciudadana, éstos y los miembros de la Policía Nacional del Perú no se dan abasto para cubrir las demandas de la población para una mayor seguridad, por lo que se requiere implementar políticas de seguridad ciudadana concertada entre autoridades y ciudadanía, a nivel local;

Que, la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades establece en el artículo 73, como competencia de las municipalidades, el brindar servicios de seguridad ciudadana y organizar acciones para preservarla en su respectiva jurisdicción, bajo la forma de un servicio público local;

Que, frente a un conflicto entre el derecho a la libertad de tránsito y la seguridad ciudadana como bien jurídicamente protegido, optar por este último exige que el derecho fundamental al libre tránsito no se desvirtúe con la medida limitativa, manteniendo su contenido esencial;

Que, la instalación informal de medidas de seguridad en las vías públicas es consecuencia directa del crecimiento de la delincuencia;

Que, la seguridad ciudadana se sustenta en principios de orden jurídico, social y ético que permiten garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo de acciones preventivas y disuasivas, con el fin de asegurar la integridad de los ciudadanos y de sus respectivos patrimonios frente al incremento de actos delictivos;





**MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE TRUJILLO**

Que, en ese contexto es conveniente normas la instalación y uso temporal de los denominados "elementos de seguridad" en la vía pública de la ciudad, cuidando de garantizar en las zonas o áreas protegidas el necesario tránsito peatonal y vehicular;

De conformidad con lo establecido en el numeral 8) del artículo 9° y los artículos 39° y 40° de la Ley N° 27972 -Ley Orgánica de Municipalidades y con voto **MAYORITARIO** de sus miembros aprobó la siguiente:

**ORDENANZA QUE REGULA LA AUTORIZACION, INSTALACION Y USO  
TEMPORAL DE ELEMENTOS DE SEGURIDAD EN LA VIA PUBLICA**

**TÍTULO I**

**DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.- Objeto.**

La presente Ordenanza regula dentro de la jurisdicción de la Municipalidad Provincial de Trujillo, la autorización con carácter excepcional para la instalación y uso temporal de elementos de seguridad en vías locales, a solicitud de las agrupaciones vecinales, a fin de proporcionar medidas de resguardo y protección del ejercicio del derecho a la vida e integridad física de las personas, así como a la libertad de tránsito por la vía pública y a la propiedad privada.

**Artículo 2.- Definiciones**

Para efectos de la aplicación de la presente ordenanza, se establecen las siguientes definiciones:

- 2.1. Rejas batientes.- Estructuras metálicas compuestas por dos puertas, las mismas que son sostenidas por postes metálicos anclados entre la vereda y la calzada de las vías locales y/o dos puertas peatonales, igualmente sostenidas en postes metálicos anclados entre el límite de propiedad y la vereda.
- 2.2. Plumas levadizas.- Estructuras metálicas compuestas por elementos longitudinales (tubos) y un contrapeso de manera que permita el izamiento y/o apertura y cierre manual de dichos elementos, apoyados en dos soportes anclados entre la vereda y la calzada.
- 2.3. Plumas corredizas.- Estructuras metálicas compuestas por elementos longitudinales (tubos) que se maniobra de manera horizontal para la apertura y cierre manual de dichos elementos, apoyados en soportes anclados entre la vereda y la calzada.
- 2.4. Cadenas.- Objeto constituido por una serie de eslabones, generalmente metálicos, enlazados entre sí que impiden el acceso en la vía pública.
- 2.5. Casetas de vigilancia.- Estructura de madera cerrada de forma rectangular y/o cuadrada ubicada en la vía pública que tiene ventanas en sus lados que permiten la visibilidad del vigilante y puertas laterales que faciliten la circulación del vigilante.
- 2.6. Agrupación vecinal.- Conjunto de vecinos que se organizan para su participación en la vida pública y el logro de fines de la comunidad, debidamente acreditados antes la Municipalidad Provincial de Trujillo.

**Artículo 3.- Criterios.**

Para el uso de los elementos de seguridad se considera irrenunciablemente los siguientes criterios:





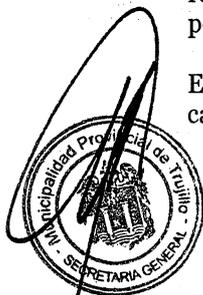
**MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE TRUJILLO**

- 3.1. Excepcionalidad.- La autorización para usar elementos de seguridad se otorga solamente por la necesidad de protección de la población contra la existencia de riesgo fehaciente que pone en peligro la seguridad de la persona y su propiedad.
- 3.2. Temporalidad.- El uso de elementos de seguridad, que impliquen la interrupción o alteración del tráfico de vehículos o de peatones, no será permanente y los elementos se retirarán paulatinamente en razón de la disminución o desaparición del riesgo que generó la necesidad de seguridad invocada.
- 3.3. Accesoriedad.- El uso de elementos de seguridad no reemplaza, ni complementa la labor en materia de seguridad ciudadana de la Policía Nacional o de la Municipalidad Provincial de Trujillo, quienes mantienen sus obligaciones de conformidad con las normas vigentes.

**Artículo 4.- Elementos de seguridad.**

Se entiende por elementos de seguridad aquellos dispositivos destinados a proporcionar resguardo y protección a la ciudadanía, además de contribuir a la prevención de situaciones de peligro delictivo que atentan contra su seguridad personal y patrimonial.

Estos elementos pueden ser rejas batientes, plumas levadizas, plumas corredizas, cadenas, casetas de vigilancia y otros de similares características y fines.



**TÍTULO II**

**DE LA AUTORIZACIÓN Y SUS ALCANCES**

**Artículo 5.- Personas autorizadas**

Cualquier agrupación vecinal debidamente acreditada ante la Municipalidad Provincial de Trujillo podrá solicitar a la autoridad municipal la correspondiente autorización para la instalación y uso temporal de elementos de seguridad en la vía pública, sustentándose en la necesidad probada de protección que requieren los vecinos ante situaciones de riesgo que atentan su seguridad; correspondiendo a esta comuna determinar la procedencia de su instalación, así como la cantidad a autorizar, en caso se solicite la instalación de varios elementos de seguridad en la vía pública.

**Artículo 6.- Órgano competente**

La Sub Gerencia de Habilitaciones Urbanas de la Gerencia de Desarrollo Urbano expedirá la autorización para la instalación y uso temporal de elementos de seguridad en la vía pública, previa opinión favorable de la Sub Gerencia de Transporte y Tránsito, de la Sub Gerencia de Participación Vecinal y de la Sub Gerencia de Seguridad Ciudadana. En la autorización se indicará el elemento de seguridad a instalar y la vía local a interferir.

**Artículo 7.- Requisitos para tramitar la autorización.**

La agrupación vecinal que desee obtener la autorización deberá adjuntar a su solicitud la documentación que acredite:

- a) Reconocimiento de la agrupación vecinal expedida por la Municipalidad Provincial de Trujillo.
- b) Contar con la conformidad de por lo menos el 80% de los propietarios y residentes de predios (una firma por predio) ubicados dentro del área que sería afectada por la instalación de los elementos de seguridad. El área afectada, será determinada por la Sub Gerencia de Habilitaciones Urbanas de la Gerencia de Desarrollo Urbano.



**MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE TRUJILLO**

- c) Los detalles y especificaciones técnicas del diseño, tamaño, materiales y características especiales del elemento de seguridad a instalar.
- d) Demostración objetiva de las medidas para el funcionamiento y operatividad de los elementos de seguridad desde las 7.00 p.m. hasta las 7.00 a.m. del día siguiente, que es el único horario permitido para cerrar la vía pública con elementos de seguridad, pudiendo cerrarse la vía por un lapso menor pero dentro del horario antes señalado.
- e) El pago de los derechos de trámite, por inspección ocular y por autorización de instalación de elementos de seguridad.

**Artículo 8.- Restricciones.**

No se otorgará autorización para la instalación y uso de elementos de seguridad en los siguientes casos:

- a) En avenidas, vías regionales y todas las demás vías que sean utilizadas por el Sistema de Transporte Público de Pasajeros, entendiéndose por transporte público de pasajeros aquel que prestan los buses y autos colectivos debidamente autorizados por la Gerencia de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial.
- b) Frente a entidades públicas, centros educativos, centros comerciales, playas de estacionamiento, hospitales, centros médicos, clínicas, instituciones religiosas, mercados, cementerios e instalaciones deportivas masivas como coliseos, estadios, piscinas, entre otros.

**Artículo 9.- Vigencia y renovación.**

La autorización para la instalación y uso de elementos de seguridad se otorgará por el plazo de un (01) año, pudiendo renovarse por el mismo plazo. Su renovación se tramitará dentro de los treinta (30) días anteriores al vencimiento del plazo, para lo cual los interesados deberán cumplir con el requisito establecido en el literal b) del artículo 7 de la presente ordenanza.

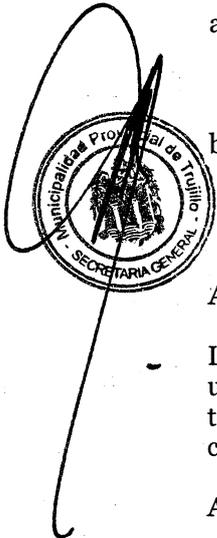
**Artículo 10.- Obligaciones.**

Los titulares de la autorización para la instalación y uso de elementos de seguridad deberán cumplir las siguientes obligaciones:

- a) Adoptar las medidas que sean necesarias para el funcionamiento y operatividad de los elementos de seguridad desde las 7.00 p.m. hasta las 7.00 a.m. del día siguiente, que es el único horario permitido para cerrar la vía pública con elementos de seguridad, pudiendo cerrarse la vía por un lapso menor pero dentro del horario antes señalado. La presente obligación no será exigible durante el tiempo que el elemento de seguridad no se encuentre cerrando la vía pública.
- b) Exhibir carteles de libre pase en lugar visible.
- c) Asumir las responsabilidades por las infracciones a las normas de la presente ordenanza, así como por los daños y perjuicios que se ocasione a terceras personas por la manipulación de los elementos de seguridad.

**Artículo 11.- Registro y supervisión.**

La Sub Gerencia de Habilitaciones Urbanas abrirá y mantendrá un registro de las agrupaciones vecinales que hayan instalado elementos de seguridad en la vía pública de su jurisdicción. Asimismo, efectuará visitas de supervisión permanente para verificar el buen uso de la autorización concedida.





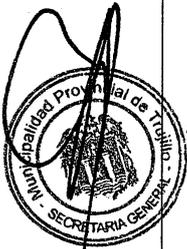
TÍTULO III

DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 12.- Tipos de infracciones y sanciones.

El incumplimiento de lo establecido en la presente Ordenanza constituye infracción que, según su naturaleza, dará lugar a la respectiva imposición de sanciones al titular de la autorización o a quienes resulten responsables en caso de no existir dicha autorización. Con tal fin, se incorporan nuevas infracciones al Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad Provincial de Trujillo, aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, las mismas que se detallan a continuación:

Código	Descripción de infracción	Infractor	Sanción pecuniaria (% UIT)	Sanción no pecuniaria	Medidas de carácter provisional	Subsanable	No subsanable
A-127	Por instalar elementos de seguridad en la vía pública sin autorización municipal	Persona natural o jurídica que instaló y/o encargó la instalación del elemento de seguridad	80	Retiro y retención de los elementos de seguridad	Retiro y retención de los elementos de seguridad	X	
A-128	Por incumplir disposiciones referidas al diseño, ubicación, horario de funcionamiento, dimensiones, plazos, control o mantenimiento especificados en la resolución de autorización para la instalación y uso temporal de elementos de seguridad en la vía pública	Titular de la autorización para la instalación y uso temporal de elementos de seguridad en la vía pública	40	Retiro de los elementos de seguridad, previo plazo otorgado para su adecuación	Retiro de los elementos de seguridad, previo plazo otorgado para su adecuación	X	
A-129	Por no retirar el elemento de seguridad dentro de los treinta (30) días naturales posteriores al vencimiento de la autorización, o cuando la solicitud de renovación haya sido denegada	Titular de la autorización para la instalación y uso temporal de elementos de seguridad en la vía pública	50	Retiro y retención de los elementos de seguridad	Retiro y retención de los elementos de seguridad	X	
A-130	Por impedir el tránsito peatonal o vehicular en el	Titular de la autorización para la instalación y uso temporal	50	Retiro y retención de	Retiro y retención de	X	





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE TRUJILLO

	área del elemento de seguridad instalado	de elementos de seguridad en la vía pública		los elementos de seguridad	los elementos de seguridad		
A-131	Por dejar el elemento de seguridad cerrado o en estado de abandono	Titular de la autorización para la instalación y uso temporal de elementos de seguridad en la vía pública	80	Retiro y retención de los elementos de seguridad	Retiro y retención de los elementos de seguridad	X	

**Artículo 13.- Aplicación de sanciones.**

La comisión de cualquiera de las infracciones señaladas en el artículo anterior dará lugar al inicio del procedimiento administrativo sancionador establecido en la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, que regula el régimen de infracciones y sanciones administrativas aplicadas por la Municipalidad Provincial de Trujillo, en concordancia con la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

**Artículo 14.- Reincidencia.**

La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en la presente ordenanza se sancionará con el doble de la primera multa, además de las sanciones no pecuniarias a que hubiere lugar.

Se considera que existe reincidencia cuando el infractor incurre nuevamente en el mismo tipo de infracción, en un plazo de por lo menos tres (3) meses siguientes a la imposición de la primera sanción.

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES**

**Primera.-** Quienes a la fecha de publicación de la presente ordenanza hayan instalado elementos de seguridad en la vía pública sin la respectiva autorización municipal, deberán regularizar su uso en un plazo máximo de sesenta (60) días naturales, contados a partir de la vigencia de la presente norma.

En caso de no adecuarse dentro del plazo señalado o por denegatoria de la autorización, la organización vecinal interesada deberá proceder al retiro de los elementos de seguridad de la vía pública en un plazo no mayor de quince (15) días naturales, caso contrario se iniciará el respectivo procedimiento sancionador tendiente a imponer la correspondiente multa, con el consiguiente retiro de dichos elementos a cuenta y costo de la organización vecinal obligada.

**Segunda.-** Los elementos de seguridad no autorizados, respecto de los cuales no sea posible ubicar a la persona que los instaló, serán inmediatamente retirados por la Municipalidad, siendo los gastos de responsabilidad de la persona que reclame la titularidad de estos elementos. Los elementos de seguridad retirados permanecerán retenidos por la Municipalidad hasta por diez (10) días naturales; vencido dicho plazo sin que ninguna persona solicite su devolución serán considerados como bienes de libre disposición, pudiendo ser vendidos como chatarra mediante subasta u otro mecanismo que decida el Concejo Municipal.



**MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE TRUJILLO**

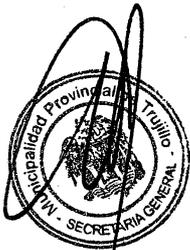
**Tercera.-** Aprobar el procedimiento denominado "Autorización o renovación para la instalación y uso de elementos de seguridad en la vía pública", encargando a la Sub Gerencia de Planeamiento y Racionalización realizar todas aquellas acciones tendientes a viabilizar su incorporación en el TUPA.

**Cuarta.-** Dentro de los quince (15) días naturales posteriores a la publicación de la presente ordenanza, se aprobará el reglamento de la misma mediante Decreto de Alcaldía.

**Quinta.-** La presente ordenanza entrará en vigencia desde el día siguiente de su publicación.

**POR TANTO MANDO SE REGISTRE, PUBLIQUE Y CUMPLA.**

Dado en Trujillo, a los veinte días del mes de Agosto del año dos mil catorce.



**MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TRUJILLO**

**GLORIA E. MONTENEGRO FIGUEROA  
ALCALDESA**

# ANEXO 03

## MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

**Regulan uso de elementos de seguridad resguardando el derecho a la vida, integridad física, libre tránsito y propiedad privada**

**ORDENANZA N° 690**

**Publicada el 16 de setiembre de 2004**

(\*) De conformidad con el Artículo Primero del Acuerdo de Concejo N° 112-2008-CDPH, publicada el 15 marzo 2009, se aprueba la sujeción y adopción a la presente Ordenanza que Regula el Uso de Elementos de Seguridad Resguardando el Derecho a la Vida, Integridad Física, Libre Tránsito y Propiedad Privada, así como sus respectivo cuadro de sanciones publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 16 de septiembre del 2004, así como sus respectivo cuadro de sanciones y respectivas modificatorias.

EL TENIENTE ALCALDE METROPOLITANO DE LIMA; ENCARGADO DE LA ALCALDIA

POR CUANTO

EL CONCEJO METROPOLITANO DE LIMA

Visto, en Sesión Ordinaria de fecha 9 de setiembre de 2004 el Dictamen N° 116-2004-MML-CMAEO de la Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos y Organización, el Dictamen N° 101-2004-MML/CMAL, de la Comisión Metropolitana de Asuntos Legales, Dictamen N° 010-2004-MML/CMTU de la Comisión Metropolitana de Transporte Urbano, Dictamen N° 003-2004-MML/CMSC de la Comisión Metropolitana de Seguridad Ciudadana y Dictamen N° 072-2004-MML/CMDUVN de la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano Vivienda y Nomenclatura; y,

De conformidad con la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972;

Aprobó la siguiente:

### **ORDENANZA**

**QUE REGULA EL USO DE ELEMENTOS DE SEGURIDAD RESGUARDANDO EL DERECHO A LA VIDA, INTEGRIDAD FÍSICA, LIBRE TRÁNSITO Y PROPIEDAD PRIVADA**

#### **TÍTULO I**

##### **DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.-** La presente Ordenanza, se fundamenta en las disposiciones que resguardan o protegen el ejercicio del derecho a la vida e integridad física; a la libertad de tránsito y a la propiedad privada, contemplados en nuestra Constitución Política.

**Artículo 2.-** La presente Ordenanza de carácter metropolitano, tiene como objeto normar dentro de la jurisdicción de la Municipalidad Metropolitana de Lima, el uso de dispositivos denominados "elementos de seguridad", en vías locales y a solicitud de las agrupaciones vecinales, en el marco de lo estipulado en el artículo precedente.

**Artículo 3.-** Para el uso de los elementos de seguridad se considera irrenunciablemente los siguientes criterios:

3.1 Excepcionalidad. La autorización para usar elementos de seguridad se otorga solamente por la necesidad de protección de la población contra la existencia de riesgo fehaciente que pone en peligro la seguridad de la persona y su propiedad.

3.2 Temporalidad. El uso de elementos de seguridad, que impliquen la interrupción o alteración del tráfico de vehículos o de peatones, no será permanente y los elementos se retirarán paulatinamente en razón de la disminución o desaparición del riesgo que generó la necesidad de seguridad invocada.

3.3 Accesoriedad. El uso de elementos de seguridad no reemplaza ni complementa la labor en materia de seguridad ciudadana de la Policía Nacional o de los gobiernos locales, quienes mantienen sus obligaciones de conformidad con las normas vigentes.

**Artículo 4.-** Se entiende por Elementos de Seguridad aquellos dispositivos destinados a resguardar a la ciudadanía de las agresiones contra la persona y su propiedad. Estos elementos pueden ser:

4.1 Elementos de seguridad que interfieren o restringen el tránsito peatonal o vehicular: Requieren autorización de la autoridad municipal Distrital correspondiente. Éstos son:

- 4.1.1. Rejas batientes.
- 4.1.2. Plumas levadizas.
- 4.1.3. Casetas de vigilancia.

Ningún otro elemento de seguridad, podrá ser autorizado en la jurisdicción de Lima Metropolitana.

4.2 Aquellos elementos de seguridad que no interfieren el tránsito peatonal o vehicular: No requieren autorización.

## TÍTULO II

### DE LA AUTORIZACIÓN Y SUS ALCANCES

**Artículo 5.-** Cualquier agrupación vecinal podrá solicitar a la autoridad municipal Distrital correspondiente autorización para el uso de elementos de seguridad.

**Artículo 6.-** La solicitud de autorización de instalación y uso de elementos de seguridad estará debidamente sustentada en función del nivel de riesgo de seguridad de los integrantes de la agrupación vecinal y su necesidad de protección.

**Artículo 7.-** La autoridad municipal Distrital correspondiente expedirá la autorización, previo informe técnico aprobatorio. En la autorización se indica el elemento de seguridad a utilizar y las vías locales a interferir. El informe técnico al que hace referencia será emitido en un plazo de siete días útiles de presentada la solicitud.

**Artículo 8.-** Para solicitar autorización para el uso de elementos de seguridad, la agrupación vecinal deberá estar inscrita de conformidad con la Ordenanza N° 191-MML y la Ley Orgánica de Municipalidades en lo relacionado sobre la participación ciudadana. En tal sentido, la municipalidad Distrital acreditará a la Directiva de la agrupación vecinal que ejercerá la titularidad de la autorización de uso del elemento de seguridad, quienes serán los responsables directos de conformidad con los artículos 15 y 16 de la presente ordenanza.

La agrupación vecinal debe adjuntar a su solicitud la documentación que acredite:

8.1 Que cuenta con la conformidad de por lo menos el 80% de los conductores de predios - una firma por predio - ubicados dentro del área que se genera por la instalación de los elementos de seguridad.

8.2 La opinión favorable de la oficina de Defensa Civil de la municipalidad Distrital correspondiente.

8.3 Los detalles y especificaciones técnicas del diseño, tamaño, materiales y características especiales del elemento de seguridad a instalar.

8.4 El pago de los siguientes derechos:

8.4.1 Por inspección ocular por cada elemento de seguridad.

8.4.2 De trámite por autorización de instalación de elementos de seguridad.

El monto del pago de los mencionados derechos será establecido por las Municipalidades Distritales en el Texto Único de Procedimientos Administrativos respectivo.

**Artículo 9.-** La autoridad municipal Distrital correspondiente, dependiendo de las vías locales a interferir, otorgará o denegará la autorización de acuerdo a los siguientes lineamientos:

9.1 La repercusión en el tránsito vehicular y peatonal generada por la interferencia solicitada, en virtud de su volumen e importancia.

9.2 La repercusión comercial sobre establecimientos y negocios que existan dentro del área que se genera por la instalación de los elementos de seguridad.

9.3 No se autoriza el uso de elementos de seguridad en vías nacionales, expresas, arteriales o colectoras, ni a una distancia menor de quince (15) metros a sus perpendiculares, de tal manera que se permita la posibilidad de salir de ellas a su vía inmediata paralela.

9.4 Los elementos de seguridad que se encuentren instalados en aquellas vías locales próximas a intersecciones que sufren congestión vehicular en horas punta y que sirven de comunicación con otras vías de mayor jerarquía, deberán permanecer abiertas durante las horas en que se produce dicha congestión, debiendo indicar las Municipalidades Distritales los horarios correspondientes.

9.5 No se permitirá la instalación de un elemento de seguridad dentro de un perímetro que ya cuente con dicho elemento.

**Artículo 10.-** La autorización o renovación se otorgará por el plazo de dos años.

**Artículo 11.-** La renovación de autorizaciones se tramita dentro de los sesenta (60) días anteriores al Vencimiento del plazo, para lo cual se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

11.1 Que cuenta con la conformidad de por lo menos el 80% de los conductores de predios - una firma por predio - ubicados dentro del área que se genera por la instalación de los elementos de seguridad.

11.2 La opinión favorable de la oficina de Defensa Civil de la municipalidad Distrital correspondiente, así como el informe que acredite que durante el plazo de autorización previa, no se ha impuesto una sanción por reincidencia contemplada en la presente Ordenanza.

11.3 Pago por derecho de inspección ocular por cada elemento de seguridad.

**Artículo 12.-** Los titulares de la autorización para el uso de elementos de seguridad, a que hace referencia el artículo octavo de la presente Ordenanza, deberán cumplir las siguientes obligaciones:

12.1 Contar con la presencia de al menos un vigilante por la(s) vía(s) local(es) usadas con elementos de seguridad. La reja, y en su caso, la pluma levadiza, deberá permanecer cerrada únicamente cuando se encuentre presente un vigilante, el mismo que permitirá el paso vehicular con la sola manifestación del ciudadano, de querer transitar por la vía. No podrá pedir ni retener ningún documento o establecer condiciones que restrinjan el libre tránsito, salvo flagrante delito para lo cual deberá comunicar en forma inmediata a la Policía Nacional del Perú para que proceda conforme a sus atribuciones.

Sin la presencia del vigilante el elemento de seguridad deberá permanecer abierto.

12.2 Los ingresos peatonales permanecerán abiertos y sin ningún obstáculo que impida el ingreso a las personas.

12.3 Proveer el necesario mantenimiento y operatividad del elemento de seguridad en concordancia con las disposiciones previstas en la presente ordenanza.

12.4 Exhibir carteles de libre pase en lugar visible.

12.5 Instalar a su costo, la señalización que indique la respectiva autorización.

**Artículo 13.-** La autorización para el uso de elementos de seguridad, faculta a sus operarios a:

13.1 Tomar nota, para efectos referenciales, del número de placa y demás características exteriores de los vehículos que ingresen o salgan por las vías locales interferidas.

13.2 Impedir el paso de personas a pie o en vehículo en flagrante delito.

**Artículo 14.-** Las municipalidades Distritales obligatoriamente abrirán y mantendrán un padrón de registro para las personas naturales y jurídicas que se encargarán de la vigilancia a que hace referencia la presente Ordenanza, debiendo considerar como mínimo los siguientes requisitos:

14.1 Nombre de la persona natural o jurídica y de su representante.

14.2 Relación de vigilantes, los cuales deberán ser mayores de edad y aptos físicamente.

14.3 Cuadro de distribución y cronograma de horarios de los vigilantes, que serán renovados periódicamente.

**Artículo 15.-** El incumplimiento de lo establecido en la presente Ordenanza constituye infracción que dará lugar a la imposición de sanciones al titular de la autorización o a quienes resulten responsables en caso de no existir autorización.

### TÍTULO III

#### DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

**Artículo 16.-** El incumplimiento de lo prescrito en la presente ordenanza constituye infracción, de acuerdo con el siguiente cuadro de equivalencias establecido a continuación:

Tabla de Equivalencias por Tipo de Infracción

Tipo de Infracción	Factores aplicable a la UIT vigente	
	Mínimo	Máximo
Muy Grave (MG)	0.5	0.8
Grave (G)	0.2	0.4
Leve (L)	0.05	0.1

La Unidad Impositiva Tributaria es la vigente a la fecha de imposición de la multa.

Adicionalmente a la multa, se impondrá la sanción complementaria que corresponda, según la tipificación respectiva.

Las municipalidades Distritales reglamentarán el procedimiento para la aplicación de las siguientes sanciones, conforme a lo establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo General N° 27444 y la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.

Nº	INFRACCIÓN	CALIFICACIÓN	SANCIÓN COMPLEMENTARIA
1.	Usar o instalar uno o más elementos de seguridad variando la ubicación señalada en la autorización.	LEVE	La obligación de reponerlo en el lugar originalmente autorizado
2.	No disponer de la señalización respectiva, de acuerdo a lo prescrito en esta Ordenanza, la Ordenanza N° 059 o a lo señalado en la correspondiente resolución de autorización.	LEVE	La obligación de disponer la señalización adecuada
3.	No mantener en buen estado de conservación y aseo el elemento de seguridad autorizado.	LEVE	
4.	Incumplir otras especificaciones o lineamientos señalados en la autorización.	LEVE	La obligación de dar cumplimiento al lineamiento o especificación incumplido
5.	No retirar el elemento de seguridad, 30 (treinta) días naturales después del vencimiento de la autorización, sin haber solicitado la renovación o cuando ha sido denegada ésta.	GRAVE	El retiro, demolición o incautación de los dispositivos instalados, según sea el caso.
6.	Negar el tránsito peatonal o vehicular, en el acceso controlado por el vigilante del elemento de seguridad instalado.	MUY GRAVE	
7.	Dejar el elemento de seguridad cerrado en estado de abandono.	MUY GRAVE	El retiro o demolición de los dispositivos instalados
8.	Instalar o usar plumas levadizas, casetas de vigilancia o rejas sin contar con la autorización respectiva, estando o no en trámite la solicitud de autorización.	MUY GRAVE	El retiro, demolición o incautación de los dispositivos instalados, según sea el caso.
9.	Usar o instalar elementos de seguridad diferentes a los considerados como tales en la presente ordenanza o distinto al autorizado.	MUY GRAVE	El retiro, demolición o incautación de los dispositivos instalados, según sea el caso.
10.	Continuar utilizando o mantener instalado el elemento de seguridad, 30 (treinta) días naturales después de haberse sancionado por alguna de las infracciones que amerite el retiro o demolición del elemento instalado.	MUY GRAVE	El retiro o demolición de los dispositivos instalados

<p>11. La reincidencia en las infracciones indicadas en el presente cuadro (Nº1,2,3,4 y 6), genera una nueva infracción.</p> <p>A.- La reincidencia se aplica al cometerse una nueva infracción del mismo tipo que la anterior. Se considera que es infracción del mismo tipo, cuando el infractor incurre nuevamente en la comisión de una misma falta, aún cuando no haya identidad de tiempo y lugar, en un plazo de 12 meses siguientes a la imposición de la primera papeleta-multa.</p> <p>B.- Para aplicar una sanción por reincidencia en la misma infracción, la papeleta-multa original debe encontrarse en cualquiera de estas circunstancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Debe haberse agotado la vía administrativa contra ella; o,</li> <li>- Debe haberse vencido el plazo para ejercitar los recursos administrativos.</li> </ul> <p>C.- La papeleta-multa por reincidencia es aplicable aún cuando la sanción original no se haya hecho efectiva.</p> <p>D.- Durante el plazo de 12 meses señalado en el literal A., podrán imponerse una o más papeletas-multas por reincidencia en la misma infracción detectada originalmente.</p>	<p>DOBLE DE LA MULTA ORIGINAL</p>	<p>La misma que corresponda a la sanción original</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------	-------------------------------------------------------

**Artículo 17.-** La reincidencia se sancionará con el doble de la multa original y la aplicación de la sanción complementaria a que hubiere lugar.

CONCORDANCIAS: D.Alcaldía N° 066-Tercera Disp. Final

#### TÍTULO IV

#### DEL PROCEDIMIENTO DE ADECUACIÓN

**Artículo 18.-** Quienes a la fecha de publicación de la presente Ordenanza, hayan instalado o se encuentren usando elementos de seguridad sin autorización en las vías, deberán regularizar su uso en un plazo de noventa (90) días naturales siguientes a la publicación de la presente Ordenanza. Vencido el plazo señalado, sólo se admitirá solicitudes para uso de elementos de seguridad, previo pago correspondiente a la multa por uso de elementos de seguridad sin autorización. (\*)

(\*) Artículo modificado por el Artículo 1 de la Ordenanza N° 744, publicada el 07 Febrero 2004, cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo 18.-** De las autorizaciones de los elementos de seguridad instalados  
Quienes a la fecha de publicación de la presente Ordenanza, hayan instalado o se encuentren usando elementos de seguridad sin autorización en las vías, deberán regularizar su uso en un procedimiento de adecuación que dispondrá cada Municipalidad Distrital de acuerdo a la necesidad de cada jurisdicción estableciendo los mecanismos y plazos necesarios.

Para los elementos de seguridad instalados ala fecha de publicación de esta Ordenanza no serán aplicables las especificaciones técnicas del Reglamento de la Ordenanza N° 690, por lo cual cada Municipalidad Distrital observará la emisión de las autorizaciones que regularicen su uso, dentro del marco de lo establecido en la presente Ordenanza".

**Artículo 19.-** En caso de otorgarse la autorización de instalación del elemento de seguridad, su uso deberá desarrollarse dentro del marco normativo de lo prescrito en la presente Ordenanza. Para tal efecto, se otorgará un plazo de adecuación que cada autorización establece, que en ningún caso podrá superar los sesenta (60) días. (\*)

(\*) Artículo modificado por el Artículo 1 de la Ordenanza N° 744, publicada el 07 Febrero de 2004, cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo 19.-** En caso de otorgarse la autorización de instalación del elemento de seguridad, su uso deberá desarrollarse dentro del marco normativo de lo prescrito en la presente Ordenanza. Para tal efecto, se otorgará un plazo de adecuación que cada documento de autorización establece.

En el caso de las rejas batientes el Municipio Distrital siempre deberá exigir que éstas cuenten con las respectivas puertas peatonales y vehiculares."

**Artículo 20.-** En caso de no otorgarse la autorización de instalación de elementos de seguridad, éstos deberán ser retirados por los ciudadanos, en un plazo máximo de treinta (30) días naturales. El incumplimiento de lo dispuesto, dará lugar a las sanciones previstas en la presente Ordenanza, con el consiguiente retiro de los elementos de seguridad por la Municipalidad Distrital correspondiente. (\*)

(\*) Artículo modificado por el Artículo 1 de la Ordenanza N° 744, publicada el 07 Febrero de 2004, cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo 20.-** En caso de no otorgarse la autorización de instalación de elementos de seguridad, éstos deberán ser retirados por los ciudadanos. El incumplimiento de lo dispuesto, dará lugar a las sanciones previstas en la presente Ordenanza, con el consiguiente retiro de los elementos de seguridad por la Municipalidad Distrital correspondiente."

**Artículo 21.-** En caso de no adecuarse dentro del plazo estipulado en el artículo 19 de la presente Ordenanza, dará lugar a las sanciones previstas en la presente Ordenanza, con el consiguiente retiro de los elementos de seguridad por la Municipalidad Distrital correspondiente, en un plazo máximo de treinta (30) días naturales. (\*)

(\*) Artículo modificado por el Artículo 1 de la Ordenanza N° 744, publicada el 07 Febrero de 2004, cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo 21.-** En caso de no adecuarse dentro del plazo que el Municipio Distrital establezca, dará lugar a las sanciones previstas en la presente Ordenanza, con el consiguiente retiro de los elementos de seguridad por la Municipalidad Distrital correspondiente."

**"Artículo 22.-** De las autorizaciones de los elementos de seguridad por instalar.

Los elementos de seguridad por instalar a partir de la entrada en vigencia de la presente Ordenanza deberán ceñirse al Reglamento de Especificaciones Técnicas y a lo establecido por la presente Ordenanza." (\*)

(\*) Artículo incorporado por el Artículo 1 de la Ordenanza N° 744, publicada el 07 Febrero de 2004,

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES**

**Primera.-** Deléguese a las Municipalidades Distritales la facultad de la Municipalidad Metropolitana de Lima de autorizar la interferencia de vías locales para los casos de instalación de elementos de seguridad, dentro del marco que establece la presente Ordenanza.

**Segunda.-** La autorización para instalación de elementos de seguridad incluye la autorización de interferencia de vías por ejecución de obras, por un plazo a ser determinado por la Municipalidad Distrital, salvo el caso de renovación.

Vencido dicho plazo sin que haya sido ejecutada la obra de instalación, el administrado deberá solicitar la respectiva autorización para interferencia de vías por ejecución de obras, conforme a la Ordenanza N° 059-MML y sus modificatorias.

**Tercera.-** Las autorizaciones para la instalación de elementos de seguridad en vías públicas que haya otorgado la Dirección de Supervisión de Obras Viales de la Municipalidad Metropolitana de Lima de conformidad con la Ordenanza N° 059-MML, podrán ser renovadas de conformidad con la presente Ordenanza.

**Cuarta.-** Los administrados del Cercado de Lima que hubiesen sido sancionados hasta la entrada en vigencia de la presente Ordenanza, con la imposición de multas por concepto de uso e instalación de elementos de seguridad sin contar con la autorización municipal respectiva, podrán acogerse al fraccionamiento de dicha deuda, conforme a la Resolución Jefatural que emita el SAT para tales efectos, en el plazo de 30 días calendario, contado desde la fecha de publicación de la presente norma.

**Quinta.-** En caso de elementos de seguridad no autorizados respecto de los cuales no sea posible ubicar a la persona que los instaló, la Municipalidad Distrital ordenará el retiro de los mismos, siendo los gastos de responsabilidad de los ciudadanos una vez identificados.

**Sexta.-** Son de aplicación a los casos previstos en esta Ordenanza, los procedimientos administrativos establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444. No son de aplicación las disposiciones de las Ordenanzas N°s. 153, 336 y 337.

**Sétima.-** Las Municipalidades Distritales que hayan dictado alguna normativa sobre la materia, deberán adecuarla a los términos de la presente Ordenanza de carácter metropolitano, dentro del plazo de noventa (90) días naturales siguientes a su publicación. Asimismo, las Municipalidades Distritales en el mismo plazo, establecerán las tasas definitivas de sanción de acuerdo al tipo de infracción que se cometa a fin de establecer la multa correspondiente, observando obligatoriamente las pautas y los límites mínimos y máximos de los rangos especificados en la Tabla de Equivalencias establecida en el artículo 14 de la presente Ordenanza.

**Octava.-** Deróguese el inciso b) del artículo 1 y los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 35 incisos 6), 7) y 8) de la Ordenanza N° 059-MML y todas las normas que se le opongan a la presente Ordenanza.

**Novena.-** Mediante Decreto de Alcaldía se reglamentará las especificaciones técnicas para cada elemento de seguridad a ser elaboradas por la Dirección Municipal de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como cualquier otra disposición referida a la correcta aplicación de la presente Ordenanza.

**“DÉCIMA DISPOSICIÓN TRANSITORIA Y FINAL.-** Cualquier objeto o estructura instalado o que se instale sobre la vía pública, impidiendo el libre tránsito en la provincia de Lima, no estando contemplado como elemento de seguridad en la presente Ordenanza, y con el cual se pretende asumir la función de éste, será retirado de oficio por la Municipalidad Metropolitana de Lima, a través de la Dirección de Supervisión de Obras Viales de la Dirección Municipal de Transporte Urbano, sin perjuicio de las facultades sancionadoras que deban ejercer los Municipios Distritales.” (\*)

(\*) Disposición incorporada por el Artículo Primero de la Ordenanza N° 781, publicada el 28 Mayo 2005.

Regístrese, publíquese y cúmplase.

MARCO ANTONIO PARRA SÁNCHEZ  
Teniente Alcalde de la  
Municipalidad Metropolitana de Lima  
Encargado de la Alcaldía