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 Nº 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 de 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 PUBLICAS

VII. CONCLUSIONES

VIII. RECOMENDACIONES

IX. ANEXOS

DEFENSORIA DEL PUEBLO

INFORME DEFENSORIAL Nº 81
LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD CIUDADANA
Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana [1]

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 162º de la Constitución y el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley Nº 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 26º de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520 - a efectos de formular a las autoridades,

[1] Elaborado por un equipo de trabajo de la Adjuntía para la Administración Estatal, integrado por Christian Sánchez Reyes, Alberto Arequipeño Támara, Rubén Flores Felipe, Celin 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 Nº 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, del 11 de febrero de 2003.

4. Ley Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización, del 20 de julio de 2002.

5. Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de mayo de 2003[2]

6. Ordenanza Nº 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 Nº 0255 de la Municipalidad Distrital de San Borja, publicada el 24 de abril de 2002, mediante la cual se modifica la Ordenanza Nº 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 Nº 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 Nº 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 Nº 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.

[2] Norma que reemplazó a la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades del 9 de junio de 1984.

IV. PRINCIPALES ACTUACIONES DEFENSORIALES[3]

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.[4]

2. Habiéndose constatado que la situación se presenta también en otros distritos, se solicitó información a las Municipalidades de San Borja[5], 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[6]. El objeto de tales gestiones fue establecer lo siguiente:

    a. La posición de cada municipalidad frente a lo dispuesto por la Ordenanza Nº 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 Nº 250-2003-MDSL-ALC de 6 de marzo de 2003, la Municipalidad de San Luis, señaló que la Ordenanza Nº 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,

---

[3] Una síntesis de las quejas presentadas a la Defensoría del Pueblo se puede ver en el Anexo 1. En el presente capitulo se desarrollan sólo los antecedentes más relevantes.

[4] En algunos casos, como en la Municipalidad de la Molina, también se ha cuestionado la legalidad de la Ordenanza Nº 53 mediante la cual se normó la instalación de sistemas de seguridad, vigilancia y control en dicho distrito, entre otros aspectos.

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

[6] A ésta última entidad, mediante Oficio Nº 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 hacía 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 Nº 230-2003-SG-MSS de 7 de marzo de 2003, la Municipalidad de Santiago de Surco informó que en cumplimiento de la Ordenanza Nº 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 Nº 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.[7]

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:

[7] Posteriormente, el 13 de abril de 2003, se publicó en el diario oficial El Peruano la Ordenanza Nº 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 Nº 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 Nº 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 Nº 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 134º de la Ley Nº 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.[8]

      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.

[8] Al respecto, mediante Ley Nº 27972, publicada el 27 de mayo de 2003, se aprobó la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, en cuyo artículo 81º (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 154º 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 157º, 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 Comisarías, 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 Nº 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 Nº 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 2º 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 delincuencial.

   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 articulo 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 13º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 12º 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 22º 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 56º 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 2º 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[9] y ello estará conforme a la Constitución[10].

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[11].

---

[9] Aunque siempre cabe una gradación al respecto por parte de la autoridad competente.

[10] Al respecto, por ejemplo, el artículo 137º 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.

[11] Sobre el particular, el artículo 22º, numeral 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por el Estado peruano mediante el Decreto Ley Nº 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.[12]

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."* [13]

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.[14]

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.

[12] Véase: PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. 6ta. Edición. Tecnos. Madrid, 1999; p. 311.
[13] Op. cit; p. 312.
[14] 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 43º 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[15], 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[16] 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 todos 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.[17]

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"*.[18]

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.[19]

---

[15] 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."

[16] 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 publico...es imprescindible señalar cuál es el procedimiento por el cual los bienes adquieren la condición de dominales 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.

[17] 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.

[18] RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo III, Lima, Fondo Editorial, 1999, p. 388.

[19] 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.[20]

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 65º 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 Nº 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 62º 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.

[20] Op. cit., p. 120 y ss.

En concordancia con lo señalado, el segundo párrafo del artículo 49º de la actual Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Nº 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."*[21]

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

[21] 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"*.[22]

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).[23]

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.[24]

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[25] 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

---

[22] ASENCIO MELLADO, José María. El proceso penal con todas las garantías. Ponencia. Alicante. Octubre, 2002, p.7.

[23] 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

[24] PAREJO ALFONSO, Luciano. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Ariel S.A. Barcelona, 1998, pp. 116-122.

[25] 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.[26]

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.[27]

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.[28] 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"*.[29]

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 195° del Capítulo XIV del Título IV de la Constitución de 1993, sobre descentralización, lo siguiente:

---

[26] 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

[27] RICARD BROTAT, Jubert. Un Concepto de Seguridad Ciudadana. En: http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT_seguridad_ciudadana.PDF

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

[29] 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[30]; el cual forma parte de las competencias y funciones de los gobiernos locales en favor de los vecinos, tal como lo disponen los artículos 73º (numeral 2.5) y 85º de la actual Ley Orgánica de Municipalidades – Ley Nº 27972, precisándose que el rol de la Policía Nacional en este aspecto es sólo el de cooperar con los gobiernos locales conforme a ley.[31]

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 44º 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*

[30] 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.

[31] Al respecto, el artículo 2º de la Ley Nº 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[32], 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 Nº 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[33], 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 Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización, del 20 de julio del 2002, dispuso en su artículo 43º 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 17º de la Ley Nº 27993, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Posteriormente, con la promulgación de la actual Ley Orgánica de Municipalidades - Ley Nº 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.[34]

---

[32] Publicada en el diario oficial "El Peruano" el 12 de febrero de 2003.

[33] 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.

[34] Al respecto, ya hemos señalado que el artículo 197º reformado de la Constitución es el que le atribuye tal competencia a las municipalidades. Asimismo, el artículo 195º, 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 73º de la LOM, que señala que las municipalidades asumen competencia y ejercen una función específica en materia de seguridad ciudadana[35] y, específicamente, en el artículo 85º se establece el contenido de las funciones que en este campo ejercen los gobiernos locales:

> *"ARTÍCULO 85º.- 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 Nº 27238 en su artículo 7º, numeral 3.

[35] 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 Nº 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[36]. En el caso de Lima, la Municipalidad Metropolitana mediante Ordenanza Nº 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 Nº 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.

[36] 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, Carabayllo, 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.[37]

Según el INEI[38], las estadísticas sobre las denuncias registradas por la PNP en el período comprendido desde 1994 al 2001 por el delito de hurto[39] 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:

[37] 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

[38] Información obtenida de la página web del Instituto Nacional de Estadística e Informática: www.inei.gob.pe

[39] 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 185º 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 186º 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 autoprotegerse 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[40]:

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
TOTAL	200	60	128	40	18	11	346	111

[40] Los datos se refieren a hurtos en domicilios y hurtos de accesorios de vehículos en las calles.

En cuanto al delito tipificado como robo[41], 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[42] 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[43], 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

[41] Regulado en el artículo 188º 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 189º 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.

[42] 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.

[43] 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.[44]

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."*[45]

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[46].

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 Nº 27238.

[44] THE BRATTON GROUP LLC. Plan de acción para la ciudad de Lima. Lima, julio de 2002; p. 1.
[45] Op. cit., p. 8.
[46] "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.[47]

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[48] no demuestran necesariamente esta relación de causalidad[49], 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

[47] 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.

[48] Según Oficio Nº 4037-2003-DGPNP/SG del 21 de mayo de 2003 (véase el numeral 8 del Capítulo IV del presente informe).

[49] 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 delincuencial: por cada diez mil habitantes
(3) Indica si el índice delincuencial incrementó (+) o disminuyó (-) entre los años 2001 y el 2002.
(4) Promedio de los delitos registrados y del índice delincuencial 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 delincuencial 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 delincuencial con relación a los dos años anteriores comparados, es decir 2000 y 2001.[50]

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 delincuencial 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	(+)	(-)	(=)
ATE	**1369**	**33.01**	**1639**	**40.26**	**1585**	**38.95**	**4593**	**37.406**		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		
SAN BORJA	**1159**	**97.3**	**1254**	**103.52**	**1197**	**97.08**	**3610**	**99.3**		X	

[50] 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
SANTIAGO DE SURCO	**1904**	**76.26**	**2600**	**104.32**	**2050**	**80.88**	**6554**	**86.416**		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
CHORRILLOS	**1690**	**64.86**	**1562**	**59.57**	**1622**	**60.84**	**4856**	**61.74**	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
LA MOLINA	**398**	**31.78**	**440**	**35.51**	**630**	**50.01**	**1468**	**41.77**	**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
LOS OLIVOS	**551**	**16.4**	**642**	**18.83**	**1456**	**42.55**	**2649**	**25.91**	**X**		
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		
TOTALES (12)	**7071**	**319.61**	**8137**	**362.01**	**8540**	**370.31**	**23730**	**352.542**	**X**		
PROMEDIO (13)	**1178.5**	**53.26**	**1356.16**	**60.335**	**1423.33**	**61.71**	**3955**	**58.757**	**x**		

(1) Delitos registrados
(2) Índice delincuencial: por cada diez mil habitantes
(3) Indica si el índice delincuencial incremento (+) o disminuyo (-) entre el 2001 y el 2002.
(4) Promedio de los delitos registrados y del índice delincuencial 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 delincuencial en los distritos con enrrejados.
(13) Promedio de delitos registrados e índice delincuencial 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.[51]

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.

[51] 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 inmanentes 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".*[52]

De este modo, si se encuadrase 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[53], 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.[54]

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

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

[53] 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.

[54] 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[55] tanto desde la perspectiva del bien, valor o derecho que tutela, como desde la perspectiva del bien, valor o derecho que restringe o regula.[56]

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.[57]

En el caso que nos ocupa, tendría que fundamentarse técnicamente, por ejemplo mediante índices de criminalidad adoptados mediante nuevos sistemas de regsitro, 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 publicas. 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

[55] 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.

[56] BUSTAMANTE; op. cit., p. 166.

[57] 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 Nº 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.[58]

[58] 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[59] 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."*[60]

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 transito, 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.[61]

---

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

[59] Como por ejemplo, la libertad o derecho de reunión, reconocido en el artículo 2º numeral 12) de la Constitución.

[60] Así lo hemos señalado en el Oficio Nº DP-2003-86 dirigido al Alcalde de la ciudad de Lima por el Defensor del Pueblo con relación al Decreto de Alcaldía Nº 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).

[61] 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[62], 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[63] 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."*[64]

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.

---

[62] 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.bibliojurídica.org/libros/1/340/36.pdf, p. 5.

[63] En el sentido que ya hemos definido.

[64] 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[65] 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 Nº 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

[65] 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[66] 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 deseasen 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 publica 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 Nº 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.

[66] La garita de control estaba instalada en al 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 Nº 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[67]; 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 Nº 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

[67] 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, entendiendo 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 197º 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 Nº 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 162° de la Constitución Política y en el artículo 26° 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 Nº 27972.

2. **SUGERIR** al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, creado por la Ley Nº 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 49º de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Nº 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 Nº 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	Maria 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[1]

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

[1] Denuncias efectuadas a nivel Lima Metropolitana según información proporcionada por la Oficina de Planificación de la Direccion 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[2]

VARIABLE / COMISARÍA	DETENIDOS POR TIPOS DE DELITOS AÑO 2002											
	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	TOTAL
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**
TOTAL	**55**	**92**	**760**	**12**	**6**	**0**	**10**	**61**	**0**	**9**	**84**	**1089**

VARIABLES / COMISARÍA	D E L I T O S DENUNCIADOS AÑO 2002							
	C/V/C/S		C/LIBERTAD		CONTRA EL PATRIMONIO			
	HOMICIDIO	LESIONES	LIBERTAD PERSONAL	LIBERTAD SEXUAL	ROBO	HURTO	DAÑOS	TOTAL
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**
TOTAL	**14**	**361**	**38**	**151**	**1328**	**2486**	**166**	**4544**

[2] Según información proporcionada por la Oficina de Planificación de la Direccion Territorial – Lima de la Policía Nacional del Perú – DIRTELPOL LIMA (Antes VII Región PNP)

VARIABLES	D E L I T O S DENUNCIADOS				AÑO 2003				
	C/V/C/S		C/LIBERTAD		CONTRA EL PATRIMONIO				
COMISARÍAS	HOMICIDIO	LESIONES	LIBERTAD PERSONAL	LIBERTAD SEXUAL	ROBO	HURTO	DAÑOS	ACTOS VANDÁLICOS	TOTAL
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**
TOTAL	**2**	**57**	**7**	**18**	**322**	**408**	**27**	**2**	**843**

II. CUADROS DE INCIDENCIA DELICTIVA EN EL DISTRITO DE SAN BORJA[3]:

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**
TOTAL	112	91	115	129	106	110	93	100	108	88	104	119	**1275**

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**
TOTAL	**108**	**124**	**117**	**93**	**115**	**91**	**104**	**79**	**82**	**90**	**90**	**95**	**1188**

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**
TOTAL	88	87	118	95	104	86	118	116	102			98	**1012**

[3] Información proporcionada por la Comisaría de San Borja.

III. CUADROS DE INCIDENCIA DELICTIVA EN EL DISTRITO DE CHORRILLOS[4]:

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**
NOVIEMB	5	6	4					**15**
DICIEMB	5	2	10	2	1	1		**21**
TOTAL	**54**	**48**	**90**	**24**	**9**	**17**	**1**	**243**

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**
TOTAL	**31**	**40**	**9**	**25**	**1**	**11**	**19**	**136**

LIBRO DE DENUNCIAS DIRECTAS DE FALTAS 2000

MES/2000	AGRESION	LESIONES LEVES	HURTO	DAÑOS 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**
TOTAL	**51**	**4**	**85**	**39**	**53**	**232**

[4] 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**
TOTAL	**84**	**64**	**68**	**38**	**1**	**19**	**22**	**296**

LIBRO DE DENUNCIAS DIRECTAS DE FALTAS 2001

MES/2001	AGRESION	LESIONES LEVES	HURTO	DAÑOS 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**
TOTAL	**119**	**11**	**163**	**83**	**91**	**467**

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.								
TOTAL	**29**	**29**	**40**	**16**	**3**	**29**	**12**	**158**

LIBRO DE DENUNCIAS DIRECTAS DE FALTAS 2002

MES/2002	AGRESION	LESIONES LEVES	HURTO	DAÑOS 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						
TOTAL	**87**	**14**	**106**	**13**		**220**

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**
TOTAL	**2**	**2**	**4**	**1**	**5**	**1**	**15**

LIBRO DE DENUNCIAS DIRECTAS DE FALTAS 2003

MES/2001	HURTO	DAÑOS MATERIALES	**TOTAL**
ENE	2	1	**3**
FEB	0	O	**0**
TOTAL	**2**	**1**	**3**

IV. CUADROS DE INCIDENCIA DELICTIVA EN EL DISTRITO DE LA MOLINA[5]:

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
TOTAL	**200**	60	**128**	40	**18**	11	**346**	**111**

[5] Información proporcionada por la Comisaría de La Molina.

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

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