

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO



**IMPLEMENTACIÓN DE UN MARCO NORMATIVO QUE REGULE
EL USO Y EDIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE SEGURIDAD Y
SU INCIDENCIA EN LA LIBERTAD DE TRÁNSITO EN EL
DISTRITO DE JOSÉ LEONARDO ORTIZ-PROVINCIA CHICLAYO**

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE

ABOGADO

AUTOR

ANTONIO ISMAEL FUENTES VASQUEZ

ASESOR

Dr. FREDDY WIDMAR HERNÁNDEZ RENGIFO

Chiclayo, 2019

DEDICATORIA

Esta tesis está dedicada a nuestro Dios todo poderoso y a la Virgen María, quienes con su guía y bendición, determinaron mis metas y a no rendirme jamás, hasta alcanzarlas.

A mis padres, quienes fueron fuente de sustento incondicional de amor, conocimientos y de perseverancia; para así lograr alcanzar mis objetivos.

A mis hermanas, especialmente Reyna y Lulú; y a Yuriko, quienes en todo momento, me apoyaron durante el proceso, motivándome a culminarla, sobre todo en los momentos más difíciles.

AGRADECIMIENTO

Agradecimientos inmensos a mi maestro el Dr. Freddy Hernández; quien mediante sus asesorías, instrucciones, paciencia y reflexiones me brindó la determinación suficiente para culminar esta tesis.

A mis profesores de la Facultad de Derecho que fueron el eslabón importantísimo ante el desarrollo de este tema, debido a sus conocimientos y experiencias.

Toda esta investigación es en gratitud a ellos.

RESUMEN

En la presente investigación, se desarrolla el objetivo de proponer criterios para un marco jurídico normativo que regule el uso de elementos de seguridad, a falta de este en el distrito de José Leonardo Ortiz provincia de Chiclayo a fin de no lesionar el derecho a la libertad de tránsito, planteando además una propuesta de solución ante la falta de regulación.

El aumento de la desigualdad socioeconómica, así como la sensación de inseguridad ciudadana por incapacidad del Estado, a través de sus funcionarios públicos, para brindar la seguridad a los ciudadanos, aunado al sentimiento generalizado de inseguridad genera que las políticas de seguridad públicas, privadas o comunitarias produzcan modificaciones en su estructura urbana y el más notable de estos cambios tiene que ver con el fortalecimiento de la segregación urbana, siendo una de las formas la colocación de elementos de seguridad (rejas, tranqueras, plumas levadizas, entre otros) en la vía pública.

Es así que surge la necesidad de reflexionar sobre los alcances de la seguridad ciudadana y libertad de tránsito frente a posibles conflictos.

PALABRAS CLAVE: Libertad de tránsito - Seguridad ciudadana - Espacios públicos.

ABSTRACT

In the present investigation, the objective of proposing criteria for a normative legal framework that regulates the use of security elements is developed, in the absence of this in the district of José Leonardo Ortiz province of Chiclayo in order not to injure the right to freedom of transit, also proposing a proposed solution to the lack of regulation.

The increase in socioeconomic inequality, as well as the feeling of citizen insecurity due to the incapacity of the State, through its public officials, to provide security to citizens, coupled with the general feeling of insecurity, generates that public, private or private security policies Community changes in its urban structure and the most notable of these changes has to do with the strengthening of urban segregation, being one of the ways the placement of security elements (bars, fences, lifting feathers, among others) on the road public

Thus, the need arises to reflect on the scope of citizen security and freedom of transit in the face of possible conflicts.

KEYWORDS: Freedom of transit - Public safety - Public spaces.

ÍNDICE

DEDICATORIA.....	II
AGRADECIMIENTO.....	III
RESUMEN.....	IV
ABSTRACT.....	V
LISTA DE GRÁFICOS E IMÁGENES.....	VIII
INTRODUCCIÓN.....	IX
<u>CAPÍTULO I: SEGURIDAD CIUDADANA Y LIBERTAD DE TRÁNSITO.....</u>	11
1.1. Seguridad Ciudadana.....	11
1.1.1. Seguridad Ciudadana en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	17
1.2. Espacio Público.....	21
1.3. Libertad de Tránsito.....	27
1.3.1. Libertad de Tránsito en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	32
<u>CAPÍTULO II: NORMATIVIDAD Y JURISPRUDENCIA EN TORNO A LOS BARRIOS ENREJADOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO.....</u>	36
2.1. Los enrejados en las vías públicas.....	36
2.1.1. Normatividad vigente en torno a los barrios enrejados.....	36
2.2. Condiciones establecidas en la Ordenanza Municipal 690 –Lima Metropolitana.....	41
2.3. Análisis Jurisprudencial de la Libertad de Tránsito y la Seguridad Ciudadana.....	42
2.3.1. Expediente N° 1090-2004-AA/TC.....	44
2.3.2. Expediente N° 03482-2005-PHC/TC.....	51
2.3.3. Expediente N° 02147-2010-PHC/TC.....	57
2.4. El Tribunal Constitucional frente a pedidos de Hábeas Corpus.....	61

<u>CAPÍTULO III: PROPUESTA DE CRITERIOS PARA UN MARCO NORMATIVO JURÍDICO REGULADOR</u>	63
3.1. El caótico distrito de José Leonardo Ortiz.....	63
3.2. El interés individual versus el interés colectivo en el conflicto de los enrejados.....	68
3.3. Percepción entre el temor a hechos delictivos y la diferencia social a partir de los enrejados.....	70
3.4. Rejas que dividen, conflictos que surgen: Urbanización Latina y San Lorenzo.....	73
3.5. Propuesta de criterios para un Marco Normativo Jurídico Regulador.....	79
3.6. Marco Normativo Jurídico Regulador.....	82
CONCLUSIONES	91
BIBLIOGRAFÍA	93
ANEXOS	99

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO N°1: Sobre Hábeas Corpus presentados ante el TC.

GRÁFICO N°2: Estadísticas Policiales sobre Delitos, Faltas, Violencia.

GRÁFICO N°3: Diferencias y similitudes entre condominios y barrios enrejados.

LISTA DE IMÁGENES

IMAGEN N°1: Calle Camino del Inca con Sáenz Peña-Urb. Latina.

IMAGEN N°2: Calle Camino del Inca con Hernando de Soto-Urb. Latina.

IMAGEN N°3: Mapa Calle Camino del Inca (ubicación de enrejados) Urb. Latina.

IMAGEN N°4: Calle Taymi del 2011 al 2014.

IMAGEN N°5: Calle Taymi en la actualidad.

IMAGEN N°6: Calle Las Eras del 2011 al 2014.

IMAGEN N°7: Calle Las Eras en la actualidad.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación a desarrollar forma parte de la realidad social de muchas ciudades del Perú, por lo que su justificación se encuentra en base al gran aumento de la criminalidad, y que para contrarrestarlos se han utilizado dichos elementos de seguridad (rejas, tranqueras, plumas levadizas, etc.) como medios de protección en las calles; pero su falta de regulación es lo que ha conllevado a su uso indiscriminado, y como resultado un conflicto de intereses, por un lado, entre la libertad de tránsito vs. Derecho a la integridad, seguridad ciudadana, entre otros; entonces es de vital importancia realizar un estudio sobre esta materia de discusión, sobre todo en aquellos lugares donde no existe una regulación de dichos elementos de seguridad, que para nuestra investigación será en el Distrito de José Leonardo Ortiz Provincia de Chiclayo; estableciendo garantías para la seguridad ciudadana, así como también respetando el derecho a la libertad de tránsito.

Es por esto que la presente investigación tiene como propósito estudiar el siguiente problema:

¿En qué medida el establecimiento o implementación de un marco normativo que regule el uso y edificación de los elementos de seguridad en el Distrito de José Leonardo Ortiz Provincia de Chiclayo incide sobre el derecho a la libertad de tránsito?

Objetivo General:

Proponer criterios para un marco jurídico normativo que regule el uso de elementos de seguridad, a falta de este en el distrito de José Leonardo Ortiz provincia de Chiclayo a fin de no lesionar el derecho a la libertad de tránsito.

Objetivos específicos:

1. *Describir conceptos de la seguridad ciudadana y libertad de tránsito.*
2. *Examinar la normatividad y jurisprudencia en torno a los barrios enrejados en el ordenamiento jurídico peruano.*
3. *Facilitar la resolución de conflictos en base a un fundamento jurídico normativo de estos derechos en la vía administrativa.*

Planteándose como hipótesis que la implementación de un marco jurídico normativo de control de utilización y fiscalización de estos elementos de seguridad no tendrá incidencia negativa en el derecho a la libertad de tránsito.

En el primer capítulo examinaremos la evolución histórica en nuestro ordenamiento de la libertad de tránsito y la seguridad ciudadana, así como los pronunciamientos del Tribunal Constitucional acerca de ambas figuras jurídicas; de igual manera estudiaremos el concepto de espacio público.

En el segundo capítulo describiremos la normatividad vigente en torno a los barrios enrejados, también analizaremos las condiciones establecidas en la Ordenanza Municipal 690 de Lima Metropolitana, terminando con el análisis de tres sentencias que ponen en juego tanto la seguridad ciudadana frente al libre tránsito dadas por el Tribunal Constitucional donde se establecen sus restricciones y protección.

En el tercer capítulo advertiremos la percepción entre el temor a hechos delictivos y la diferencia social a partir de los enrejados, dando un panorama de la situación delictiva por la que atraviesa el distrito de José Leonardo Ortiz; también plantearemos propuestas de criterios ante la falta de regulación del establecimiento y colocación de enrejados en el distrito de José Leonardo Ortiz. Finalmente presentaremos una propuesta de Ordenanza Municipal que garantiza la seguridad ciudadana sin lesionar el libre tránsito.

CAPÍTULO I

SEGURIDAD CIUDADANA Y LIBERTAD DE TRÁNSITO

1.1 Seguridad Ciudadana

Se entiende por seguridad ciudadana a la protección de todas las personas contra el riesgo de sufrir un delito violento o de despojo, ya sean delitos contra la vida, la integridad y/o el patrimonio. La seguridad ciudadana es necesaria para lograr una mejor calidad de vida en las ciudades, pues a menor temor de transitar en las calles, más confianza e identificación con el entorno. En el manual sobre espacios urbanos seguros del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile se refieren a la relación entre seguridad y ciudadanía: “El concepto de seguridad ciudadana remite a la tradición de la idea de ciudadanía, esto es, a la capacidad de los ciudadanos como agentes activos y no como masa relativamente pasiva que únicamente demanda seguridad de una instancia superior. La seguridad ciudadana comparte los principios bajo los cuales los Estados democráticos deben ejercer la seguridad interior (seguridad pública), pero su diferencia deriva de los agentes involucrados: las personas que son titulares de deberes y derechos ciudadanos”¹.

¹ INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO PARA AMÉRICA CENTRAL. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*, 2009 [ubicado el 23.IV 2017]. Obtenido en https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf

Los orígenes de la ciudad como realidad y como concepto han estado marcados en gran medida por la necesidad de los grupos humanos de sentirse seguros y, para ello, se generó un espacio y unas estructuras sociales de poder que la satisficieran. Se estableció una relación “dentro-fuera”, con la muralla como límite real y metafórico, que hacía del espacio urbano un lugar de orden en comparación con el exterior. El espacio no se muestra neutro ante el fenómeno del miedo ni de la inseguridad en la ciudad, sino que forma parte de él².

La ciudad es el espacio donde el número de delitos parece ser mayor y para darnos cuenta de ello basta observar lo que los medios de comunicación informan a diario: noticias vinculadas al crimen y a la delincuencia que dan la impresión de vivir en una ciudad al constante acecho de la violencia. Esto, como es evidente, genera temor. Mientras emergen ciudades metropolizadas y globalizadas, aumenta en sentido contrario el miedo que reduce las libertades, esas libertades que fueron la promesa de la vida moderna³.

La seguridad ciudadana, desde la percepción de los ciudadanos, aparece en general y prioritariamente, ligada al temor a la delincuencia y a la violencia, pese a que en realidad constituye un concepto amplio, que puede ser entendido como la seguridad del conjunto de los derechos de los individuos, vinculado así a la calidad de vida y la dignidad humana. Se produce, de este modo, una especie de superposición de los conceptos de conducta delictiva con el de seguridad personal. En este sentido, la seguridad ciudadana representa una condición, un estado y/o una sensación humana, personal y/o social, relacionada directamente con la probabilidad o riesgo de ser víctima de un delito o un acto de violencia⁴.

² GUTIÉRREZ, Obdulia. *La ciudad y el miedo. VII Coloquio de Geografía Urbana*, Girona, Universitat de Girona, 2005, pp. 15-16.

³ BORJA, Jordi. *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial, 2003, p.89.

⁴ VUANELLO, Roxana. *Violencia e inseguridad urbana: la victimización de los jóvenes*, 2005 [ubicado el 23.V 2017]. Obtenido en <https://www.redalyc.org/pdf/184/18411608.pdf>

En nuestra legislación peruana el concepto de “seguridad ciudadana” fue recogido a nivel constitucional, recién a partir de la Constitución del año 1993, así se señalaba en el artículo 195° del Capítulo XIV del Título IV de la Constitución de 1993, respecto a la descentralización.

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”*.

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

En nuestra constitución vigente el artículo 2°, inciso 22, establece el derecho que tienen todas las personas a vivir en paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida; así también, el artículo 44° señala que uno de los deberes primordiales del Estado es proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación.

En este sentido, el 22 de julio del año 2002, se institucionalizó el Foro del Acuerdo Nacional como instancia de promoción del cumplimiento y del seguimiento del

Acuerdo Nacional y mediante Decreto Supremo N° 105-2002-PCM⁵ de fecha 17 de octubre del 2002, se precisa que el Presidente de la República preside dicho Acuerdo, en el cual las organizaciones políticas, sociales y religiosas del país, suscribieron el documento que contenía veintinueve políticas de Estado. El fin de todo este esfuerzo era fortalecer la democracia, afirmar la identidad nacional, diseñar una visión compartida del país a futuro e institucionalizar el estado de derecho. En su séptima política de estado, el Acuerdo Nacional señalaba explícitamente: *“Mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y salvaguarda de los intereses nacionales”*.

En ese mismo contexto, se dieron siete leyes sobre seguridad ciudadana (referidas a intervenciones policiales; ejecución de penas de prestación de servicios a la comunidad; procedimientos en caso de faltas; entre otros), las mismas que fueron promulgadas a fin de fortalecer la estrategia nacional para combatir la delincuencia, proteger a las personas y promover la convivencia pacífica de los peruanos. De esta manera, el 11 de febrero del año 2003 nace el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana mediante Ley N° 27933 y modificada por la Ley N° 28863, publicada el 05 de agosto de 2006, dicho sistema está constituido por el conjunto de instituciones del Estado de nivel nacional, regional y local y las organizaciones de la sociedad civil que busca articular sus esfuerzos a fin de prevenir y combatir las acciones de violencia en sus diversas manifestaciones.

El concepto de seguridad ciudadana ha sido recogido y desarrollado en el artículo 2° de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, como la acción coordinada del Estado con la colaboración de la ciudadanía destinada a asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia, la utilización

⁵ DECRETO SUPREMO N°105-2002-PCM [ubicado el 25.IV 2017]. Obtenido en: <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/05/Decreto-Supremo-105-2002-PCM.pdf>.

pacífica de vías y espacios públicos, además de contribuir a la prevención de delitos y faltas⁶.

Complementando este concepto, el artículo 2º de su Reglamento agrega que el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “es el conjunto interrelacionado de organismos del sector público y la sociedad civil; y de normas, recursos y doctrina”, orientados a la protección del libre ejercicio de derechos y libertades, y a garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional.

Asimismo, la Ley y su respectivo Reglamento prevén la conformación de las siguientes instancias integrantes del Sistema: el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana, los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana y los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana.

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se organiza según los diversos niveles de gobierno: nacional, regional y local (en los ámbitos provincial y distrital) lo que expresa su carácter descentralista; adicionalmente, su organización muestra una dinámica interinstitucional donde la presidencia recae en la autoridad proveniente de elección popular (el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, en el caso del Consejo Nacional; el presidente regional, en el caso de los Comités Regionales; y los alcaldes, en el caso de los comités provinciales y distritales).

A esto se agrega la presencia de los responsables de los diversos sectores del Estado. Esto implica no solo a la institución encargada de la lucha contra el delito, sino a las demás instituciones relacionadas con la administración de justicia penal (Poder Judicial, Ministerio Público, Instituto Nacional Penitenciario). Asimismo, se

⁶ LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD NACIONAL [ubicado el 25.IV 2017]. Obtenido en: http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/wp-content/uploads/2015/02/18_normativa.pdf

convoca a las demás instituciones del Estado para coordinar acciones integrales que aborden una perspectiva preventiva o de protección de derechos (Sectores Salud, Educación, Mujer y Desarrollo Social, Defensoría del Pueblo) y a la representación de la ciudadanía (municipalidades, juntas vecinales, rondas campesinas y gremios que agrupan a las empresas de seguridad privada).

La gestión del Sistema de Seguridad Ciudadana se materializa con la acción del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) que es la instancia responsable de diseñar los grandes lineamientos de la política pública de seguridad ciudadana en el país, mientras que en la base se encuentran los comités distritales.

Una de las bases de esta gestión toma en consideración el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado Plan Bicentenario-El Perú hacia el 2021⁷, que fue aprobado mediante Decreto Supremo 054-2011-PCM, donde se estableció como objetivo fundamental la mejora y previsión de la seguridad ciudadana.

Para ello, promueve la modernización del SINASEC, liderado por las autoridades locales y con participación de la ciudadanía, para articular las medidas de prevención y sanción de la violencia y el delito. No obstante los esfuerzos, el SINASEC no ha operado eficazmente en los últimos años.

Como vemos la seguridad ciudadana se encuentra protegido por diversas normativas, así tenemos:

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 27238, Ley de la Policía Nacional del Perú – PNP.
- Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, modificada por Ley N° 28863.

⁷ PLAN BICENTENARIO-EL PERÚ HACIA EL 2021 [ubicado el 25.IV 2017]. Obtenido en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf

- Ley N° 29611, que modifica la Ley N° 29010, que faculta a los gobiernos regionales y gobiernos locales a disponer recursos a favor de la Policía Nacional del Perú, y la Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Reglamento de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2003-IN.
- Directiva N° 01-2005-IN/0101.01, Normas, procedimientos y acciones complementarias para la conformación y funcionamiento de los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana y las responsabilidades de sus miembros.

Es por ello que el derecho a la seguridad ciudadana garantizada por la constitución y normas legales como se ha descrito en párrafos anteriores, ya no es de interés solo del estado, sino también de la sociedad en su conjunto.

1.1.1 Seguridad ciudadana en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Aunque en la actualidad no existe una aproximación conceptual precisa en la Constitución respecto al término de seguridad ciudadana, pero sí, un conjunto de características o elementos que permiten integrar lo que sería su contenido. Este término puede ser catalogado como un estado de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza o reparados en caso de vulneración o desconocimiento. Derechos como la vida, la integridad, la tranquilidad, la propiedad o la libertad personal suelen ser los principales referentes que integran el contenido de la seguridad ciudadana en atención a lo que del Estado y la colectividad se espera, siendo evidente que, por sus alcances, se trata fundamentalmente de un bien jurídico de relevancia antes que de un atributo o libertad a título subjetivo.

De alguna forma la idea de los bienes jurídicos relevantes se encuentra, pues, asociada al interés general, mientras que el concepto de derechos se asocia al interés subjetivo particular de quien reclama por su defensa. Lo dicho cobra especial importancia si se parte del supuesto que la ciudadanía ve cotidianamente arriesgada su seguridad como resultado del entorno conflictivo y antisocial, cuando no de la criminalidad mayoritariamente presente en las ciudades con abundante población y tráfico económico y, frente a lo cual se hace necesaria una específica política de seguridad en favor de la colectividad. En el Estado social de derecho, por otra parte, es incuestionable la existencia de roles vitales en relación con la consecución de grandes objetivos. Vista la seguridad ciudadana como uno de esos roles en los que todo Estado se compromete, no cabe discusión alguna respecto del papel relevante que le toca cumplir y la especial posición que el ordenamiento constitucional le suele otorgar⁸.

Cabe precisar que cuando se trata de bienes jurídicos como los aquí descritos, resulta legítimo que, en determinadas circunstancias, los derechos puedan verse restringidos en determinados ámbitos de su contenido, a fin de compatibilizar los objetivos sociales propios de todo bien constitucional con los intereses individuales correspondientes a todo atributo o libertad. Naturalmente, no es que los derechos se encuentren posicionados por debajo de los bienes jurídicos y ni siquiera a un mismo nivel o jerarquía, pero es evidente que ante la existencia de ambas categorías al interior del ordenamiento se hace imperioso integrar roles en función de los grandes valores y principios proclamados desde la Constitución. En ese gran reto ponderativo el juez constitucional ocupa un papel gravitante⁹.

Al respecto debemos señalar, que los derechos fundamentales no son derechos absolutos, pues todos los derechos son limitados, dado que se encuentran en relación próxima entre sí con otros bienes constitucionalmente protegidos con los

⁸ En este mismo sentido, lo establece el Tribunal Constitucional peruano en las sentencias emitidas en el EXP. N.º 3482-2005-PHC/TC (Fundamento 14) y EXP. N.º 349-2004-AA/TC (Fundamento 14).

⁹ Ver STC del 27 de Junio del 2005. {Expediente número 3482-2005-PHC/TC}.

cuales potencialmente, cabe el conflicto. Esto se debe al carácter universal o general de los derechos fundamentales, a la necesaria coexistencia de los mismos entre sí o con otros bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, la necesaria compatibilidad sistemática. Por consiguiente, del conflicto mediante ponderación no busca la aniquilación del derecho no prevalente, sino, en la medida, de lo posible, la concordancia práctica¹⁰ de ambos derechos¹¹.

El Tribunal Constitucional ha establecido que debe entenderse por seguridad ciudadana la protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza, o reparados en caso de vulneración o desconocimiento.

La seguridad ciudadana está relacionada con los derechos a la vida, la integridad, la tranquilidad, la propiedad y la libertad personal.

El TC afirma que la seguridad ciudadana se trata fundamentalmente de un bien jurídico de relevancia antes que de un atributo o libertad a título subjetivo.

La idea de los bienes jurídicos relevantes se encuentra asociada al interés general, mientras que el concepto de los derechos corresponde al interés subjetivo particular de quien reclama por su defensa.

De acuerdo a lo expresado por el TC a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 349-2004-AA/TC, no cabe discusión alguna respecto del papel

¹⁰ STC del 8 de Noviembre del 2005. {Expediente número 5854-2005-PA/TC}, en su Fundamento 12, precisa que el principio de concordancia práctica: *“En virtud del cual toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta “optimizando” su interpretación, es decir, sin “sacrificar” ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada “Constitución orgánica” se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1º de la Constitución).”*

¹¹ SOLOZABAL ECHAVARRIA, Juan José. “Algunas cuestiones básicas acerca de la teoría de los derechos fundamentales” en *Revista de Estudios Políticos*, N° 71, Madrid, 1991, pp. 98-99.

relevante que debería cumplir el Estado, ello significa que es éste quien debería cumplir un rol protagónico para la defensa del bien jurídico¹².

Siendo la seguridad ciudadana un bien jurídico es legítimo que los derechos puedan verse restringidos en determinados ámbitos de su contenido, a fin de compatibilizar los objetivos sociales propios de todo bien constitucional con los intereses individuales correspondientes a todo atributo o libertad.

Por otro lado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 2961-2002-HC/TC señala:

- a) Es posible permitir la instalación de dispositivos de seguridad, vigilancia y control en las vías públicas
- b) Dicha medida debe tener por propósito resguardar la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos
- c) Debe contar con la previa autorización de la autoridad competente
- d) Debe resultar y ser proporcional con el fin que se pretende alcanzar.

El supremo intérprete de la Constitución, con carácter de precedente vinculante, manifiesta que la instalación de rejas como medida de seguridad vecinal no es, *per se*, inconstitucional, si se parte de la necesidad de compatibilizar o encontrar un marco de coexistencia entre la libertad de tránsito como derecho, con la seguridad ciudadana como bien jurídico.

Lo inconstitucional consistiría, en todo caso, en que el mecanismo implementado o la forma de utilizarlo resulten irrazonable, desproporcionado o simplemente lesivo de cualquiera de los derechos constitucionales que reconoce el ordenamiento.

¹² STC del 4 de Julio del 2005. {Expediente número 349-2004-AA/TC}

1.2 Espacio Público

Para los griegos era el *ágora*, plaza pública donde los hombres discutían sobre los asuntos de la comunidad. Se era plenamente ciudadano en la medida que uno participaba en los asuntos públicos, cuando el hombre se convertía en animal político, como señalaba Aristóteles.

Lo público y, por ende, el espacio público, cumplían las siguientes características: común, visible y abierto. El concepto de lo público de los griegos fue institucionalizado posteriormente por el derecho romano. “*La res pública representa la propiedad universalmente accesible al populus (...). Utilidad común, ley común y accesibilidad general se vinculan en esta caracterización de la res pública*”¹³.

Las historias de las ciudades se pueden comprender a través de sus espacios públicos, de lo ocurrido en sus plazas, donde se han llevado a cabo manifestaciones masivas en defensa de los derechos o ha cobrado vida expresiones de la cultura popular.

Cuando hablamos de espacio público nos referimos principalmente a la relación que existe entre el espacio físico de libre acceso y las personas, a cómo los individuos hacen uso del espacio, a cómo se apropian de él. Se define como apropiación a la forma en que la población hace suyo un espacio, imprimiéndole su sello vital. Se entenderá por espacio público a todo espacio accesible, sin importar el momento o el tipo de persona, sin discriminación alguna de actividades, las cuales no necesariamente son determinadas explícitamente, a condición que ellas sigan un reglamento de uso establecido por la autoridad pública¹⁴.

¹³ RABOTNIKOF, Nora. “*El espacio público y la democracia moderna*”, D.F México, Instituto Federal Electoral, 1997, p. 24.

¹⁴ REMY, Jean y VOYÉ, Liliane. *Ville: ordre et violence*, Paris, Presses Universitaires de France, 1981, p. 24.

La apropiación cualifica al espacio colectivo y le otorga su condición de espacio público¹⁵. Esta es orientada por la iniciativa humana con la finalidad de cumplir necesidades sociales, las cuales no se agotan en el consumo como parecen plantear algunas propuestas actuales de diseño urbano. El espacio público se confunde con las áreas verdes, los equipamientos o el sistema de viabilidad, pero es lugar de representación y de expresión colectiva de la sociedad. Es por ese motivo que no solo hacen falta las proyecciones arquitectónicas y urbanísticas para realizar buenos espacios públicos, agradables y útiles, ya que estos no están hechos solo de piedras y materiales inanimados, sino encuentran significado en relación con los actores sociales¹⁶.

Borja¹⁷, citando a Aristóteles, precisaba que no existe ciudad si la población se asemeja mucho. En el mismo sentido, se puede señalar que no existe espacio público si no hay diversidad de personas y usos.

El concepto de espacio público supone un dominio público, uso social, colectivo y multifuncional. La accesibilidad del espacio público es el núcleo que permite evaluar el nivel de democracia de una sociedad, pues es ahí donde se puede apreciar qué tanto podemos compartir un mismo espacio personas diferentes y desconocidas, pero que forman parte de una misma sociedad.

Al ser un bien público pertenece a todos los ciudadanos y a ninguno a la vez¹⁸, por lo que nadie puede atribuirse su posesión y, al ser de acceso libre, fomenta el encuentro y el contacto plurisocial, lo cual es vital para la convivencia en ciudades tan heterogéneas como Lima, pero también ahí radica su profunda complejidad,

¹⁵ TAKANO, Guillermo y TOKESHI, Juan. *Espacio público en la ciudad popular: reflexiones y experiencias desde el Sur*, Lima, Desco, 2007, p. 18.

¹⁶ MAZZA, Angelino. *Ciudad y espacio público. Las formas de la inseguridad urbana*, Madrid, Cuaderno de Investigación Urbanística, 2009, pp. 115-118.

¹⁷ BORJA, Jordi. *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial, 2003, p.124.

¹⁸ VEGA CENTENO, Pablo. "El modelo urbano que sigue Lima en la actualidad: el responsable olvidado de la inseguridad" en *Revista Argumentos*. Lima, año 7, número 1, 2013, p. 8.

pues en el espacio público nos enfrentamos a la “otredad”. Es el espacio de la representación, pero también del conflicto así que este debe ser asumido como parte integral de su relevancia y no como un hecho negativo en sí mismo¹⁹.

Los espacios públicos ofrecen accesibilidad total, diversas posibilidades de funciones y usos, así como relaciones principalmente anónimas. Sin embargo, los espacios públicos pueden asumir características de espacios privados o semiprivados, cuando existe restricción o limitación en su ingreso por determinadas personas agrupadas.

El espacio público es un lugar dinámico que no sólo se puede identificar por sus características físicas; es decir, como porción de territorio, sino por lo que expresa a otros niveles, así refiere Takano y Tokeshi²⁰ quienes proponen cinco dimensiones del espacio público. La primera de ellas es la dimensión físico territorial. El espacio público se caracteriza por ser visible y con marcado carácter de centralidad. Es fácilmente reconocible por un grupo de personas que le asignan un uso irrestricto y cotidiano y, en caso no lo utilicen de manera directa, se identifican con él como una parte de la ciudad que los podría acoger eventualmente. Este ámbito es el soporte para que todas las demás dimensiones puedan relacionarse de manera orgánica.

La otra es la dimensión política, que se refiere al diálogo entre la administración pública, como propietaria jurídica del territorio y responsable del equipamiento y la gestión del espacio, y la ciudadanía que ejerce un uso real del mismo, otorgándole carácter de dominio público. Esta relación se puede dar de forma conflictiva, ya que ambos actores no participan en la ciudad con la misma intensidad. Pese a que la dinámica en cualquier espacio público de la ciudad depende directamente del

¹⁹ DANMERT, Lucía; KARMY, Rodrigo y MANZANO, Liliana. *Ciudadanía, Espacio Público y Temor en Chile*, Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, 2004, p. 18.

²⁰ TAKANO, Guillermo y TOKESHI, Juan. *Espacio público en la ciudad popular: reflexiones y experiencias desde el Sur*, Lima, Desco, 2007, p. 17-21.

nivel de apropiación de la gente, más que del equipamiento del espacio, el planificador; en este caso, el municipio, no puede dejar de cumplir su rol.

La dimensión social tiene que ver con las relaciones de poder reflejadas en disputas por el control de los espacios que se producen ya sea por las características de los individuos o grupos que los utilizan o por la poca compatibilidad entre las dinámicas. El espacio público es el escenario del anonimato, base de cualquier forma verdadera de integración social en el sentido que nos libera de justificar nuestro origen, condición social, idiosincrasia, etc. y nos establece como iguales el uno con el otro. Esa igualdad es sistemáticamente confrontada con las relaciones de poder que condicionan la posibilidad de su uso equitativo.

También tenemos la dimensión cultural, la misma que se refiere al espacio público como espacio de historia, de identificación con el pasado de toda ciudad, que expresa identidades y orígenes comunes, pero también con el presente. A partir de dicha identidad con el pasado, el espacio público se convierte en espacio de relación social, de identificación simbólica cotidiana, de expresión e integración cultural²¹.

Por último, se encuentra la dimensión económica, esta dimensión se ha desequilibrado en espacios públicos de ciudades como Lima, donde las economías de subsistencia son la base del sustento de gran parte de su población, aludiendo al uso intensivo del espacio público como un espacio laboral de tiempo completo, más que un espacio del intercambio e intersección entre lugar y flujo.

Si bien el concepto de espacio público como elemento vital para construir una relación de identidad con la ciudad no ha variado con el tiempo, sí lo ha hecho la

²¹ TAKANO, Guillermo y TOKESHI, Juan. *Op. Cit.*, pp. 20-21.

importancia que se le brinda. En la ciudad tradicional, la calle solía ser el espacio principal de aprendizaje de los usos y costumbres de un colectivo. La vida cotidiana, cuya lógica era peatonal, discurría en el barrio, siendo excepcionales los trayectos fuera de este. El gran referente era el centro, que albergaba las principales instituciones administrativas, religiosas y políticas de la ciudad²².

La noción de espacio público de la antigua calle se desvanece con el movimiento al adquirir condiciones socialmente menos valoradas a raíz de la preeminencia que se le otorga a la movilidad. Vega y Mazza inciden en que la capacidad de desplazarnos se convierte así en una nueva forma de segregación social. Se hicieron necesarias las construcciones de vías de comunicación que unieran destinos que físicamente ya no se podían realizar a pie. Las veredas se separaron de las calzadas y la calle, uno de los elementos urbanos indispensables en la formación de una ciudad, se dividió en espacios destinados a vehículos y a peatones. La calle fue perdiendo su calidad como espacio de socialización, encuentro y convivencia, transformándose hasta convertirse en vía de tránsito automovilístico o lugar de paso²³.

Para Bauman en las ciudades contemporáneas hay muchos sitios que reciben el nombre de “espacios públicos”, pero que se apartan del modelo ideal de espacio civil porque, o bien no invitan a la permanencia debido a su forma, o porque están destinados a prestar servicios a los ciudadanos que se convierten en consumidores. No hay nada de colectivo en estos lugares. Son “lugares sin lugares”, encerrados en sí mismos, donde las diferencias están tamizadas con la garantía de no poseer ingredientes peligrosos y, por lo tanto, amenazantes²⁴.

²² VEGA CENTENO, Pablo. “El modelo urbano que sigue Lima en la actualidad: el responsable olvidado de la inseguridad” en *Revista Argumentos*. Lima, año 7, número 1, 2013, p. 6.

²³ MAZZA, Angelino. *Op. Cit.*, p 16.

²⁴ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2002, pp. 104-105.

Si bien Bauman se refiere en este punto a los centros comerciales o shoppings, podemos trasladar la idea también a la calle y a la forma en la que esta va perdiendo importancia dentro de la ciudad, llegando a privatizarse, debido a situaciones que nos resultan atemorizantes, tales como la inseguridad y la delincuencia.

El espacio público es uno de los ámbitos en donde las contradicciones de la ciudad se vuelven visibles o evidentes, estos son los puntos donde las sociedades se encuentran y emergen. Al decir esto se resalta el rol que cumple el espacio público en un país como el nuestro lleno de tantas desigualdades, que no solo se reflejan en una segregación socioespacial sino también en el acceso a la vivienda, a servicios básicos, etc²⁵.

Como dice Borja, existen algunos factores que debilitan los espacios públicos impidiendo su uso, imponiendo una excesiva protección en nombre de la seguridad a causa del elevado índice de robos o delincuencia. Otro aspecto, es el carácter funcionalista de estos espacios, característica que aparece con el urbanismo moderno, causando el debilitamiento del espacio público al darle funciones específicas, ya sea un lugar de monumento histórico, o como centro comercial, u otras funciones causando de alguna manera segregación social al ser restringido su uso. Por ello es muy importante enfatizar en el carácter polivalente que los espacios públicos deben tener para asegurar el uso colectivo y que sea de dominio público²⁶.

En el urbanismo contemporáneo, al igual que en el moderno, persiste el carácter funcionalista del espacio, que es más separador que integrador, dando lugar a zonas que se degradan fácilmente por la mala calidad de vida debido a la falta de inserción de su población a la ciudad. Estos espacios se caracterizan por ser socialmente homogéneos, donde fácilmente se observan las formas de la

²⁵ TAKANO, Guillermo y TOKESHI, Juan. *Op. Cit.*, p. 9.

²⁶ BORJA, Jordi. *Op Cit.*, p.118.

segregación urbana. La calidad de los espacios públicos se mide a través de la intensidad y de la calidad de las relaciones sociales, es decir la forma en cómo se integran las personas. De existir segregación y homogeneidad social es muy probable que exista una débil integración social, causado por la baja intensidad de las relaciones sociales²⁷.

1.3 Libertad de Tránsito

El derecho al libre tránsito implica la facultad que tiene toda persona para poder desplazarse libremente y con total discrecionalidad, por cualquier lugar del territorio nacional, con los límites establecidos por las leyes²⁸.

Mesías y Sosa refieren que el derecho al libre tránsito y residencia, a pesar de ser en principio una libertad negativa, esto es, una obligación para el Estado de abstenerse frente al albedrío individual, tiene también una dimensión social que demanda acciones positivas del Estado para optimizar la eficacia del derecho. La libertad de locomoción adquiere también relevancia debido a las migraciones hacia otros países, en lo que se refiere tanto a la posibilidad de salida y retorno del territorio nacional, como a la situación de los nacionales en otros Estados y la de los extranjeros en nuestro país; sin olvidar que el proceso de integración latinoamericana también pone el tema sobre el tapete al flexibilizar la movilización de los pobladores entre países vecinos²⁹.

²⁷ *Ibidem*. p. 119

²⁸ INFORME DEFENSORIAL Nº 81 LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD CIUDADANA. *Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana*, 2004 [ubicado el 25.IV 2017]. Obtenido en [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/77563E5C1770561A052581540059D365/\\$FILE/Informe_N_81.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/77563E5C1770561A052581540059D365/$FILE/Informe_N_81.pdf)

²⁹ Cfr. MESÍAS RAMÍREZ, Carlos y SOSA SACIO, Juan Manuel. *La Constitución comentada*, Lima, Gaceta Jurídica, 2005, p. 174.

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 fundamental³⁰.

La Constitución peruana de 1826, pese a su breve duración, fue la primera en establecer la libertad de tránsito como derecho fundamental, aunque en esa época, se le llamaba “garantías constitucionales”. Rubio nos indica que este texto en su artículo 144 establecía: “Todo peruano puede permanecer o salir del territorio de la República según le convenga, llevando consigo sus bienes, pero guardando los reglamentos de policía, y salvo siempre el derecho de tercero”³¹.

La libertad de tránsito no estaba legitimada en Europa en los tiempos de nuestras primeras constituciones. García Calderón define a la emigración como: “en sentido lato es el abandono que una persona o familia hace de su país para pasar a otro; y se aplica más especialmente a la salida de un español fuera de su patria para establecerse en el extranjero”³².

Pero en 1860 ya existía también la crítica europea a esta concepción adversa al libre tránsito. Emigración: No hay más que un medio justo de prevenir la emigración, que es hacer de modo que los habitantes de un país se encuentren en él tan bien que no deseen dejarle.

La posición americana, en general, fue de aceptación de la libertad de tránsito desde el inicio de las repúblicas. Silva consideraba así este derecho: “La locomoción debe estar igualmente garantizada, dentro del mismo territorio, o fuera, sea para variar de vecindad, sea temporalmente”³³.

³⁰ El derecho fundamental desde un punto de vista subjetivo, están ligados a la dignidad de la persona, son la proyección positiva, inmediata y vital de la misma. Los derechos fundamentales constituyen el núcleo básico, ineludible e irrenunciable, del *status* jurídico del individuo. Desde una dimensión objetiva, constituyen elementos asimismo esenciales del orden jurídico- político general. SOLOZABAL ECHAVARRIA, Juan José. *Op. Cit.*, p. 88.

³¹ RUBIO CORREA, Marcial. *La constitucionalización de los derechos en el Perú del siglo XIX*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003, p. 605.

³² GARCÍA-CALDERÓN LANDA, Francisco. *Diccionario de la legislación peruana*, Lima, Grijley, 2004, p. 825.

³³ SILVA SANTISTEBAN, José. *Curso de derecho constitucional*, Lima, Impreso por Manuel Lagori, 1856, p. 30.

En todo caso, el ciudadano tiene derecho de salir libremente; a nadie puede obligarse a ser contra su voluntad ciudadano de un Estado, ni vecino de una población; y por consiguiente, se halla expedito para variar de vecindad o ciudadanía.

Colmeiro apreciaba que el libre tránsito tenía caracteres particulares en América: de la libertad de locomoción, llámese así la facultad de entrar en el territorio de un estado, de salir de él, de permanecer y asentar su domicilio, de transitar y mudar de residencia sin más trabas que los reglamentos de policía. Esta facultad que con más o menos latitud consagran las constituciones de las diversas repúblicas hispano-americanas, es la declaración expresa de un derecho propio del hombre, a quien ninguna ley divina ni humana manda arrastrar la cadena de su nacionalidad primitiva. La libertad de transitar por el territorio es una consecuencia de la libertad de entrar, salir y permanecer³⁴.

En síntesis, podemos decir que la libertad de tránsito, que en el siglo XIX tratan como libertad de locomoción, no era aceptada en Europa al tiempo de establecerse nuestras repúblicas, y previsiblemente por eso no tiene antecedentes en la Constitución de Cádiz ni en la constitución de 1823.

La protección que dio la constitución de 1826 a este derecho, fue dada a los peruanos, pero no mencionó como amparados a los extranjeros. Por ende, con esta norma no necesariamente se promovía la inmigración masiva de extranjeros, al menos es lo que se desprende del texto de la ley. Seguramente pensando en las prohibiciones españolas a la emigración, la norma permitía transitar llevando los bienes, lo que implicaba poder traerlos, pero sobre todo llevarlos a otro país con libertad. En comparación frente a las concepciones europeas, esta era una norma liberal avanzada³⁵.

³⁴ COLMEIRO, Manuel. *Derecho constitucional de las Repúblicas hispano-americanas*, Madrid, Imprenta de Gabriel Alhambra, 1856, p. 43.

³⁵ Cfr. RUBIO CORREA, Marcial. *El estado peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011, p. 607.

Haciendo un breve resumen de la trayectoria de la protección de la libertad de tránsito, podemos sintetizar: No fue reconocida en la Constitución de 1823, la libertad de tránsito implicaba desplazarse dentro y fuera del país, no fijar libremente el domicilio, lo cual fue establecido para los peruanos en las Constituciones de 1826, 1828, 1834 y 1839.

Por lo tanto, la Constitución de 1834, en adición a establecer el derecho de tránsito hacia dentro y fuera del país, prohibió expatriar o mudar de domicilio sin sentencia judicial a los peruanos, con lo que se dio por primera vez protección constitucional expresa a la libertad de fijar domicilio aunque, desde luego, en forma de doble negación.

La Constitución de 1856 fue la más restrictiva en la protección de este derecho: no la declaró, calló con relación al domicilio y estableció la prohibición de expatriar sin sentencia judicial. Sin embargo, la protección de esta norma estuvo dirigida tanto a peruanos como a extranjeros. Asimismo, las Constituciones de 1860 y 1867 tampoco otorgaron el derecho, pero prohibieron expatriar y separar del domicilio sin sentencia ejecutoriada y sin diferencias por razón de nacionalidad.

El siglo XX muestra un tratamiento comprensivo y, salvo pequeñas diferencias, también una unidad de concepto sobre la libertad de tránsito que supone uno de los pilares de los Estados democráticos, y esa es la razón que inspira no sólo a nuestra Constitución a reconocerlos, sino a diversos instrumentos de corte internacional que también los preservan.

El artículo 2° inciso 11) de nuestra Constitución Política actual 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 Humanos³⁶, el artículo 12º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁷, el artículo 8 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre³⁸, y el artículo 22º de la Convención Americana de Derechos Humanos³⁹, que determinan el derecho de toda persona a transitar libremente por el territorio del Estado del cual es nacional.

³⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Artículo 13º: "1.- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2.- Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país."

³⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Para el Perú: aprobado por Decreto Ley N° 22128 de 28 de marzo de 1978. Instrumento de adhesión de 12 de abril de 1978. Depositado el 28 de abril de 1978. Fecha de entrada en vigencia el 28 de julio de 1978.

Artículo 12º: "1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

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

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país."

³⁸ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Artículo 8.- Derecho de residencia y tránsito

"Toda persona tiene el derecho de fijar su residencia en el territorio del Estado de que es nacional, de transitar por él libremente y no abandonarlo sino por su voluntad."

³⁹ Convención Americana de Derechos Humanos. Para el Perú: Aprobado por Decreto Ley N° 22231, de 11 de julio de 1978. Instrumento de Ratificación de 12 de julio de 1978. Depositado el 28 de julio de 1978. Entrada en vigencia el 28 de julio de 1978.

Artículo 22º: "Derecho de Circulación y de Residencia

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

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

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

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

5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.

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

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

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

9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros."

1.3.1 Libertad de tránsito en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El derecho a la libertad de tránsito o derecho de locomoción es, dentro del catálogo de atributos susceptibles de tutela por vía del hábeas corpus⁴⁰, de los más tradicionales. Con el mismo se busca reconocer que todo nacional o extranjero con residencia establecida pueda circular libremente o sin restricciones por el ámbito del territorio peruano, pues en tanto sujeto con capacidad de autodeterminación, tiene la libre opción de disponer cómo o por dónde decide desplazarse, sea que dicho desplazamiento suponga facultad de ingreso en el territorio de nuestro Estado, circulación o tránsito dentro del mismo, o simplemente salida o egreso del país⁴¹.

Atributo que se encuentra reconocido en los artículos 12° y 13° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 22° de la Convención Americana de Derechos Humanos, constituyéndose en uno de los derechos de mayor implicancia en el ámbito de la libertad personal perteneciente a cada individuo.

El Tribunal Constitucional peruano, ha dejado establecido en reiterada jurisprudencia, que el derecho de tránsito o de locomoción es un atributo con alcances bastante amplios, se encuentra, sin embargo, por mandato expreso de la propia Constitución y conforme a los criterios recogidos por los instrumentos internacionales antes referidos, sometido a una serie de límites o restricciones en su ejercicio. Dichas restricciones pueden ser de dos clases, explícitas o implícitas.

⁴⁰ *“Literalmente del latín: “que tú tengas tu cuerpo”. Recurso judicial de amparo y garantía de la libertad individual, originado en Inglaterra por 1679, bajo el reinado de Carlos II. Varios procedimientos se conocieron en ese país para evitar agravios injustos a la libertad de los ciudadanos. El principal y el que con el tiempo prevaleció fue el “hábeas corpus”. Así lo reconoce un escritor sajón que expresa: “La detención o prisión injusta de un hombre libre es tan odiosa, que las leyes de Inglaterra siempre han ofrecido medios de derecho contra esta ilegalidad, de los cuales el más práctico es el “hábeas corpus”.”* En ORGAZ, Arturo. *Diccionario de Derecho y Ciencias Sociales*. Córdoba, Editorial Assandri, 1961, p. 179.

⁴¹ STC del 27 de Junio del 2005. {Expediente número 1090-2004-AA/TC }

Las restricciones pueden ser explícitas cuando se encuentran reconocidas de modo expreso y pueden estar referidas tanto a supuestos de tipo ordinario, como los enunciados por el inciso 11) del artículo 2° de la Constitución (mandato judicial, aplicación de la ley de extranjería o razones de sanidad), como a supuestos de tipo extraordinario (los previstos en los incisos 1 y 2 del artículo 137° de la Constitución, concernientes a los estados de emergencia y de sitio, respectivamente).

El primer supuesto explícito tiene que ver con el hecho de que ninguna persona puede ser restringida en su libertad individual, salvo que exista un mandato formal emitido por una autoridad judicial competente. Dentro de dicho contexto y aunque toda persona tiene la opción de decidir el lugar a donde quiere desplazarse y los mecanismos de los que se vale para tal efecto, queda claro que cuando ésta es sometida a un proceso, sus derechos en buena medida pueden verse afectados a instancias de la autoridad judicial que dirige tal proceso. Aunque tal restricción suele rodearse de un cierto margen de discrecionalidad, tampoco puede o debe ser tomada como un exceso, ya que su procedencia, por lo general, se encuentra sustentada en la ponderación efectuada por el juzgador de que con el libre tránsito de tal persona no puede verse perjudicada o entorpecida la investigación o proceso del que tal juzgador tiene conocimiento. En tales circunstancias no es que el derecho se torne restringido por un capricho del juzgador, sino por la necesidad de que el servicio de justicia y los derechos que está obligada a garantizar, no sufran menoscabo alguno y puedan verse materializados sin desmedro de los diversos objetivos constitucionales.

El segundo supuesto parte de que el derecho de locomoción sólo le corresponde a los nacionales o extranjeros con residencia establecida, y supone que quien sin pertenecer a nuestro Estado, pretende ingresar, transitar o salir libremente de su territorio, se expone a ser expulsado bajo las consideraciones jurídicas que impone la ley de extranjería. La justificación de dicho proceder se sustenta en que si bien los derechos fundamentales son reconocidos a título universal, cuando se

trata de aquellos cuyo ámbito de ejecución trastoca principios esenciales como la soberanía del Estado o la protección de sus nacionales, el ordenamiento jurídico, sobre la base de una equilibrada ponderación, suele hacer distinciones entre quienes forman parte del Estado y aquellos que otros que carecen de tal vínculo. En tales circunstancias no es que se niegue la posibilidad de poder gozar de un derecho o quienes no nacieron en nuestro territorio o no poseen nuestra nacionalidad, sino de que resulta posible o plenamente legítimo imponer ciertas reglas de obligatorio cumplimiento para viabilizar el goce de dichos atributos. Hipótesis similar ocurre, por citar un supuesto distinto, en el ámbito de derechos como los políticos, donde el Estado se reserva el reconocimiento y obligación de tutela de derechos fundamentalmente para el caso específico o preferente de los nacionales, sin que con ello se vea perturbada o desconocida la regla de igualdad.

El tercer supuesto explícito tiene que ver con otra situación perfectamente justificada. Como resulta evidente, por razones de sanidad también puede verse restringido el derecho de tránsito, esencialmente porque, en tal hipótesis, de lo que se trata es de garantizar que el ejercicio de dicho atributo no ponga en peligro derechos de terceros e incluso derechos distintos de la misma persona que intenta el desplazamiento. Tal contingencia podría ocurrir, de suyo, en el caso de una epidemia o grave enfermedad que pudiera detectarse en determinada zona o sector del territorio del país. En tales circunstancias queda claro que la restricción del derecho de tránsito se vuelve casi un imperativo que el ordenamiento, como es evidente, está obligado a reconocer y, por supuesto, a convalidar.

Un cuarto supuesto explícito, aunque este último de naturaleza extraordinaria, tiene que ver con las situaciones excepcionales que la misma norma constitucional contempla bajo la forma de estados de emergencia o de sitio y que suelen encontrarse asociados a causas de extrema necesidad o grave alteración en la vida del Estado, circunstancias en las que resulta posible limitar en cierta medida el ejercicio de determinados atributos personales, uno de los cuales resulta siendo el derecho de tránsito o de locomoción. Dentro de dicho contexto debe precisarse

que lo que resulta limitable o restringible no es el ejercicio de la totalidad del derecho o los derechos de todos los ciudadanos, sino de aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los objetivos de restablecimiento a los que propende el régimen excepcional, para efectos de lo cual ha de estarse a lo determinado por referentes tan importantes como la razonabilidad y la proporcionalidad.

También, pueden ser restricciones implícitas, las cuales resultan mucho más complejas en cuanto a su delimitación, aunque no, por ello, inexistentes o carentes de base constitucional. Se trata, en tales supuestos, de vincular el derecho reconocido (la libertad de tránsito) con otros derechos o bienes constitucionalmente relevantes, a fin de poder determinar, dentro de una técnica de ponderación, cuál de todos ellos es el que, en determinadas circunstancias, debe prevalecer. Un caso específico de tales restricciones se da precisamente en los supuestos de preservación de la seguridad ciudadana, en los cuales se admite que, bajo determinados parámetros de razonabilidad⁴² y proporcionalidad⁴³, es posible limitar el derecho comentado⁴⁴.

⁴² STC del 29 de Octubre del 2005. {Expediente número 045-2004-PI/TC}. Fundamento 23: “En este contexto, la razonabilidad aparece como una exigencia de fundamento, de una razón o base que justifique el tratamiento diferente. Aquí, el tratamiento diferente aparece como un medio para la prosecución de una finalidad. La comprensión del principio de razonabilidad en estos términos ha sido acogida por este Tribunal cuando ha manifestado que: “Por virtud del principio de razonabilidad se exige que la medida restrictiva se justifique en la necesidad de preservar, proteger o promover un fin constitucionalmente valioso. Es la protección de fines constitucionalmente relevantes la que, en efecto, justifica una intervención estatal en el seno de los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, la restricción de un derecho fundamental satisface el principio de razonabilidad cada vez que esta persiga garantizar un fin legítimo y, además, de rango constitucional.”

⁴³ STC del 29 de Octubre del 2005. {Expediente número 045-2004-PI/TC}. Fundamento 25: “La proporcionalidad, por su parte, en este contexto, conjunto al principio de razonabilidad, como parámetro de los supuestos de discriminación, alude fundamentalmente a la relación de idoneidad o adecuación entre medio y fin; sin embargo, en cuanto hay una implicancia entre idoneidad y necesidad, la relación “proporcional” entre medio y fin puede conducir también a imponer un examen de necesidad. Es decir, la opción del medio menos gravoso.”

⁴⁴ Ver STC del 27 de Junio del 2005. {Expediente número 3482-2005-PH/TC}. Fundamento 06-12.

CAPÍTULO II

NORMATIVIDAD Y JURISPRUDENCIA EN TORNO A LOS BARRIOS ENREJADOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

2.1. Los enrejados en las vías públicas

2.1.1. Normatividad vigente en torno a los barrios enrejados

En el año 2004, la Defensoría del Pueblo emitió el Informe Defensorial N° 81, titulado Libertad de Tránsito y Seguridad Ciudadana. Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana, en el cual se daba a conocer las quejas presentadas desde fines del año 2000 por grupos de vecinos de diferentes distritos, entre ellos, Ate y La Molina, contra sus respectivas municipalidades por permitir que particulares instalen rejas en distintas vías públicas de sus zonas de residencia. El reclamo se sustentaba en la afectación a su derecho de libre tránsito y a los problemas colaterales generados para el acceso a locales comerciales, circulación de vehículos de transporte público, acceso a parques públicos, utilización para fines privados de algunos barrios enrejados, etc⁴⁵.

El derecho al que se hace mención está consagrado en el artículo 2° numeral 11 de la Constitución Política del Perú, que señala que:

⁴⁵ INFORME DEFENSORIAL N° 81 LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD CIUDADANA. *Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana*, 2004 [ubicado el 25.IV 2017]. Obtenido en [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/77563E5C1770561A052581540059D365/\\$FILE/Informe_N_81.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/77563E5C1770561A052581540059D365/$FILE/Informe_N_81.pdf)

“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”.

Es decir, al desplazamiento libre y con total discrecionalidad por cualquier lugar del territorio nacional.

Otros instrumentos internacionales también reconocen este derecho. El artículo 13º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 12º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 8 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 22º de la Convención Americana de Derechos Humanos, refieren al derecho de toda persona a transitar libremente por el territorio del Estado del cual se es nacional. Se trata de uno de los derechos reconocidos dentro del catálogo clásico de libertades fundamentales o núcleo duro de derechos reconocidos a toda persona humana en las Constituciones de todo Estado moderno⁴⁶.

Este derecho se relaciona con otros derechos fundamentales como el de igualdad de trato, ya que según la Constitución en su artículo 2º numeral 2, a ninguna persona se le puede discriminar restringiéndole, por ejemplo, su libre circulación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole. Sin embargo, los cuestionamientos surgen cuando consideramos otro derecho constitucional como el de la seguridad.

En el Informe Defensorial⁴⁷ antes mencionado, se ha señalado que las calles tienen la naturaleza de ser vías públicas, en las cuales todas las personas pueden

⁴⁶ El tradicional Estado de Derecho ha dejado de ser el paradigma de la racionalidad jurídica para encontrarnos ahora con el Estado Constitucional de Derecho, en el cual la Constitución se convierte como señalábamos, en un espacio en el cual convergen una serie de valores, directrices y de principios de raíz liberal y democrática que son empleados para resolver los más importantes casos en el derecho y que por lo tanto se adhieren nítidamente a la ahora famosa tesis de la vinculación entre el derecho y la moral, es decir, la perspectiva que trasciende la clásica propuesta de la ciencia jurídica basada en la tesis de la separación entre el derecho y la moral. Cfr. GARCIA FIGUEROA, Alfonso. *Principios y Positivismo Jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998, pp.61-62.

⁴⁷ INFORME DEFENSORIAL Nº 81 LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD CIUDADANA. *Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana*, 2004 [ubicado el 25.IV 2017]. Obtenido en

transitar sin necesidad de pedir permiso a alguna autoridad u otra persona, pues, al igual que las avenidas, puentes, etc. tienen por finalidad servir como medios para la circulación de personas y vehículos, de acuerdo a las necesidades de la vida diaria. Al ser pública, la calle pertenece a todos y no a una sola persona o grupo en particular, las calles 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.

La calle es un bien de uso público, cuyos principios son: igualdad, pues no hay lugar a preferencias a favor de determinadas personas o usuarios; libertad, ya que está permitido hacer en ellas todo aquello que no dañe a otro y solo puede ser restringida por razones de orden público; y gratuidad, en vista de que no se cobra derechos por parte de la administración, con excepción de los peajes en ciertos casos⁴⁸.

Por otro lado, la seguridad ciudadana es un bien jurídicamente protegido por nuestro ordenamiento constitucional, en vista que el concepto tiene como fuente directa los deberes primordiales del Estado recogidos en el artículo 44° de la Constitución, el cual expresamente señala que “*son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad*”.

Según la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, dentro de las competencias que le corresponden a las municipalidades se encuentra la de brindar servicios de seguridad ciudadana y organizar acciones para preservar la seguridad ciudadana de su respectiva jurisdicción, bajo la forma de un servicio público local⁴⁹.

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/77563E5C1770561A052581540059D365/\\$FILE/Informe_N_81.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/77563E5C1770561A052581540059D365/$FILE/Informe_N_81.pdf)

⁴⁸ TAKANO, Guillermo y TOKESHI, Juan. *Op. Cit.*, p. 10.

⁴⁹ Ley Orgánica de Municipalidades-Ley N° 27972

En este sentido, advertimos que existen grupo de personas, que residen en un lugar específico y que se apropian de manera exclusiva de un espacio considerado público, como es la calle, bajo el argumento de seguridad ciudadana y resguardar así su integridad personal, vida, entre otros bienes constitucionalmente protegidos, para ello instalan rejas u otro elemento de seguridad a fin de restringir el ingreso de personas extrañas potencialmente transgresores de algún bien jurídico protegido, en palabras de Borja⁵⁰, “la privatización del espacio público puede significar una negación de la ciudadanía y convertirse en un factor de ruptura con el entramado social, pues al impedirse la posibilidad de que la calle sea espacio de encuentro se contraviene al concepto mismo y se limita sus potencialidades como eje articulador de la ciudad”.

Entonces, surge un conflicto entre un derecho fundamental, que es el del libre tránsito, y un bien jurídicamente protegido, como la seguridad ciudadana.

La Defensoría del Pueblo argumenta que para poder optar por este último se debe estar completamente seguro que el derecho fundamental al libre tránsito no va a ser desvirtuado o anulado en su ejercicio; es decir, va a mantener incólume su

“Artículo 85.- Seguridad Ciudadana

Las municipalidades en seguridad ciudadana ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

1.1. Establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la Policía Nacional, y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o del de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley.

1.2. Ejercer la labor de coordinación para las tareas de defensa civil en la provincia, con sujeción a las normas establecidas en lo que respecta a los Comités de Defensa Civil Provinciales.

2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:

2.1. Coordinar con las municipalidades distritales que la integran y con la Policía Nacional el servicio interdistrital de serenazgo y seguridad ciudadana.

2.2. Promover acciones de apoyo a las compañías de bomberos, beneficencias, Cruz Roja y demás instituciones de servicio a la comunidad.

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

3.1. Organizar un servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva.

3.2. Coordinar con el Comité de Defensa Civil del distrito las acciones necesarias para la atención de las poblaciones damnificadas por desastres naturales o de otra índole.

3.3. Establecer el registro y control de las asociaciones de vecinos que recaudan cotizaciones o administran bienes vecinales, para garantizar el cumplimiento de sus fines.”

⁵⁰ BORJA, Jordi. *Op. Cit.*, p. 209.

contenido esencial.⁵¹ Debería existir proporcionalidad en la aprobación del enrejado por parte de la autoridad competente. Por tanto, se debería realizar una evaluación de las ventajas y desventajas de esta medida.

En principio, no se podría admitir un cierre absoluto de una vía pública pues ello afectaría el contenido esencial del derecho fundamental al libre tránsito como manifestación del derecho de libertad personal. 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 proporcional a los fines que se procuran alcanzar con ella⁵².

A nivel legislativo, la Municipalidad Provincial de Lima, a fin de regular el uso de elementos de seguridad, emitió en setiembre del 2004 la Ordenanza Municipal N° 690, que establece, entre otros, los requisitos para solicitar la instalación de elementos de seguridad en las calles, en la cual se requiere que la agrupación vecinal deberá estar inscrita previamente y la directiva asumir la titularidad y responsabilidad directa. Asimismo, se debe contar con la conformidad de por lo menos el 80% de los conductores de predios (una firma por predio) dentro del área que se genera por la instalación de los elementos de seguridad. También, es necesaria la opinión favorable de la oficina de Defensa Civil de la municipalidad distrital correspondiente, los detalles y especificaciones técnicas del elemento de seguridad a instalar y los pagos correspondientes por derecho a inspección ocular y de trámite.

⁵¹ INFORME DEFENSORIAL N° 81 LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD CIUDADANA. Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana, 2004 [ubicado el 25.IV 2017]. Obtenido en [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/77563E5C1770561A052581540059D365/\\$FILE/Informe_N_81.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/77563E5C1770561A052581540059D365/$FILE/Informe_N_81.pdf)

⁵² Ibídem.

2.2. Condiciones establecidas en la Ordenanza Municipal 690 - Lima Metropolitana

Esta ordenanza se ocupa de rejas batientes, plumas levadizas (que se conocen comúnmente como tranqueras) y casetas de vigilancia, más no otro elemento de seguridad, con una autorización o renovación por dos años. Considera como falta muy grave negar el tránsito peatonal o vehicular por parte del vigilante, instalar o usar los elementos de seguridad antes mencionados sin autorización o utilizar otros que la ordenanza no permita o dejar el elemento de seguridad cerrado en estado de abandono. La sanción en estos casos será el retiro, demolición o incautación de lo instalado.

Cabe precisar, que en la ordenanza municipal antes señalada, se requiere la autorización de los conductores (residentes en el lugar) y no de aquellos que no conduzcan algún vehículo, y que realizan traslados a pie por las calles de la urbanización.

Si bien existe normatividad al respecto del enrejado, en la realidad, se realizan otras dinámicas, y la informalidad se puede apreciar en los barrios enrejados, en algunos más que en otros. Sin embargo, hay que recordar que el Tribunal Constitucional y la Corte Superior de Lima han dictado sentencias a favor de ciudadanos que impusieron recursos por afectarse su libre tránsito con el enrejado⁵³.

La Ordenanza Municipal N° 690 de fecha 09 de setiembre del 2004, que regula el uso de elementos de seguridad resguardando el derecho a la vida, integridad física, libre tránsito y propiedad privada, en la cual establece que una vez realizada la instalación de dichas medidas de seguridad, los titulares autorizados deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

⁵³ STC del 4 de Julio del 2005. {Expediente número 349-2004-AA/TC}, STC del 27 de Junio del 2005. {Expediente número 3482-2005-PHC/TC}, STC del 27 de Junio del 2005. {Expediente número 1090-2004-AA/TC}, entre otros.

- Contar con la presencia de al menos un vigilante por vía local con elementos de seguridad. La reja y, en su caso, la pluma levadiza, deberá permanecer cerrada únicamente cuando se encuentre presente un vigilante, el mismo que permitirá el paso vehicular con la sola manifestación del ciudadano de querer transitar por la vía. No podrá pedir ni retener ningún documento o establecer condiciones que restrinjan el libre tránsito, salvo flagrante delito para lo cual deberá comunicarse en forma inmediata con la Policía Nacional del Perú a fin de que proceda conforme a sus atribuciones. Sin la presencia del vigilante, el elemento de seguridad deberá permanecer abierto necesariamente.
- Los ingresos peatonales permanecerán abiertos y sin ningún obstáculo que impida el ingreso a las personas.
- Proveer el necesario mantenimiento y operatividad del elemento de seguridad en concordancia con las disposiciones previstas en la ordenanza en mención.
- Exhibir carteles de libre pase en lugar visible.
- Instalar a su costado la señalización que indique la respectiva autorización. (Municipalidad Metropolitana de Lima 2004.)⁵⁴

2.3. Análisis Jurisprudencial de la Libertad de Tránsito y la Seguridad Ciudadana

El Tribunal Constitucional ha emitido diversos pronunciamientos en relación a este tema, en los que ha expuesto una serie de interesantes consideraciones que todo grupo de vecinos con intención de instalar una reja y/o tranquera como medida de

⁵⁴ ASPEC. *Informe especial Lima entre rejas* 2010 [ubicado el 25.V 2017]. Obtenido en https://issuu.com/aspec/docs/informe_rejas.

seguridad o quienes ya lo hayan realizado deben tener presente. En términos generales, son las siguientes⁵⁵:

- Es posible permitir la instalación de dispositivos de seguridad (rejas y tranqueras de fierro) en las vías públicas, siempre que cuenten con previa autorización de la autoridad competente y dicha instalación sea razonable y proporcional, asimismo, se debe verificar el lugar donde se colocará dichas medidas de seguridad antes de su autorización a fin que constate *in situ* su procedibilidad con participación de las instituciones correspondientes.
- El propósito de los anotados dispositivos de seguridad no puede ser el restringir la libertad de tránsito, sino tan sólo resguardar la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos.
- De ningún modo puede permitirse que, motu proprio, cualquier persona pueda arrogarse la facultad de instalar estos dispositivos, sin la previa autorización y constante supervisión de los gobiernos locales, es decir, de las Municipalidad del distrito, en la presente investigación, la competencia sería de la Municipalidad distrito de José Leonardo Ortiz.
- Debe garantizarse que exista personal de vigilancia que garantice el libre tránsito de las personas, permitiendo que las rejas o tranqueras se puedan abrir. Ello implica que se creen puestos de trabajo para dicho personal, quien deberá percibir una contraprestación por los servicios brindados, por lo que, también se debe verificar su cumplimiento sin vulnerar los derechos del personal contratada para tal fin.

Debemos recalcar que no existen derechos absolutos, todos coexisten entre sí, sin que exista una jerarquía pre existente, por lo que se ha establecido una serie de parámetros que, sin desconocer este fenómeno social en el que se instalan medidas de seguridad en diferentes zonas del distrito de José Leonardo Ortiz, a fin

⁵⁵ COURSEHERO. *Hacemos referencia especial a las sentencias recaídas en los habeas corpus* [ubicado el 10.IV 2018]. Obtenido en: <https://www.coursehero.com/file/p6n8lp5/1-Hacemos-referencia-en-especial-a-las-sentencias-reca%C3%ADdas-en-los-h%C3%A1beas-corporus/>

que no se limiten en forma desproporcionada e irrazonable el derecho al libre tránsito de todos los sujetos de derecho.

Finalmente, se debe resaltar la importancia de realizar un análisis jurídico en cada caso para determinar si es proporcional y razonable admitir la restricción del derecho al libre tránsito ante la seguridad ciudadana, y para ello, en ese supuesto debemos acudir al test de ponderación, el cual está compuesto por tres sub principios⁵⁶: sub principio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad⁵⁷.

2.3.1. Expediente 1090-2004-AA/TC⁵⁸

Con fecha 31 de marzo de 2003, la recurrente Ana Cecilia Arminda Paredes Linares de Arbulú interpone demanda de amparo contra don Antonio Morales Vergara, doña Teresa Kawamura Chávez, doña Maritza Villalobos Ciurlizza y don Gonzalo del Río Escurra, todos miembros de la Junta Directiva de la Residencial Diego Ferré, por considerar que se viene vulnerando la libertad de tránsito así como otros derechos constitucionales.

La recurrente manifiesta que habita en el inmueble de su propiedad, ubicado en la calle Melchor Sevilla N° 230 de la citada residencial, localizada en la ciudad de Chiclayo, donde los demandados han procedido a instalar una reja o cerca de fierro que impide el ingreso de personas a la residencial, la que, por otra parte, es vigilada por un guardián, quien tiene órdenes de evitar el ingreso de toda persona que no se identifique e informe sobre los motivos de su visita. Agrega que la instalación de la reja no cuenta con autorización del Concejo Provincial de Chiclayo. Puntualiza, asimismo, que se le ha denegado el derecho de usar la llave de la reja, lo que le genera perjuicios a su esposo, que debe salir a trabajar muy temprano, teniendo que esperar que el guardián le abra la puerta o que otro

⁵⁶ "El test de razonabilidad es un análisis de proporcionalidad que está directamente vinculado con el valor superior justicia; constituye, por lo tanto, un parámetro indispensable de constitucionalidad para determinar la actuación de los poderes públicos, sobre todo cuando ésta afecta el ejercicio de los derechos fundamentales. Para que la aplicación del test sea adecuada, corresponde utilizar los tres principios que lo integran." STC del 12 de Junio del 2005. {Expediente número 050-2004-AI-TC}.

⁵⁷ STC del 24 de Abril del 2006. {Expediente número 045-2004-AI-TC}

⁵⁸ STC del 27 de Junio del 2005. {Expediente número 1090-2004-AA/TC}

vecino salga. Esta situación también se repite con sus familiares, los cuales no pueden ingresar o salir del citado lugar. Ante tales circunstancias solicita el cese del impedimento de ingresar libremente en su domicilio a fin de circular libremente en el interior de la residencial, o que se disponga el retiro de las rejas instaladas.

Los emplazados contestaron la demanda, señalando que la reja fue instalada a fin de proteger la seguridad de los vecinos y por acuerdo unánime de todos los vecinos de la residencial. Asimismo, aducen que la residencial colinda por el cardinal oeste con la avenida Luis Gonzales, con una sola entrada de acceso de 50 metros que no tiene salida, por lo que los residentes la utilizan como estacionamiento. Puntualizan que, por acuerdo unánime de los vecinos, ningún morador tiene llave de la reja y que es el guardián el que abre la reja cuando alguna persona llega.

El Sexto Juzgado Civil de Chiclayo, con fecha 2 de septiembre del 2003, declara fundada la demanda considerando que si bien el derecho al libre tránsito debe ser materia de conocimiento del proceso de hábeas corpus, en el presente caso se están vulnerando otros derechos, como los de igualdad y libertad de asociación, lo cual debe ser ventilado en el proceso de amparo. Por otra parte, estima que los acuerdos de la organización vecinal demandada constituyen una transgresión de los derechos a la igualdad y no discriminación por cuanto disponen que los vecinos que no han cumplido con sus cuotas de mantenimiento deben abrir las rejas por ellos mismos, sin la ayuda del guardián; presuponiendo, asimismo, una forma de obligar a asociarse y mantener un servicio con el que no se está de acuerdo, lo que ocasiona finalmente la afectación al libre tránsito sobre áreas que constituyen bienes de dominio público.

Dicho Juzgado, revocando la apelada, declara infundada la demanda argumentando que la demandante, juntamente con los demás vecinos, estuvo de acuerdo en solicitar a la Municipalidad Provincial de Chiclayo la autorización para colocar las rejas, habiendo sido separada de la asociación por incumplimiento en sus pagos. Por consiguiente, si como integrante de la organización demandada no

solo gestionó activamente la instalación de los aludidos obstáculos, sino que fue partícipe de las reglas aplicables a todos los vecinos de la residencial, no puede desconocer sus obligaciones voluntariamente asumidas, colocándose al margen y negándose a colaborar con lo indispensable para los gastos que demanda el servicio y, mucho menos, utilizar el amparo como arma para incumplir su responsabilidad.

De manera preliminar a la dilucidación de la presente controversia y tomando en consideración que son diversas las ocasiones en que se han venido cuestionando mediante procesos de tutela de derechos sistemas de control implementados sobre vías o zonas de tránsito público. Para tal efecto, considera oportuno sustentar su línea de raciocinio principalmente en lo expuesto en las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 349-2004-AA/TC (Caso María Elena Cotrina Aguilar) y 3482-2005-PHC/TC (Caso Luis Augusto Brain Delgado y Otros), constitutivas de precedente jurisprudencial obligatorio, de conformidad con lo establecido en el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

En lo que respecta a cada uno de los supuestos en los que puede hablarse de restricciones aplicables a la libertad de tránsito o de locomoción, y que evidentemente suponen variables mucho más complejas que las que aquí se señalan, el Tribunal Constitucional se remite a su doctrina jurisprudencial establecida en la sentencia recaída en el Expediente N° 2876-2005-PHC/TC (Caso Nilsen Mallqui Laurence y otro). En dicha sentencia, por otra parte, se deja claramente establecido que la libertad de tránsito puede ser observada dentro de contenidos mucho más específicos, uno de los cuales, y por lo que aquí especialmente respecta, es la facultad de cada uno de los residentes de una localidad, un poblado o una ciudad, para movilizarse dentro de ella y en las zonas o urbanizaciones que las componen.

Aunque no existe una aproximación conceptual precisa en cuanto a lo que para la Constitución representa la seguridad ciudadana, sino, básicamente, un conjunto

de características o elementos que permiten integrar lo que sería su contenido, esta puede ser catalogada como una situación de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza o reparados en caso de vulneración o desconocimiento.

Exceptuados los ámbitos de lo que constituye el dominio estrictamente privado, todo aquel espacio que desde el Estado haya sido estructurado como referente para el libre desplazamiento de personas puede ser considerado una vía de tránsito público. Dentro de tales espacios (avenidas, calles, veredas, puentes, plazas, etc.) no existe restricción o limitación sobre la locomoción de los individuos, esto es, no existe la necesidad de pedir autorización alguna ni ante el Estado ni ante particular alguno, presumiéndose que su pertenencia le corresponde a todos y no a determinada persona o grupo de personas en particular.

Como ya se ha precisado, lo que la demandante cuestiona en el presente caso es el comportamiento de los integrantes de la Junta Directiva perteneciente a la residencial Diego Ferré, quienes han dispuesto la colocación de rejas en la vías de acceso del lugar donde reside, las que, según alega, le ocasionan restricciones indebidas a su libertad de tránsito y la de su esposo y demás familiares, a lo que se suma el hecho de que tal instalación se ha efectuado sin contarse con la correspondiente autorización municipal.

En revisión al caso, el Tribunal Constitucional considera que la demanda interpuesta resulta plenamente legítima en términos constitucionales, habida cuenta de que, aun cuando la instalación de rejas en las vías de acceso a la residencial Diego Ferre cuenta con autorización municipal, conforme se aprecia del Oficio N° 212-2001-MPCH/A, cursado por el Alcalde de la Municipalidad Provincial de Chiclayo, con fecha 16 de abril del 2001, y del Oficio N° 011-MPCH-DDCU-DIV.CUC-01, cursado por el Jefe de la División de Control Urbano y Catastro, con fecha 10 de agosto del 2001.

De acuerdo con el Informe N° 051-03-GPCH-UDC/AT, emitido por la Jefatura de la División de Participación Vecinal y Defensa Civil del Gobierno Provincial de Chiclayo, con fecha 5 de agosto del 2003, se deja constancia expresa de que la citada instalación “constituye un inminente peligro al impedir actuar con rapidez en casos de emergencia, obstaculizando las rutas de evacuación y rescate”, motivo por el que dicho sistema de enrejado “no cumple con las condiciones mínimas de Seguridad de Defensa Civil de acuerdo a lo normado en el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil, aprobado mediante el D.S. 013-2000-PCM”

Aun cuando posteriormente, la misma Jefatura de la División de Participación Vecinal, Ciudadana y Defensa Civil del Gobierno Provincial de Chiclayo haya considerado irregular la obtención por parte de la recurrente del antes referido Informe N° 051-03-GPCH-UDC/AT, según se aprecia de la Carta N° 073/GPCH-DIV.PVC.DC/03, del 2 de setiembre del 2003, dicho argumento no enerva en nada su validez, pues el hecho de que se trate de un documento interno no le quita veracidad alguna, tanto más cuanto que en ningún momento se ha puesto en entredicho su contenido y legalidad, a lo que se suma el hecho de haber sido suscrito precisamente, y entre otros, por el Jefe de la misma citada División. Desde tal perspectiva, queda claro que la consabida autorización, aun cuando formalmente existente, es en el menor de los casos discutible, requiriendo necesariamente ser revisada a la luz de las normas vigentes sobre sistemas de seguridad.

En lo que respecta a la restricción misma de la que denuncia ser objeto la recurrente en su libertad de tránsito, considera que existen suficientes elementos para estimar excesos en el modo como ha venido procediendo por parte de la Junta Directiva de la residencial Diego Ferré. Estos excesos se manifiestan, sobre todo, en los condicionamientos de entrada y salida a los que se encuentran sometidos los vecinos (principalmente los que se encuentran omisos en el pago de

las cuotas de mantenimiento del sistema de seguridad) son pretexto de las facultades conferidas a la vigilancia o guardianía a cargo de las rejas

Consta, en efecto, del apartado IV, artículos 4.3 y 4.5 del Reglamento del Servicio de Vigilancia de la citada residencial que: “El Vigilante está obligado a manejar personalmente la apertura y cierre de las rejas, a excepción de las restricciones acordadas en la Asamblea General Extraordinaria de Vecinos de fecha 19 de Enero del 2003, bajo responsabilidad”, y que “El vigilante es responsable de la custodia de las llaves y otros medios de seguridad de la rejas, así como de su uso exclusivo”.

Las prescripciones así adoptadas denotan dos cosas evidentes: en primer lugar que es el vigilante, y solo él, el encargado de abrir y cerrar las rejas de la residencial Diego Ferré, con excepción de las restricciones establecidas en la Asamblea Extraordinaria mencionada, y en segundo lugar que es el vigilante el único custodio de las llaves y mecanismos de seguridad de las citadas rejas.

Ambos extremos, por otra parte, son expresamente reconocidos por los demandados en su escrito de contestación; en el Acta N° 03-AGE/PLA/O3, correspondiente a la Asamblea General Extraordinaria de Vecinos, de fecha 19 de enero del 2003, aparece como el segundo de los acuerdos adoptados la determinación de “[...] excluir de los registros de la Asociación Vecinal a los señores: Salvador Sialer Gutiérrez, Oswaldo Arbulú Paredes (esposo de la recurrente) y Ricardo Howell Ravines”, aunque disponiéndose también “[...] no afectar su derecho de libre circulación, pero para sus entradas y salidas por las rejas se acogerán al derecho de autoservicio”. Este criterio, por lo demás, ya había sido anticipado en el Acta de Asamblea General Extraordinaria de Vecinos N° 02-AGE/PLA/02, de fecha 7 de julio del 2002 en cuyo apartado 3, acápite b), se había establecido que a quienes incumplieran sus obligaciones económicas “[...] se les retirará el servicio de guardianía en lo que a las rejas se refiere (entradas y salidas); debiendo mantener su derecho de circulación vial, acogiéndose a la

facultad del autoservicio, en lo que a las rejas se refiere, ya que los guardianes quedarán prohibidos, bajo responsabilidad, de prestar cualquier servicio”.

De los documentos y acuerdos anteriormente citados, resulta evidente que si a los vecinos que no han cancelado sus cuotas de mantenimiento del sistema de seguridad, se les retira todo servicio de guardianía, debiendo, por otra parte, acogerse al denominado “derecho de autoservicio”, no termina de entenderse cómo es que puede habilitarse dicho derecho si el propio Reglamento del Servicio de Vigilancia establece, con carácter imperativo, que es precisamente el vigilante el custodio de las llaves u otros mecanismos de seguridad de las rejas. Cada vecino que no ha cumplido con cancelar sus cuotas, debe atenerse a la buena voluntad del guardián o vigilante y no así a obligación alguna de su parte por abrirle la puerta cada vez que transite (ingresando o egresando) de la citada residencial.

Se considera que el establecimiento de condiciones en la forma en que aquí aparece graficada resulta notoriamente irrazonable, pues supone que el acto de apertura de las rejas por parte del vigilante implica un servicio de vigilancia o guardianía, cuando, lejos de ello, se trata de una obligación impuesta a todo aquel que implementa un sistema de seguridad que limita de alguna forma la libertad de tránsito.

Ante lo analizado líneas arriba, el TC declaró FUNDADA la demanda, ordenando a los miembros de la Junta Directiva de la residencial Diego Ferré disponer, de inmediato, que la vigilancia a cargo de las rejas de la citada urbanización facilite las condiciones de tránsito (ingreso y egreso) de la demandante y los demás integrantes de su familia, así como ordeno a los miembros de la Junta Directiva de la residencial Diego Ferré regularizar ante la Municipalidad Provincial de Chiclayo la situación de las rejas instaladas, de manera que tal sistema resulte compatible con las condiciones de seguridad exigidas conforme a ley.

A partir de la Sentencia recaída en el caso cuestión de análisis, cabe mencionar que aunque el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de señalar que no es inconstitucional el que los vecinos de un determinado lugar opten por un específico sistema de seguridad destinado a la protección de sus residentes y de sus principales bienes jurídicos, también ha precisado que tales medidas no pueden tomarse en forma irrazonable o desproporcionada. De lo que aparece acreditado en el caso queda claro que el sistema implementado, llena de defectos, los cuales deben ser corregidos por la autoridad competente, estaba siendo ejercido en una forma irrazonable, limitando seriamente los derechos de los residentes de la citada urbanización, que por razones propias se negaban a sufragar dicho sistema. La idea no es, pues, que sean beneficiarios del sistema de seguridad, pero tampoco que resulten víctimas del mismo, no está de más añadir que las restricciones a la libertad de tránsito originadas a consecuencia de la negativa en el pago de cuotas destinadas al mantenimiento del sistema de seguridad, podrían suponer, desde una perspectiva distinta, el que también se estén vulnerando los derechos a la igualdad y la propia libertad de asociación, pues si lo que se busca es sancionar a quienes no sufragan el sistema de enrejado, debe quedar claro que nadie tiene la obligación de asociarse y tampoco, ni mucho menos, de recibir un trato diferenciado, carente de bases objetivas.

2.3.2. Expediente 3482-2005-PHC/TC⁵⁹

Con fecha 16 de noviembre de 2004, don Luis Augusto Brain Delgado interpone demanda de hábeas corpus a su favor, y en beneficio de su esposa, doña Julia Patricia Barrientos Alcántara, y de su menor hijo, Sebastián Brain Barrientos; y la dirige contra Ricardo Lublin Frydman y Mirtha Salazar Becerra, presidente y secretaria, respectivamente, de la Junta de Vecinos del Parque Malpica, sito en la calle N.º 1 de la urbanización Monterrico Chico, en el distrito de Santiago de Surco; así como contra los vigilantes particulares René Gonzales Romero y Aníbal Suárez Gómez, solicitando que se disponga el retiro de las rejas que se han

⁵⁹ STC del 27 de Junio del 2005. {Expediente número 3482-2005-PHC/TC}

instalado en el referido parque y sus alrededores, donde se encuentra su domicilio, impidiendo el libre ingreso y tránsito vehicular y peatonal.

Manifiesta que si bien la citada Junta de Vecinos cuenta con autorización municipal para efectuar el enrejado de la calle N° 1, de conformidad con la Resolución de Alcaldía N.° 4821, del 20 de agosto de 1992, de acuerdo con la misma norma, las citadas rejas, cuyo propósito es el control vehicular y proteger la seguridad ciudadana, deben permanecer abiertas entre las 7:00 horas y las 20:00 horas, lo que, en el presente caso, no se viene cumpliendo.

Refiere que desde el año 2000 reside en la calle 1, N.° 191, de la urbanización Monterrico Chico, fecha desde la cual empezó a aportar un monto de S/. 30.00 a la Junta de Vecinos, que el sistema de seguridad administra; pero que, a raíz de haber sido víctima de un robo en su vehículo y ante la indiferencia de la citada junta frente a sus reclamos, decidió dejar de aportar la cuota mensual, habiéndose producido desde entonces una actitud hostil hacia su persona por parte de los miembros de la junta y de los vigilantes, la misma que se ha manifestado en la retención indebida de su correspondencia o en no entregarla en su domicilio; en la obstaculización del paso de su vehículo y el de su familia y de vehículos de terceros que se dirigen hacia su domicilio (incluyendo una ambulancia que en determinado momento debió atender a su hijo); y, finalmente, en agresiones verbales hacia él y su esposa por parte de los vigilantes, quienes le han manifestado que, por no aportar sus cuotas, no tiene derecho alguno de reclamar. Reitera que las rejas permanecen cerradas todo el día y que cuando ingresan los que aportan a la Junta de Vecinos, el tránsito fluye sin ningún inconveniente, añadiendo que, al no permitirle ingresar diariamente, se ve obligado a bajar de su vehículo y abrir personalmente la reja, ya que los vigilantes aducen seguir órdenes expresas de la junta de impedirle el ingreso.

En este caso, se cuestionan directamente restricciones a la libertad de tránsito o de locomoción presuntamente producidas por haberse instalado en una vía de uso público un sistema de control mediante rejas y vigilancia particular.

Como ya se ha precisado, el demandante cuestiona la colocación de rejas en la vía de acceso al lugar donde reside, debido a que, según afirma él y su familia, vienen siendo objeto de restricciones en su derecho de tránsito, a lo que se han añadido otras restricciones, como el no facilitarle el ingreso o salida normal, viéndose obligado a bajar de su automóvil y abrir él mismo las rejas; no recibir su correspondencia en su domicilio; y tener que soportar que terceros que lo visitan no puedan ingresar.

Merituados los argumentos de las partes así como las instrumentales obrantes en el expediente, el Tribunal Constitucional considero que la demanda interpuesta resulta legítima sólo en parte, habida cuenta de que:

a) la instalación de las rejas en la Calle N° 1 de la urbanización Monterrico Chico no vulnera los derechos invocados, pues ello obedece a razones de seguridad vecinal, de conformidad con la Resolución de Alcaldía N.º 4821, emitida con fecha 20 de agosto de 1992. Dicha resolución, cabe precisar, es de fecha anterior al momento en que el demandante empezó a residir en la citada urbanización, conforme se reconoce en el mismo texto de su demanda;

b) no ha quedado acreditado en el caso, según se desprende del Acta de Inspección Judicial y Constatación, que las rejas cuestionadas se encuentren cerradas; es decir, que exista impedimento de tránsito absoluto por el hecho de que no haya puertas en las referidas rejas o que, existiendo estas, se encuentren totalmente cerradas impidiendo el ingreso o salida de personas o vehículos;

c) tampoco ha quedado acreditado que el demandante tenga restricciones actuales en la recepción de su correspondencia, pues aun cuando de las instrumentales aparece que la correspondencia del demandante, en algún momento, era recepcionada por la vigilancia ubicada junto a la reja cuestionada, dicha situación se produjo muchos meses antes de promoverse la demanda, debiendo estarse a la versión proporcionada por los vigilantes emplazados en sus declaraciones, en el sentido de que el demandante optó a posteriori por solicitar a

la vigilancia del lugar que sus comunicaciones le fueran directamente cursadas a su domicilio, hecho que evidentemente puede presumirse por no haberse presentado instrumentales que acrediten afectaciones recientes;

d) no ha quedado acreditado, por último, que la familia del recurrente o terceros relacionados a él se hayan visto afectados en el derecho de tránsito, pues no existen instrumentales o diligencias que respalden lo señalado en la demanda. Tampoco, se ha probado que la esposa del recurrente haya sido víctima de maltratos o comportamientos análogos por parte del personal de vigilancia;

e) en todo caso, donde sí existe una evidente controversia es con relación a la situación descrita por el recurrente en el sentido de que, a diario, debe bajarse de su vehículo para terminar de abrir las puertas de la reja, sin que la vigilancia lo apoye o le facilite el libre tránsito. Respecto de este extremo, aceptado por lo demás por la propia parte emplazada, cabe precisar que, aunque el hecho de que la vigilancia no quiera brindarle al recurrente ningún tipo de servicio responde a su condición de renuente en el pago de las cuotas destinadas al mantenimiento del sistema de seguridad y la vigilancia que lo acompaña, ello no quiere decir que sea legítimo que las dificultades o contratiempos que entraña el sistema implementado tengan que cargarse a quien, por determinadas razones, no opta por mantener dicho sistema;

f) quiérase o no, resulta evidente que, al implementar el sistema de enrejado, se incorporan determinadas limitaciones al derecho de tránsito o locomoción. Precisamente para reducir al mínimo las molestias que se ocasionan con dicha limitación, el personal de seguridad, tomando en cuenta que las rejas se encuentran semiabiertas o juntas, participa abriéndolas en su totalidad, sobre todo en el supuesto de los que transitan con su vehículo. Sin embargo, si por el hecho de no estar al día en las cuotas como integrante de la Junta de Vecinos o no pertenecer a ella, todo conductor de un vehículo va a tener que bajarse a terminar de abrir las rejas sin que el personal de vigilancia se tome la elemental molestia de

colaborar, el mencionado sistema termina convirtiéndose en un mecanismo de entorpecimiento antes que en un sistema mínimamente eficiente

El TC considero que la versión proporcionada por los emplazados, según la cual no se restringe su libertad porque la reja se encuentra semiabierta, no es aceptable si existe, como en el presente caso, un elemento facilitador representado por el personal de seguridad. No es razonable ni equitativo que, si al resto de vecinos e incluso a quien llega desde afuera sin pertenecer a la vecindad, se le facilitan las condiciones de tránsito, al recurrente, por el contrario, se le entorpezcan las cosas y tenga que ser él mismo el que se baje de su vehículo para poder transitar. Los demandados confunden lo que es el servicio de vigilancia o seguridad, que ciertamente no se está pretendiendo imponer aquí con carácter gratuito, con lo que representa la obligación de facilitar el tránsito, dadas las características del sistema. Así como no podría pretenderse imponer a la Junta Vecinal que brinde gratuitamente los servicios de seguridad a quien no los sufraga, tampoco es razonable imponer molestias al vecino que debe transitar como lo hace cualquier ciudadano en una vía pública. Facilitar el tránsito, en otras palabras, no forma parte del sistema de vigilancia o seguridad, sino que es obligación correlativa impuesta como carga sobre quienes apelan a tal sistema. No entenderlo de ese modo significaría privar al recurrente de determinadas garantías a las que sí tiene derecho como cualquier ciudadano que transita por la vía pública.

Por consiguiente, habiéndose acreditado, en el presente caso, que existe una parcial restricción a la libertad de tránsito, la presente demanda deberá declararse fundada en el extremo que invoca el libre ingreso del vehículo del recurrente y de los miembros de su familia, sin obstáculos, lo que se traduce en que el personal encargado de la seguridad frente a las rejas no obstaculice el libre tránsito, por las vías respectivas, del demandante, sus familiares y terceros que acudan a ellos, conforme a los términos precedentes.

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

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.

A partir del fallo del Tribunal Constitucional cabe señalar que la forma más frecuente en la que los particulares restringen este derecho es la existencia o reconocimiento del bien jurídico seguridad ciudadana, ya que debido a la creciente tasa de criminalidad se hace necesario garantizar la seguridad de los ciudadanos, razón por la cual muchos vecinos recurren a estos sistemas de seguridad, optando por colocar rejas o mecanismos de seguridad en las vías de tránsito público. Cuando nos encontramos frente a un conflicto entre el derecho al libre tránsito y la seguridad ciudadana como bien jurídicamente protegido, para poder optar por esta última se debe 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 esencial⁶⁰.

2.3.3. Expediente 02147-2010-PHC/TC⁶¹

Se trata de un recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Nancy Aurora Linares Ari contra la sentencia expedida por la Primera Sala Penal de Reos en Cárcel de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, de fecha 11 de enero de 2010.

Con fecha 28 de marzo de 2007, interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Distrital de Independencia a efectos de que se disponga el retiro de las rejas metálicas instaladas por la Junta Vecinal Villa Alta y los pobladores del Comité 11, puesto que se está afectando su derecho a la libertad de tránsito.

Señalo que la Municipalidad emplazada, por Resolución N° 022-2006-GGU-MDI, de fecha 10 de marzo de 2006, autorizó, por el periodo de un año, la instalación de una reja metálica ubicada en la intersección de la Av. 2 de marzo con Jr. Villa Alta. No obstante dicha disposición y ante la conducta concesiva por la Municipalidad a la fecha han instalado tres rejas, lo que viene causando grave perjuicio a las personas que vienen transitando por el Jr. Villalta. Finalmente, respecto a la reja metálica que cuenta con la autorización indica que el plazo establecido en la Resolución Municipal citada ha vencido, por lo que debe disponerse el retiro de las tres rejas metálicas por no contar con la autorización del ente competente.

Las rejas instaladas afectan el derecho al libre tránsito, porque en algunas oportunidades están abiertas y en otras cerradas; es decir, que no existe horario establecido. Además los emplazados han utilizado un espacio como cochera frente a la casa donde vive la denunciante. Por otro lado, los emplazados,

⁶⁰ VARGAS PEREZ, María Teresa. *La libertad de tránsito y la existencia de límites a su ejercicio. Exp. N°3482-2005-PHC/TC. Caso Brain Delgado contra Junta de Vecinos del Parque Malpica*, 2017 [ubicado el 25.III 2018]. Obtenido en <http://repositorio.ucp.edu.pe/bitstream/handle/UCP/418/VARGAS-1-Trabajo-La%20Libertad.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁶¹ STC del 10 de Enero del 2011. {Expediente número 02147-2010-PHC/TC}

integrantes del Comité 11, señalaron que efectivamente se ha realizado la instalación de tres rejas metálicas con autorización de la Municipalidad emplazada y que éstas no obstaculizan el libre tránsito. Asimismo, manifiestan que la reja que se encuentra ubicada en la esquina de Jr. Villa Alta con la Av. Dos de marzo y del Jr. Villa Alta con el Pasaje Nueve de Octubre están abiertas las 24 horas, teniendo vigilancia permanente la primera reja, y que la reja ubicada en el límite entre El Volante y El Milagro se cierra a las doce de la noche y se abre a las 5 de la mañana, siendo una vecina la encargada de tal función. La Procuradora de la Municipalidad de Independencia refiere que por Resoluciones N° 22-2006-GGU-MDI y 091-2007-GGMDI, la Municipalidad referida autorizó la instalación de 2 rejas metálicas ubicadas en el Jr. Villa Alta, cruce con Av. Dos de Marzo y en el Jr. Villa Alta, cruce con el Pasaje 9 de Octubre del Asentamiento Humano El Volante.

En este contexto se interpone el recurso de agravio constitucional argumentándose que la Sala revisora ha incurrido en un error puesto que las rejas ubicadas entre el Jr. Villa Alta y la Av. 2 de marzo se encuentran cerradas, sin vigilantes y con candado, afectándose así su derecho a la libertad individual. Asimismo, se arguye que la autorización municipal otorgada ya ha vencido, por lo que las rejas colocadas en las intersecciones de Jr. Villa Alta y 2 de marzo del pueblo joven El Volante, el pasaje Olaya y al final de Jr. Villa Alta deben ser retiradas.

En el caso de autos se cuestionan directamente restricciones a la libertad de tránsito o de locomoción presuntamente producidas por haberse instalado en una vía de uso público un sistema de control mediante rejas. Se trata, por consiguiente, no de un supuesto de detención arbitraria frente al que normalmente procede un hábeas corpus de tipo reparador, sino de un caso en el que se denuncia una restricción a la libertad individual distinta a los supuestos de detenciones arbitrarias o indebidas; se configura, por tanto, el supuesto del denominado hábeas corpus de tipo restringido.

En tal sentido, se tiene que el ente edil competente autorizo la instalación de las rejas metálicas en el Jr. Villa Alta cruce con la Av. Dos de marzo, habiendo exigido todos los requisitos necesarios a fin de garantizar el derecho al libre tránsito, debiendo, por ende, realizar una labor de supervisión a fin de verificar que las medidas exigidas al momento del otorgamiento de la autorización se mantengan. Por ello deberá disponer que se adopten todas las medidas destinadas a que el derecho al libre tránsito no se vea afectado. Cabe tenerse presente, además, que el ente edil es el competente y el obligado a realizar dicha verificación, por lo que debe realizar el seguimiento correspondiente a efectos de que no se obstaculice y/o limite el libre tránsito.

Respecto de la instalación de las rejas ubicadas entre el Jr. Villa Alta y el Pasaje José Olaya, sólo encontramos autorización de parte del ente edil para la instalación de las rejas entre el Jr. Villa Alta y el Pasaje 9 de Octubre, y no para la intersección mencionada. Por ello no teniendo elementos suficientes que indiquen que estamos ante dos denominaciones distintas pero referidas a un mismo lugar, corresponde estimar la demanda respecto a la instalación de las rejas ubicadas entre el Jr. Villa Alta y el Pasaje José Olaya, puesto que dicha instalación no cuenta con la autorización respectiva del ente edil competente. Además, tampoco se evidencia que la instalación de dichas rejas se haya dado para la defensa de otro bien jurídico de relevancia constitucional. En tal sentido, al haberse acreditado la afectación del derecho de la recurrente a la libertad de tránsito.

Se declaró FUNDADO en parte el recurso de agravio constitucional respecto a la instalación de la reja metálica instalada entre el Jr. Villa Alta y el Pasaje José Olaya, al haberse acreditado la vulneración del derecho de la recurrente al libre tránsito. A su vez declaro INFUNDADO el recurso de agravio constitucional interpuesto respecto a la instalación de las rejas metálicas en el Jr. Villa Alta, cruce con la Av. Dos de Marzo, correspondiéndole, claro está, a la Municipalidad Distrital de Independencia tomar las medidas necesarias, debiendo informar al Tribunal Constitucional.

A partir del presente caso cabe mencionar que el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de precisar que la instalación de rejas como medida de seguridad vecinal no es, *per se*, inconstitucional, si se parte de la necesidad de compatibilizar o encontrar un marco de coexistencia entre la libertad de tránsito como derecho y la seguridad ciudadana como bien jurídico. Lo inconstitucional sería, en todo caso, que el mecanismo implementado o la forma de utilizarlo resultaran irrazonables, desproporcionados o simplemente lesivos de cualquiera de los derechos constitucionales que reconoce el ordenamiento. Como lo ha sostenido la Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial N° 81 sobre Libertad de tránsito y seguridad ciudadana: Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana, emitido en el mes de enero de 2004: “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 y 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”⁶².

La seguridad ciudadana es un sólido referente muy importante para dinamizar la ciudad, el Estado recoge este concepto guiado por principios racionales rectores de la armonía ciudadana, la ley en ese sentido tiene como orientación la defensa espiritual de la vida comunitaria y es el soporte invisible que sustenta la interacción de los hombres. El Estado busca superar el enfoque de prevención, punitivo, control y de castigo, considerando en sus fundamentos políticos criminales y legislativos, el criterio humanista, creación de oportunidades, la atención al

⁶² INFORME DEFENSORIAL N° 81 LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD CIUDADANA. *Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana*, 2004 [ubicado el 25.IV 2017]. Obtenido en [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/77563E5C1770561A052581540059D365/\\$FILE/Informe_N_81.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/77563E5C1770561A052581540059D365/$FILE/Informe_N_81.pdf)

bienestar individual, colectivo, y la dinamización del desarrollo económico y social⁶³.

2.4. El Tribunal Constitucional frente a pedidos de Hábeas Corpus

Castañeda señala que durante los años 2012-2014 se declararon fundados el 50% de pedidos de hábeas corpus interpuestos por ciudadanos que vieron vulnerado su derecho al libre tránsito por las rejas, también hubo un creciente 40% de sentencias a favor de la otra parte, donde la “inseguridad ciudadana” fue el elemento prioritario a tomar en cuenta. Asimismo, tras al revisar medio centenar de sentencias del alto tribunal mencionó:

Las sentencias y quejas sobre la instalación de rejas, tienen como resultado que el 50% han sido declaradas fundadas, el 40% infundadas y un 10% improcedentes.

El Tribunal Constitucional defiende el libre desplazamiento de las personas; sin embargo, en sus fallos alega que siendo las vías de tránsito libres en su alcance y utilidad, “pueden ser, en determinadas circunstancias, objeto de regulación y aun de restricción”.

En este sentido, el Tribunal Constitucional considera válida la instalación de una reja cuando hay una autorización municipal, una limitación razonable del tránsito o cuando cumple un fin importante, como la prevención y control de la seguridad pública.

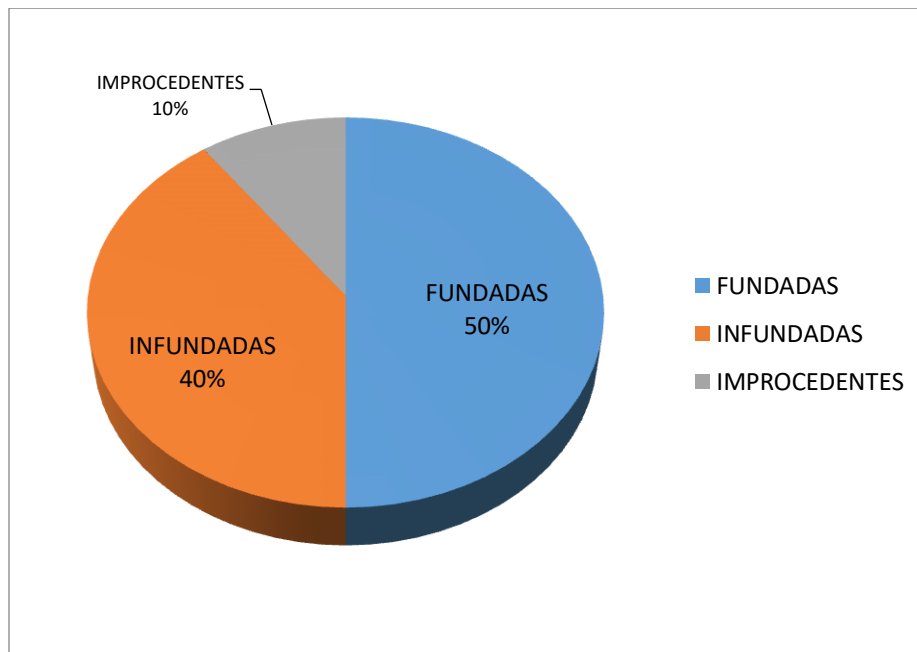
Frente a ello, Cáceres, informó que, si bien existe la Ordenanza Municipal N°690 que regula el uso de rejas, el 90% de vecindarios no lo acata y las instalan arbitrariamente.

⁶³ VARGAS PEREZ, María Teresa. *La libertad de tránsito y la existencia de límites a su ejercicio. Exp. N°3482-2005-PHC/TC. Caso Brain Delgado contra Junta de Vecinos del Parque Malpica*, 2017 [ubicado el 25.III 2018]. Obtenido en <http://repositorio.ucp.edu.pe/bitstream/handle/UCP/418/VARGAS-1-Trabajo-La%20Libertad.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

En un estudio de ASPEC del 2010 arrojó que de las 1650 rejas instaladas en 18 distritos de Lima, el 90% eran informales, entre los distritos con más rejas informales son Ate, La Molina, Chorrillos y San Miguel.⁶⁴

Por ello, si esto sucede en la ciudad de Lima donde existe una ordenanza municipal reguladora, con defectos en la fiscalización y control posterior, este problema se intensifica en los lugares donde no existe regulación alguna.

Gráfico N°01: Sobre Hábeas Corpus presentados ante el TC



Fuente: <http://diariocorreo.pe/ciudad/tribunal-constitucional-falla-a-favor-de-rejas-en-lima-607164/>

⁶⁴ ASPEC. *Informe especial Lima entre rejas 2010*. Op.cit.

CAPÍTULO III

PROPUESTA DE CRITERIOS PARA UN MARCO NORMATIVO JURÍDICO REGULADOR

3.1 El caótico Distrito de José Leonardo Ortiz

Tomaremos como centro de nuestras reflexiones el distrito de José Leonardo Ortiz (en adelante JLO), el más representativo del proceso de crecimiento de la ciudad de Chiclayo contando actualmente con 207 514 habitantes. JLO, uno de los tres distritos que conforman la ciudad de Chiclayo, es el que acoge a la mayor parte de la migración del campo, el más caótico y, al mismo tiempo, el más especializado en funciones comerciales⁶⁵.

Se encuentra situado a 40 MSNM, en la costa Norte del país a 1.5 Km de la ciudad de Chiclayo a 765 Km de la capital de la República, de acuerdo a su Ley de Creación Política N° 13734, sus límites son: Norte: Lambayeque y Picsi, Sur: Chiclayo, Este: Picsi y Chiclayo, Oeste: Pimentel⁶⁶.

En este distrito existen grupos de personas que se han organizado a fin de actuar frente a la inoperancia o incapacidad policial para brindar seguridad en los barrios.

⁶⁵ JOSEPH A, Jaime; PEREYRA C, Omar y MARIN D, Luis. *Haciendo ciudades y ciudadanía desde espacios locales: experiencias desde San Martín de Porres (Lima) y José Leonardo Ortiz (Chiclayo)*, Buenos Aires, CLACSO, 2009. [ubicado el 25.II 2019]. Obtenido en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20160317034154/p3.pdf>

⁶⁶ MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSE LEONARDO ORTIZ. *Reglamento de Organización y Funciones*. [ubicado el 25.II 2019]. Obtenido en: <http://www.munijlo.gob.pe/web/descargas/ROF.pdf>

Los vecinos tienden a organizarse para combatir la delincuencia, y a veces la policía o la municipalidad logran articularlas a su trabajo de vigilancia.

Cabe mencionar que la criminalidad es un problema que afecta a toda la ciudad y sus pobladores. Por tanto, es un problema que es capaz de generar sinergias o contactos fuera del espacio próximo y que permite pensar soluciones y coordinaciones a nivel de ciudad. Sin embargo, son organizaciones que hasta el momento funcionan a nivel local, bajo alguna dirección de la policía y la municipalidad⁶⁷.

Por lo tanto una tarea de largo aliento, pero que además ha estado pendiente por mucho tiempo es la batalla contra la delincuencia en el distrito de JLO, la cual parece una labor titánica, pues la zona concentra al menos un 60% del índice delictivo a nivel de toda la región.

A raíz de esto, no resulta raro que JLO haya terminado ubicándose en el puesto doce de prioridades por parte del Ministerio del Interior dentro de su programa Barrio Seguro. Con motivo de la implementación de dicho programa, el viceministro de Seguridad Pública, Ricardo Valdés Cavassa, estuvo en junio del 2017 en el distrito leonardino, donde también hizo referencia a la preocupante situación que se atraviesa en el lugar⁶⁸.

Ante ello, el alcalde electo, Wilder Guevara, aseguró que buscará enfrentar la inseguridad en la localidad. El flamante burgomaestre precisó que tiene previsto un proyecto para adquirir camionetas para el servicio de Seguridad Ciudadana e instalar puestos de auxilio rápido.

⁶⁷ JOSEPH A, Jaime; PEREYRA C, Omar y MARIN D, Luis. *Op. Cit.*

⁶⁸ DIARIO CORREO. *JLO concentra el 60% de la delincuencia en Lambayeque*. [ubicado el 10.IV 2019].
Obtenido en: <https://diariocorreo.pe/edicion/lambayeque/jlo-concentra-el-60-de-la-delincuencia-en-lambayeque-757808/>

Asimismo, manifestó que se construirá un local para el Serenazgo Municipal, en el que se implementarán 60 videocámaras de vigilancia en los puntos más vulnerables. Aseguró que para ello cuentan con un presupuesto de S/.9 millones.

En este distrito hay 40 puntos de alta incidencia delictiva, según el Plan Local de Seguridad Ciudadana presentado por la misma comuna en 2017. También hay zonas en las que se ejerce la prostitución clandestina y se microcomercializa droga. En efecto, de acuerdo con la Policía Nacional, los delitos más recurrentes en José Leonardo Ortiz son robos y hurtos y la venta de estupefacientes⁶⁹.

En el distrito de JLO, cada día va incrementando la realización de hechos delictivos en sus diferentes modalidades; son riesgos que afectan la integridad física y el patrimonio de las personas, afectando una labor preventiva y disuasiva de acción municipal como una alternativa eficiente y operativa ante los múltiples problemas que afectan la tranquilidad y paz de los ciudadanos.

Actualmente el distrito de JLO, no solo cuenta con malos vecinos mal intencionados que día a día unas de sus intenciones principales es lograr su beneficio propio desestabilizando la Seguridad Ciudadana, sino que también nos vemos afectados albergando ciudadanos de otros Distritos o de otros Departamentos con fines parecidos, nuestro deseo como buenos vecinos es un cambio radical ante este mal.⁷⁰

En menos de tres meses del año 2018, el Ministerio del Ambiente declaró dos veces en emergencia la gestión y manejo de residuos sólidos en JLO. Al respecto el subgerente de Limpieza Pública de la MDJLO, Luis Villalobos Tiravanti, señaló

⁶⁹ DIARIO PERU21. *Chiclayo: Buscan reducir criminalidad en el distrito de José Leonardo Ortiz*. [ubicado el 10.IV 2019]. Obtenido en: <https://peru21.pe/peru/chiclayo-buscan-reducir-criminalidad-distrito-jose-leonardo-ortiz-443086>

⁷⁰ MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSE LEONARDO ORTIZ. *Plan Local de Seguridad Ciudadana 2017*. [ubicado el 25.II 2019]. Obtenido en: http://www.munijlo.gob.pe/web/archives_load/SEG_CIUADADANA/2017/PLSC2017-JLO.pdf

que solo se recoge el 30% de la basura generada en el distrito, lo cual deja en la calle cerca de 500 toneladas diarias de desperdicios.

En otro momento, Villalobos Tiravanti afirmó que solo tienen ocho vehículos y cien obreros para atender uno de los distritos más poblados del país. Se señaló que el Gobierno Regional de Lambayeque entregará al municipio diez compactadoras, pero el funcionario edil teme que no haya presupuesto para asegurar el combustible y mantenimiento de las nuevas unidades.

Por otro lado, el gerente de Seguridad Ciudadana, Oclander Ugaz Fernández, indicó que solo se cuenta con 33 efectivos y tres vehículos para vigilar los 40 puntos críticos de índice delictivo repartidos en las zonas de Culpón, Primero de Mayo y los alrededores del mercado Moshoqueque. Sin embargo, según el funcionario, ya se tiene aprobado el perfil para mejorar el sistema integral de seguridad ciudadana⁷¹.

Ante este panorama, el coordinador regional de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra La Pobreza, Luis Montenegro Serquén, advirtió que JLO es el distrito urbano de Lambayeque con mayores índices de pobreza (27%) y extrema pobreza (7%), por lo que hace falta la inversión en programas sociales.

⁷¹ DIARIO LA REPUBLICA. *La crítica situación de José Leonardo Ortiz ad portas de la campaña electoral*. [ubicado el 10.IV 2019]. Obtenido en: <https://larepublica.pe/sociedad/1254083-critica-situacion-jose-leonardo-ortiz-ad-portas-campana-electoral>

Gráfico N°02: Estadísticas Policiales sobre Delitos, Faltas, Violencia

ESTADISTICAS POLICIALES		Total	Total	Total	Total
		2013	2014	2015	2016
01	HOMICIDIO	17	10	14	04
02	HOMICIDIO CALIFICADO	00	00	02	02
03	ABORTO	00	00	03	03
04	LESIONES	66	61	76	119
05	HURTO	896	951	1220	1278
06	ROBO	577	646	1031	1414
07	ABIGEATO	02	01	01	03
08	ESTAFA	28	24	34	47
09	APROPIACION ILICITA	15	22	31	50
10	USURPACION	36	28	12	21
11	DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL	62	43	83	91
12	OMISION A LA ASISTENCIA FAMILIAR	00	00	00	00
13	DELITOS CONTRA LA FE PUBLICA	17	07	08	21
14	FALSIFICACION DE MONEDAS	07	07	12	11
15	FALTAS CONTRA LA PERSONA	86	59	81	149
16	TRAFICO DE DROGAS	19	40	128	152
17	MICROMERCIALIZACION DE DROGAS	16	6	24	73
18	TENENCIA ILEGAL DE ARMAS	7	4	12	6
19	PANDILLAJE PERNICIOSO	1	0	0	00

Fuente: Plan Local de Seguridad Ciudadana JLO 2017

La información estadística detallada en el Gráfico N° 02 corresponde a datos otorgados por la Región Policial de Lambayeque del distrito de JLO perteneciente a los últimos años, como se podría corroborar en la data que dicha Institución reporta anualmente.

Así también podremos definir que los delitos en ella detallados están en tendencia de incrementar tales como son los hurtos, robos, usurpaciones, delitos contra la libertad sexual, tráfico de drogas, micromercialización de drogas, tenencia ilegal de armas entre otros, escasamente se puede definir algunos delitos que han

disminuido temporalmente, ya que por el momento con las políticas aplicadas no se puede erradicar por completo el índice delictivo y la inseguridad ciudadana, al ser uno de los distritos más grandes del Perú y contar con dos mercados mayorista, una geografía difícil de controlar por el momento, infraestructura urbanística con mucho por mejorar convirtiéndose esto en una gran problemática a nivel de Seguridad Ciudadana⁷².

Cada año se están incrementando hechos delictivos de personas que infringen la ley, como son cobros de cupos para poder realizar trabajos lícitos como son edificaciones en general, transporte, otros, tendencia de secuestro de menores de edad y jóvenes, homicidios por encargo y formación de bandas delictivas.

3.2. El interés individual versus el interés colectivo en el conflicto de los enreajados

En la actualidad se considera que los derechos fundamentales desempeñan una doble labor y es lo que se ha venido en nombrar la doctrina de la "doble naturaleza de los derechos fundamentales". Según ésta, los derechos fundamentales desarrollan una tarea en el plano subjetivo, actuando como garantías del sujeto; y asimismo desarrollan una labor en un plano objetivo asumiendo una dimensión institucional a partir de la cual su contenido debe "funcionalizarse" para la consecución de los fines y valores constitucionalmente proclamados. Y es que los derechos fundamentales constituyen la esencia del régimen constitucional, ya que cualquier transgresión de éstos significa un atentado a las normas básicas de dicho régimen. Por eso la protección de los derechos fundamentales implica la tutela de la legalidad y la del orden democrático. Por todo ello son componentes de lo que se denomina el interés público. De ahí que, independientemente, de si

⁷² MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSE LEONARDO ORTIZ. *Plan Local de Seguridad Ciudadana 2017*. [ubicado el 25.II 2019]. Obtenido en: http://www.munijlo.gob.pe/web/archives_load/SEG_CIUADADANA/2017/PLSC2017-JLO.pdf

son derechos individuales, colectivos o difusos, cuando hablamos de derechos fundamentales estamos hablando de atributos que son de interés público⁷³.

Además debe considerarse que los derechos tienen un carácter histórico, lo que significa su desarrollo progresivo y un reconocimiento constitucional. Al respecto se han considerado tres generaciones de derechos.

Los derechos han evolucionado, desde una posición individual (la persona) hasta una colectiva (la sociedad), debido al avance de la tecnología y de la industria, así como al crecimiento poblacional.

La sociedad de nuestra época se caracteriza por lo que podríamos calificar la "masificación", fruto de la despersonalización de las relaciones que ella trae consigo. La elaboración y la contratación en masa son fenómenos característicos de esta sociedad. Ello se ve aventajado por el progreso informático que permite que esas relaciones se efectúen en periodos de tiempo cada vez menores. De esta manera, la vida moderna ha generado nuevas formas de amenaza a valores que el ordenamiento jurídico considera dignos de protección, las cuales también participan de ese fenómeno de masificación. Así, ante relaciones en masa se producen igualmente lesiones de intereses en masa, intereses de personas que muchas veces no pueden ser determinadas. Esta afectación en masa ha llevado a que se reconozca una cadena de derechos que ya no corresponden únicamente al sujeto individual, sino que pasa por reconocer como titular de derechos a un conjunto indefinido de sujetos. Por ello, ya no se buscará solamente la defensa o tutela de derechos de un sujeto determinado, sino que a ello se añadirá los del conjunto de sujetos, los mismos que muchas veces pueden no estar identificados. Es en este contexto que se comienza a discutir de "intereses y derechos difusos"⁷⁴.

⁷³ Cfr. GARCIA MAYNEZ, Eduardo. "La libertad como derecho" en *Revista de la Facultad de Derecho*, N°. 3, 1ª ed., junio-agosto 2002.

⁷⁴ BUSTOS RAMIREZ, Juan. *Seguridad ciudadana y seguridad jurídica*. Primera edición, España, Editorial Dialnet, 2007, p. 50.

Dada la evolución de derechos narrada no significa que un derecho esté por encima de otro, sin embargo es importante y en caso de confrontación debería realizarse un juicio valorativo teniendo en cuenta el “utilitarismo”.

¿Qué resulta más útil? ¿A quién se beneficia más? Ambas preguntas nos ayudan a realizar una ponderación efectiva y real. Siendo la libertad de tránsito una libertad individual y la seguridad ciudadana un bien jurídico protegido por el Estado, el mismo que pretende ser alcanzado a través de la colocación de rejas y otros mecanismos de seguridad, por lo que podemos concluir que el primero debe prevalecer sobre el segundo, pues la libertad de tránsito debe ser concebida para toda la población en general, lo que significa que cualquier persona menor o mayor de edad, varón o mujer, nacional o extranjero, capaz o incapaz, sea cual fuese su condición social, podrá circular libremente por cualquier vía pública y disfrutar de cualquier espacio público; en cambio la colocación de rejas para una pretendida seguridad ciudadana sólo beneficia a unos pocos, a los residentes de una urbanización determinada, siendo un derecho colectivo, pudiendo ser determinable el número de personas beneficiadas o mejor dicho a las que les es útil la instalación de las rejas, es por esto que es necesario el establecimiento de criterios para la implementación de un marco normativo en JLO que regule estas dos figuras jurídicas.

3.3. Percepción entre el temor a hechos delictivos y la diferencia social a partir de los enrejados.

Sabemos que la percepción del temor e inseguridad no tiene correlación significativa en general con los grados de victimización. Los medios de comunicación llenan un vacío de liderazgo haciendo que la formación de la opinión pública sobre este tema esté completamente al vaivén de los hechos diarios y puntuales. Al mismo tiempo no hay evidencia alguna que muestre que sea la agenda de los medios es la que mueve el temor. De hecho, los elementos que podrían generar mayores niveles de temor varían desde desconfianza en las policías, percepción de abandono estatal, aumento de los delitos, limitada

cohesión social, entre otros factores. Las causas son complejas y la disminución de la criminalidad de un determinado país o ciudad no es un correlato de la disminución del temor, pues este tarda un tiempo mayor⁷⁵.

No solo estamos hablando de un miedo que se puede vivir a nivel propio, sino de una impresión que modifica comportamientos y estilos de vida de las personas, afectando la marcha de las sociedades. Muestra de ello es que los individuos eviten salir de noche y se encierren más en sus hogares o que se implementen medidas de seguridad, que según el nivel de ingreso pueden ir desde perros e inclusive armas, pasando por rejas u otros elementos de seguridad, como se analiza en nuestra investigación.

Los delitos cometidos con violencia tienen un mayor impacto sobre el clima de opinión, porque implican una vulneración no sólo del patrimonio, sino del cuerpo, de la intimidad.

El surgimiento de urbanizaciones cerradas está asociado, entre otros factores, a la inseguridad, pero el tema es abundante, ya que la gobernabilidad de una ciudad o nación se puede ver amenazada por un incremento de las demandas hacia el Estado y servicios privados por mayor seguridad y una delincuencia con mayores niveles de articulación que desafíe permanentemente a las instituciones públicas, según advierten Lagos y Dammert⁷⁶. El temor al delito tiene una línea de consecuencias sociales: abandono de espacios públicos, crecida de la desconfianza en las instituciones, encierro e inclusive, utilización de medidas.

⁷⁵ LAGOS, Marta y DAMMERT, Lucía. *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*, 2012. [ubicado el 25.11.2019]. Obtenido en: https://www.researchgate.net/publication/320163062_La_Seguridad_Ciudadana_El_problema_principal_de_America_Latina

⁷⁶ *Ibidem*.

DESCRIPCIÓN	CONDOMINIOS	BARRIOS ENREJADOS
ORIGEN	<ul style="list-style-type: none"> - Violencia e inseguridad ciudadana. - Incapacidad del Estado para asegurar ciertos servicios considerados básicos, como la seguridad ciudadana. - Progresiva desaparición en la ciudad del sentimiento de comunidad. - Deseo de lograr estatus y cierta homogeneidad social por parte de algunos grupos sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Violencia e inseguridad ciudadana. - Ausencia e ineficiencia del Estado. - Privacidad, exclusividad.
CARACTERÍSTICAS	<ul style="list-style-type: none"> - Privatizan el espacio público. - Áreas residenciales cerradas por muros y barreras. - La compañía constructora diseña y oferta los condominios bajo una estructura cerrada. - Vigilancia 24 horas del día. - Dispositivos de seguridad impiden el libre acceso a no residentes, lo cual hace la segregación social urbana más evidente. - Pueden incluir áreas comunes, jardines y hasta instalaciones destinadas al deporte y la recreación (canchas de fútbol, vóley, piscina, gimnasio, etc.). - Pueden estar ubicados cerca de barrios pobres, por lo que las diferencias sociales se hacen evidentes. - Sus habitantes buscan homogeneidad social y un estilo de vida determinado. - Constituyen una alternativa para algunas familias en relación a la inseguridad urbana y la delincuencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Privatizan el espacio público. - Barrios existentes que fueron fortificados posteriormente convirtiéndose en enclaves residenciales. - La iniciativa de la fortificación proviene siempre de los habitantes. - Alto grado de informalidad en la colocación de dispositivos de seguridad. - Los vecinos recurren a sus organizaciones vecinales para la colocación de medidas de seguridad. - Usualmente contratan servicio de vigilancia particular, pero no en todos los casos. - Dispositivos de seguridad impiden el libre acceso a no residentes cuando se cierran las rejas, lo cual ocurre a discreción, pese a que existe una norma que lo prohíbe. - Otros espacios públicos, como parques dentro de los barrios enrejados, también son fortificados y se prefiere el uso solo por parte de residentes. - Se suele presentar homogeneidad social al interior de los barrios enrejados. - Constituyen una alternativa para algunas familias en relación a la inseguridad urbana y la delincuencia.
NIVEL SOCIOECONÓMICO	<ul style="list-style-type: none"> - En Latinoamérica suelen ser habitados por residentes de sectores sociales medio, medio alto y alto, convirtiéndose en ambientes homogéneos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Abarca todos los estratos sociales, desde la clase alta hasta la baja si se cuenta con el presupuesto para enjear las calles, lo que generalmente se logra a través de actividades.
SIMBOLOGÍA	<ul style="list-style-type: none"> - Las murallas y los dispositivos de seguridad actúan como símbolos de estatus y distinción. Algunas personas deciden vivir en un barrio cerrado porque buscan tener relaciones más cercanas con gente perteneciente al mismo grupo socioeconómico y, además, buscan evitar la heterogeneidad social, así como todo contacto con situaciones de pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aunque no de forma tan explícita, las rejas y otros dispositivos de seguridad actúan como símbolos de distinción de los otros barrios bajo el argumento de la seguridad, cuya solidez parece indiscutible, pero promueve espacios heterogéneos socialmente y una sensación de desconfianza hacia el extraño quien podría ser o no una persona de riesgo.
ASPECTOS POSITIVOS	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitan la instalación de infraestructura y servicios básicos en la zona circundante. - Su localización produce un aumento en el valor del suelo y de las residencias de la zona. - Impulsa la actividad comercial del área que los rodea. 	<ul style="list-style-type: none"> - Son espacios de vivienda mejor valorados por reducir la percepción de inseguridad. - Son producto de la organización de vecinos.
ASPECTOS NEGATIVOS	<ul style="list-style-type: none"> - Privatización del espacio público. - Fragmentación del espacio urbano. - Pérdida de significación social de los espacios públicos. 	

A partir del Gráfico 03 podemos notar el tipo de enclaves residenciales que se pueden observar en diferentes distritos de Lima, siendo esta la ciudad con mayores casos de colocación de elementos de seguridad, formados a través de un procedimiento de “condominización”; es decir, de apropiación espacial y fortificación que, como resultado generan espacios cerrados. Surgen, por lo habitual, como decisión común de un conjunto de habitantes que disponen de medidas para limitar el ingreso a su vecindario dependiendo del nivel de organización del barrio, el discurso local predominante sobre el tema de la seguridad y los medios disponibles para la implementación de medidas.

Se pueden encontrar diferencias y similitudes entre la construcción de condominios, a cargo de empresas inmobiliarias, y la fortificación de barrios ex post por iniciativa de los residentes. En el gráfico 03 están representados algunos puntos destacados por Roitman⁷⁷ respecto al origen, características, nivel socioeconómico al que pertenecen sus habitantes, así como aspectos positivos y negativos de los condominios en América Latina, lo cual se ha contrastado con barrios enrejados gracias a información obtenida de Plögger⁷⁸. Respecto a los aspectos negativos nacientes de este modelo de enclaves residenciales coinciden, pues privatizan el espacio público y van fragmentando la localidad, constituyéndose en soluciones individuales o de un conjunto de pobladores al problema social de la inseguridad sin intervenir sobre sus causas, sino sobre sus efectos.

3.4 Rejas que dividen, conflictos que surgen: Urbanización Latina y San Lorenzo

En el distrito de JLO, existen dos urbanizaciones que han concitado nuestra atención por el tema a investigar, aunado al elevado índice de delincuencia en

⁷⁷ ROITMAN, Sonia. “Barrios cerrados y segregación social urbana” en *Scripta Nova*, N°146, Volumen 7, 2003.

⁷⁸ PLOGER, Jorg. “La formación de enclaves residenciales en Lima en el contexto de la inseguridad” en *Lima, diversidad y fragmentación de una metrópoli emergente*, Quito, Olacchi, 2009.

estos últimos años; siendo este motivo el principal factor para la instalación de elementos de seguridad, principalmente rejas, en la vía pública.

Allí donde las estructuras informales atraviesan amplios ámbitos de la sociedad y donde el Estado no se encuentra capaz de ofrecer servicios adecuados y de controlar el cumplimiento del reglamento, son los residentes los actores decisivos en el proceso de la formación de enclaves residenciales⁷⁹.

Las situaciones y consecuencias que se presentan en ambas urbanizaciones son totalmente distintas, tal como se describe a continuación:

URBANIZACIÓN LATINA

En la urbanización Latina de JLO, la junta vecinal decidió instalar rejas en la calle Camino del Inca donde casi todos los vecinos estuvieron de acuerdo con la instalación y consta en un acuerdo de junta vecinal.

En la actualidad, las rejas en la mencionada calle aún persisten por el consentimiento mayoritario de los vecinos quienes respaldan su instalación.

Imagen N°01: Calle Camino del Inca con Sáenz Peña-Urb. Latina



Fuente: Google Maps Abril 2019

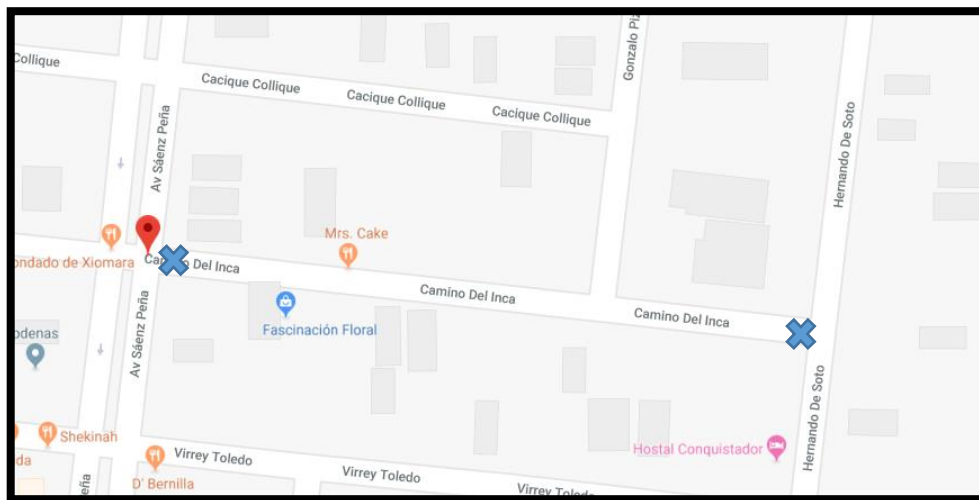
⁷⁹ VEGA CENTENO, Pablo. "El modelo urbano que sigue Lima en la actualidad: el responsable olvidado de la inseguridad" en *Revista Argumentos*. Lima, año 7, número 1, 2013, p. 5.

Imagen N°02: Calle Camino del Inca con Hernando de Soto-Urb. Latina



Fuente: Google Maps Abril 2019

Imagen N°03: Mapa Calle Camino del Inca (ubicación de enrejados)-Urb. Latina



Fuente: Google Maps Abril 2019

URBANIZACIÓN SAN LORENZO

En la urbanización San Lorenzo de JLO, se instalaron tres rejas en las calles: San Isidro, Las Eras y Taymi, la razón de su utilización fue en un inicio para impedir el tráfico pesado de carros por obras que se estaban realizando por el lugar; sin embargo estos elementos de seguridad seguían manteniéndose después de finalizadas las obras, justificándose en el derecho a la seguridad ciudadana. Así se

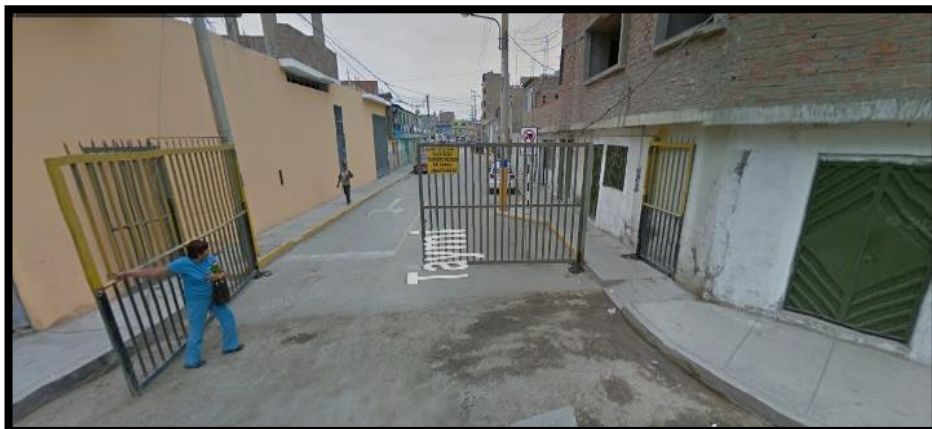
mantuvo por varios años, hasta que un grupo de vecinos que no estaban de acuerdo con la decisión fueron a la vía judicial a instaurar un proceso de habeas corpus, manifestando que se estaba atentando contra su derecho a la libertad de tránsito, propiedad e integridad.

En la actualidad, las rejas ya no se encuentran en la vía pública, puesto que después de varios años se logró determinar que efectivamente se estaba atentado contra sus derechos a la libertad de tránsito y la medida tomada de seguir con las rejas era desproporcional e irrazonable, fundamentos que se toman en cuenta en base a jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional. Podemos acotar un caso dado en la ciudad de Chiclayo en la Residencial Diego Ferré en el EXP. N°1090-2004-AA/TC que en el capítulo anterior se esbozó y analizo.

Cabe señalar que la característica común de los barrios enrejados es la informalidad para la instalación de las medidas de seguridad. La implementación de rejas, tranqueras u otros elementos por parte de los pobladores es otra respuesta a los vacíos de seguridad percibidos. Para Plögger, la magnitud y expansión de estas prácticas informales es un indicio de la debilidad y poca legitimación del Estado. Pese a que existen normas que regulan de cierta manera el enrejado, estas no son cumplidas o se regularizan después de instaladas las rejas. Este descuido es aprovechado para la cuasi legalización de las medidas instaladas, que se consideran legítimas por perseguir un fin que los vecinos consideran debería ser salvaguardado por la autoridad. Esta nueva “geografía de la ciudad”, compuesta por calles y barrios enteros enrejados, reproduce desigualdades sociales, pues la posibilidad de protegerse y la provisión de seguridad se distribuyen desigualmente⁸⁰.

⁸⁰ PLOGER, Jorg. “La formación de enclaves residenciales en Lima en el contexto de la inseguridad” en *Lima, diversidad y fragmentación de una metrópoli emergente*, Quito, Olacchi, 2009.

Imagen N°04: Calle Taymi del 2011 al 2014



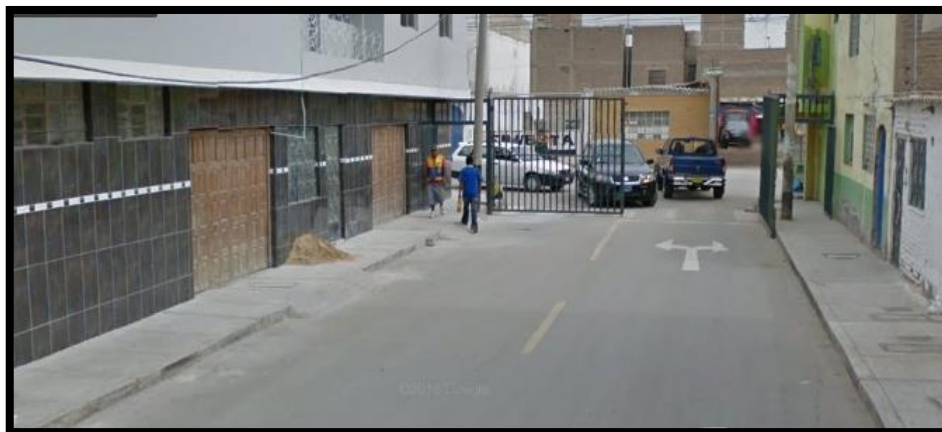
Fuente: Google Maps Abril 2019

Imagen N°05: Calle Taymi en la actualidad



Fuente: Google Maps Abril 2019

Imagen N°06: Calle Las Eras del 2011 al 2014



Fuente: Google Maps Abril 2019

Imagen N°07: Calle Las Eras en la actualidad



Fuente: Google Maps Abril 2019

La presente investigación partió de este hecho para indagar sobre el proceso del enrejado y la relación que existe entre la seguridad ciudadana y la apropiación de la calle. Para efectos del estudio se solicitó en el mes de febrero del 2019 a la Municipalidad de JLO las resoluciones o en su defecto ordenanzas municipales (Anexo 01) si es que existiesen sobre la colocación de los enrejados en las Calles mencionadas (Calle Camino del Inca, Calle Las Eras, Calle Taymi).

Posteriormente habiendo transcurrido dos meses sin tener respuesta a la solicitud presentada se procedió a realizar el debido reclamo en el Libro de Reclamaciones de la Municipalidad (Anexo 02) manifestando la falta de atención de parte de la área encargada, es decir la Sub Gerencia de Planificación Urbana y Catastro, evidenciándose la poca organización con la que cuenta la Municipalidad de este distrito.

Finalmente con un mes posterior al reclamo, la Sub Gerencia responsable respondió la solicitud presentada manifestando que realizada la búsqueda en el Archivo Digital, no se registra alguna resolución y/o autorización para la colocación de rejas en las calles en cuestión, ni mucho menos alguna resolución para la ejecución de las indicadas obras (Anexo 03).

Con lo dicho anteriormente queda más que claro la importancia y necesidad de un marco normativo que regule el uso e implementación de enrejados en JLO para resguardar tanto la seguridad ciudadana como la libertad de tránsito de los ciudadanos, pues la colocación de elementos de seguridad como enrejados debe estar regulado a través de un marco normativo dada por el ente encargado.

3.5. Propuesta de criterios para un marco normativo jurídico regulador

- 1. Acuerdo mayoritario:** La instalación de una medida de seguridad implica la autorización de por lo menos el 80% de los propietarios de las viviendas cuyos accesos se encuentren al interior de la calle, pasaje o condominio que se quiera cerrar, sin hacer distinción por uso o no de algún vehículo, el cual se deberá presentar ante la municipalidad mediante la solicitud correspondiente.

- 2. Zonas de ubicación de elementos de seguridad:** Estos elementos de seguridad, deberán ser instalados en la vía pública, tales como en calles, pasajes y conjuntos habitacionales urbanos (por ejemplo, condominios) o rurales con una misma vía de acceso y salida. Esto sólo puede hacerse con el objeto de garantizar la seguridad efectiva de los vecinos, sin perjuicio de la seguridad ciudadana que deberá brindar los gobiernos locales a los ciudadanos, con apoyo de la Policía Nacional del Perú, Serenazgo, entre otros.

- 3. Zonas prohibidas:** Asimismo, se debe precisar que las medidas de seguridad no pueden ser instaladas en cualquier vía pública, pues no podrá ser autorizado en las calles de ciudades declaradas como patrimonio de la humanidad o en barrios, calles, pasajes o lugares declarados patrimonio arquitectónico, o que sirvan como acceso a ellos, o a otros calificados como monumentos nacionales, los mismos que se encuentra afectas a una relación especial.

- 4. Autorización necesaria:** La autorización correspondiente para la instalación de las medidas de seguridad, deberá ser realizada por el Alcalde con acuerdo del Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, precisando que dicha autorización, deberá ser previa verificación *in situ*, de las autoridades correspondientes, Área de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, Área de tránsito, Área de planificación urbana y catastro, del Cuerpo de Bomberos de la localidad, quienes deberán emitir un informe fundado y específico (restricciones, horario, entre otros) para la instalación de determinadas medidas de seguridad.
- 5. Procedimiento para su instalación, retiro y control:** Para poder establecer el procedimiento correspondiente para el uso de medidas de seguridad, se deberá emitir una ordenanza municipal, en la cual se indique de manera detallada la forma en que se administrará la instalación, retiro y control de la medida de seguridad regulada en dicha ordenanza, en la cual se deberá garantizar la circulación de los residentes, de las personas autorizadas por ellos mismos (como por ejemplo visitas) y de los vehículos de emergencia, de utilidad pública y de beneficio comunitario.
- 6. Tiempo de duración de la autorización:** Consideramos que un tiempo prudencial desde su instalación, debería ser tres años, prorrogables automáticamente a menos que la municipalidad emita una resolución, con acuerdo del Concejo Municipal, señalando lo contrario, debiendo ser fundamentada.
- 7. Revocación de consentimiento a la utilización de rejas como medida de seguridad:** Se considera aceptable que si se requiere la autorización de los vecinos del lugar para la instalación de las medidas

de seguridad adoptadas, también podrá ser revocada en su oportunidad para el retiro de alguna medida de seguridad, ya sea de una reja de acceso o portón, para lo cual se deberá contar con un mínimo del 50% de los propietarios de las viviendas del lugar que presente la solicitud correspondiente ante la autoridad competente, esto es, la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

La calle, como espacio público, es por definición un lugar abierto y de acceso libre a todos los habitantes de una ciudad, hecho que es amparado por la Constitución Política del Perú. Sin embargo, en JLO se observa cómo grupos de personas deciden la colocación de rejas u otros elementos de seguridad en un espacio que debería ser compartido sin encontrar mayor resistencia por parte de la autoridad municipal.

JLO ha sufrido una serie de transformaciones en los últimos años, que significaron cambios en su estructura urbana, en la forma en que la población fue ocupando el territorio. La colocación de enrejados en JLO se volvió una opción más que ofrecía espacios aparentemente seguros. Para otros, se tornó una necesidad debido a una creciente percepción de inseguridad ciudadana que tiene serios efectos sobre la calidad de vida.

Con los criterios descritos líneas arriba es necesario que la Municipalidad se preocupe por estudiar técnicamente las condiciones para regular en su jurisdicción la ubicación, requisitos y condiciones para la instalación de rejas como medida de seguridad ciudadana.

El TC ha señalado que su instalación no tendría que ser considerada como tal mientras no sean un obstáculo para el ejercicio del derecho al libre tránsito, indicando que podría existir una limitación razonable y proporcional, y que dicha medida tiene que estar justificada por los hechos que le han dado origen.

Siendo así, la libertad de tránsito no puede admitir otras restricciones que no sean las que la misma Constitución establece, puesto que se trata de un derecho

fundamental que comprende a toda la población, lo que significa que cualquier persona menor o mayor de edad, varón o mujer, nacional o extranjero, capaz o incapaz, sea cual fuese su condición social, podrá circular libremente por cualquier vía pública y disfrutar de cualquier espacio público.

Por lo tanto la colocación de cualquier tipo de elemento de seguridad debe respetar el derecho de todos a poder transitar libremente, es por esto que uno de los criterios propuestos es el establecimiento de personas vigilantes que permitan el flujo de personas.

3.6. Marco normativo jurídico regulador.

Como resultado de nuestra tesis de investigación, acerca de la falta de regulación de elementos de seguridad en el distrito de JLO, se advierte la escasa protección al espacio donde nos desenvolvemos (espacios públicos), ya que no existe un mecanismo idóneo que asegure la preservación de un derecho fundamental como la libertad de tránsito sin dejar de lado la seguridad ciudadana; por otra parte, se refleja un entorpecimiento al momento en que el ente encargado (Municipalidad) realiza sus actividades, ello debido a que no se dan las garantías suficientes para una debida implementación de elementos de seguridad, ante ello proponemos la creación de una Ordenanza Municipal que proteja tanto la libertad de tránsito y resguarde la seguridad ciudadana, cuyo texto es el siguiente:

ORDENANZA No. 004

José Leonardo Ortiz, 14 de junio del 2019

**EL CONCEJO DISTRITAL DE JOSE
LEONARDO ORTIZ;**

Visto, en Sesión Ordinaria de Concejo del 09 de junio del 2019, el Dictamen conjunto de las Comisiones de Desarrollo Urbano y Asuntos Jurídicos, respecto al Proyecto de Ordenanza que Regula el uso de Elementos de Seguridad en el Distrito de José Leonardo Ortiz y,

CONSIDERANDO:

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

Que, el Artículo 194° de la Constitución Política del Estado y el Artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades No. 27972, establece que las Municipalidades son órganos de gobierno local que gozan de autonomía política económica y administrativa en los asuntos de su competencia, la cual radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico;

Que, la seguridad ciudadana se funda en principios de orden jurídico, social y ético que garanticen las condiciones indispensables para el normal desenvolvimiento de la persona y que permiten la adopción de acciones preventivas que aseguren la integridad de los ciudadanos y de sus patrimonios;

Que, el Artículo 197° de la Constitución Política del Estado establece que 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;

Que, es conveniente normar sobre los diversos elementos de seguridad instalados o por instalarse en el distrito de José Leonardo Ortiz promoviendo que se cumplan las condiciones imprescindibles de excepcionalidad, temporalidad y

accesoriedad, cuidando de obstruir las vías troncales de interconexión, ni de impedir el libre acceso a vehículos de acciones rápidas y de emergencia en casos de necesidad;

Estando a lo expuesto y en uso de las facultades conferidas en el inciso 8) del Artículo 9° de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, **por MAYORÍA y con dispensa del trámite de aprobación del Acta, ha dado la siguiente:**

ORDENANZA QUE REGULA EL USO DE ELEMENTOS DE SEGURIDAD RESGUARDANDO EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO Y PROPIEDAD PRIVADA EN EL DISTRITO DE JOSE LEONARDO ORTIZ

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°.- OBJETO: La presente Ordenanza tiene como objeto normar el uso de dispositivos denominados "Elementos de Seguridad", en vías locales y a solicitud de las agrupaciones vecinales, en el marco de lo estipulado en la presente Ordenanza a fin de proporcionar medidas de resguardo y protección del ejercicio del derecho a la vida e integridad física, así como a la libertad de tránsito por la vía pública y a la propiedad privada, contemplados en nuestra Constitución Política.

Artículo 2°.- DEFINICIÓN DE ELEMENTO DE SEGURIDAD: Se entiende por Elementos de Seguridad aquellos dispositivos que proporcionen resguardo a la ciudadanía de las agresiones contra la persona, la propiedad y cualquier otro tipo de agresión. Estos elementos pueden ser:

- Rejas batientes.- Estructuras metálicas compuestas por dos puertas vehiculares, las mismas que son sostenidas por postes metálicos anclados entre la vereda y la calzada de las vías locales y dos puertas peatonales, igualmente sostenidas en postes metálicos anclados entre el límite de propiedad y la vereda.
- Plumas levadizas y/o electromagnéticas.- Estructuras metálicas compuestas por elementos longitudinales y un contrapeso de manera que permita el izamiento y/o apertura y cierre manual de dichos elementos, apoyados en dos soportes anclados entre la vereda y la calzada de las vías
- Casetas de vigilancia.- Construcción removible que puede ser de madera, fibra de vidrio u otro material

O algún otro elemento de seguridad que cumpla con los parámetros establecidos por la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

CAPÍTULO II

DE LA AUTORIZACIÓN Y SUS ALCANCES

Artículo 3°.- PERSONAS SUJETAS AL PRESENTE PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN: Las agrupaciones vecinales debidamente acreditadas, podrán solicitar a la autoridad municipal autorización para el uso de elementos de seguridad, la misma que estará debidamente sustentada en función del resguardo de los integrantes de la agrupación vecinal y su necesidad de protección.

Artículo 4°.- COMPETENCIA PARA OTORGAR LA AUTORIZACIÓN: La autorización, materia de la presente Ordenanza, será otorgada por la Gerencia de Seguridad Ciudadana, previo informes técnicos favorables de las Subgerencia de Planificación Urbana y Catastro, Subgerencia de Transito, Vialidad y Transporte público, Subgerencia de Participación Vecinal y Subgerencia de Serenazgo y Defensa Civil. En la autorización se indicará lo siguiente:

- a) El elemento de seguridad a instalar.
- b) Las vías locales a interferir.
- c) Las indicaciones técnicas que se debe cumplir para la instalación y uso del elemento de seguridad de acuerdo a los informes emitidos y la presente Ordenanza.
- d) Obligaciones específicas de los operadores, de ser el caso.

Artículo 5°.- REQUISITOS PARA EL TRÁMITE: La agrupación vecinal que desee obtener la autorización, deberá adjuntar a su solicitud la documentación que acredite lo siguiente:

- a) Reconocimiento de la agrupación vecinal expedida por la Municipalidad de José Leonardo Ortiz.
- b) Contar con la conformidad de por lo menos el 80 % de los propietarios y residentes de predios - una firma por predio - ubicados dentro del área que estaría afectada con la instalación del elemento de seguridad, para lo cual deberá adjuntar el padrón de vecinos que apoyan el pedido debidamente firmado por los mismos a la fecha de la solicitud.
- c) Los detalles y especificaciones técnicas del diseño, tamaño, materiales y características especiales del elemento de seguridad a instalar, de conformidad a las disposiciones contenidas en la presente Ordenanza y las normas complementarias.
- d) El pago del derecho correspondiente con el siguiente detalle:
 - Por inspección ocular
 - Por derecho de autorización de instalación de elementos de seguridad

Artículo 6°.- LINEAMIENTOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LA AUTORIZACIÓN: La autorización para el uso de elementos de seguridad se otorgará o denegará de acuerdo a los siguientes lineamientos:

- a) La repercusión en el tránsito vehicular y peatonal generada por la interferencia solicitada, en virtud de su volumen e importancia.
- b) La repercusión comercial sobre establecimientos y negocios que existan dentro del área que se genera por la instalación de los elementos de seguridad.
- c) No se autorizará el uso de elementos de seguridad en vías nacionales, expresas, arteriales o colectoras.
- d) Los elementos de seguridad que se encuentren instalados en vías locales próximas a intersecciones que sufren congestión vehicular en horas punta y que sirven de comunicación con otras vías de mayor jerarquía, deberán permanecer abiertas durante dichas horas.
- e) No se permitirá la instalación de un elemento de seguridad dentro de un perímetro que ya cuente con dicho elemento. Los elementos de seguridad que no cumplan con este requisito deberán ser retirados en el plazo establecido en la presente Ordenanza.

Artículo 7°.- TRAMITE DEL PROCEDIMIENTO: El trámite de autorización para el uso de elementos de seguridad está sujeto a evaluación previa con silencio administrativo negativo y se inicia con la recepción del expediente por Trámite Documentario con los requisitos señalados en la presente Ordenanza, debiéndose seguir los siguientes pasos:

- a) Se remite el expediente a la Subgerencia de Serenazgo y Defensa Civil a fin que emita opinión, de acuerdo a su competencia, sobre el pedido formulado; y, en caso de que el informe sea favorable se derivará el expediente a la Subgerencia de Participación Vecinal para que se pronuncie sobre la verificación y conformidad requerida por la presente Ordenanza en cuanto al porcentaje de firmas de los vecinos de la zona circundante del elemento por instalar o que ya está instalado.
- b) Si los informes de las áreas mencionadas en el numeral precedente son favorables, el expediente pasará a la Subgerencia de Tránsito, Vialidad y Transporte público para la información correspondiente de acuerdo a su competencia.
- c) Si los informes de las áreas mencionadas en el numeral precedente son favorables, el expediente pasará a la Subgerencia de Planificación Urbana y Catastro para la información correspondiente de acuerdo a su competencia.

- d) Si alguno de los informes se pronuncia por la improcedencia de la solicitud, la Gerencia de Seguridad Ciudadana cursará comunicación a los solicitantes para que subsanen las observaciones hechas, si fueran removibles.
- e) La Gerencia de Seguridad Ciudadana emitirá la Resolución concediendo o denegando la autorización solicitada.

Artículo 8°.- VIGENCIA Y RENOVACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN: La autorización o renovación se otorgará por el plazo de tres años. Esta última se tramitará dentro de los sesenta (60) días anteriores al vencimiento del plazo, para lo cual se deberá cumplir con los requisitos previstos en los literales b) y d) del Artículo 5° de la presente Ordenanza.

Artículo 9°.- OBLIGACIONES DE LOS TITULARES DE LA AUTORIZACIÓN: Los titulares de la autorización para el uso de elementos de seguridad, deberán cumplir las siguientes obligaciones:

- a) Contar con la presencia de al menos un vigilante por elemento de seguridad.
- b) El vigilante no podrá establecer condiciones que restrinjan el libre tránsito, salvo flagrante delito, debiendo comunicar en forma inmediata a la Policía Nacional del Perú mediante un equipo de comunicación rápido, para que proceda conforme a sus atribuciones.
- c) Sin la presencia del vigilante el elemento de seguridad deberá permanecer abierto.
- d) Los ingresos peatonales permanecerán abiertos y sin ningún obstáculo que impida el ingreso a las personas.
- e) Proveer el necesario mantenimiento y operatividad al elemento de seguridad en concordancia con las disposiciones previstas en la presente Ordenanza.
- f) Exhibir carteles de libre pase en lugar visible.
- g) Instalar a su costado, la señalización que indique la respectiva autorización.

Los representantes de la agrupación vecinal autorizada son responsables directamente de los daños o problemas que se generen en la manipulación de los elementos de seguridad que se instalen en el distrito.

Artículo 10°.- FACULTADES DE LOS TITULARES DE LA AUTORIZACIÓN: La autorización para el uso de elementos de seguridad, faculta a los vigilantes que las operan a:

- a) Tomar nota del número de placa y demás características exteriores de los vehículos que ingresen o salgan por las vías locales interferidas, conforme el inciso b) del artículo 9° de la presente Ordenanza.
- b) Impedir el paso de personas a pie o en vehículo en flagrante delito.

Artículo 11°.- IMPLEMENTACIÓN DEL PADRÓN DE PERSONAS QUE OPERAN ELEMENTOS DE SEGURIDAD: La Gerencia de Seguridad Ciudadana implementará y mantendrá un Padrón de Registro para las personas naturales y jurídicas que se encargarán de la vigilancia a que hace referencia la presente Ordenanza y que serán presentadas por el representante de la titular de la autorización, debiéndose considerar como mínimo los siguientes requisitos:

- a) Nombre de la persona natural o jurídica y de su representante.
- b) Relación de vigilantes, los cuales deberán ser mayores de edad y aptos para la labor a desarrollar.
- c) Cuadro de distribución y cronograma vigente de los horarios de los vigilantes.

Artículo 12°.- INCUMPLIMIENTO DE LA PRESENTE ORDENANZA: El incumplimiento de lo establecido en la presente Ordenanza constituye infracción que dará lugar a la imposición de sanciones al titular de la autorización o a quienes resulten responsables en caso de no existir autorización.

CAPÍTULO III

DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 13°.- INFRACCIONES Y PROCESO SANCIONADOR: El incumplimiento de lo prescrito en la presente ordenanza constituye infracción, para lo cual se incorporan en el Cuadro de Sanciones y Escala de Multas, aprobado por la Ordenanza 87-MDLM, los siguientes códigos de infracción:

CÓDIGO	INFRACCION	% UIT	SANCIÓN COMPLEMENTARIA
JLO 00	GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA		
JLO 01	Por impedir el libre tránsito de personas y/o vehículos en la vía pública con elementos de seguridad fijos o móviles no autorizados o cuya autorización haya vencido (por cada elemento).	50%	RETIRO
JLO 02	Por no mantener en buen estado de conservación y uso el elemento de seguridad	10%	

	autorizado.		
JLO 03	Por impedir el tránsito peatonal o vehicular en el acceso controlado por el vigilante del elemento de seguridad autorizado instalado en la vía pública.	50%	RETIRO
JLO 04	Por dejar el elemento de seguridad autorizado cerrado y/o en estado de abandono, conforme lo establece el reglamento.	50%	RETIRO
JLO 05	Por instalar o usar elementos de seguridad y/o casetas de vigilancia en la vía pública sin contar con la autorización respectiva o cuando dicha autorización haya vencido y, aún se encuentre en trámite la respectiva solicitud de autorización y/o renovación de la misma.	100 %	RETIRO
JLO 06	Por instalar o usar elementos de seguridad en la vía pública en forma diferente a lo dispuesto en la ordenanza que regula la materia o de forma distinta a la autorizada.	100 %	REVOCACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN

Artículo 14°.- APLICACIÓN DE SANCIONES Y RETIRO: Ante la comisión de cualquiera de las infracciones antes señaladas, se procederá a iniciar el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento de Fiscalización y Control Administrativo de la Municipalidad de José Leonardo Ortiz, aplicándose las sanciones correspondientes de acuerdo al cuadro establecido en la presente Ordenanza.

La reincidencia y continuidad en las infracciones contenidas en la presente Ordenanza serán aplicadas de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización y Control Administrativo de la Municipalidad de José Leonardo Ortiz vigente.

Los elementos de seguridad instalados sin autorización municipal o que no sea posible su autorización, deberán ser retirados por las agrupaciones vecinales dentro de un plazo máximo de 30 días calendarios, posteriores a la notificación hecha por la Municipalidad requiriendo el retiro. Vencido este plazo la Municipalidad a través de la Gerencia de Seguridad Ciudadana, con el apoyo de la Gerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano, procederá al retiro de estos elementos, bajo cuenta, costo y riesgo de la agrupación vecinal infractora.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Primera.- Las autorizaciones para la instalación de elementos de seguridad en vías públicas que hayan sido otorgadas por la Municipalidad de José Leonardo Ortiz antes de la vigencia

de la presente Ordenanza, deberán adecuarse a lo dispuesto en la presente norma. En caso contrario, los mismos deberán ser retirados de la vía pública.

Segunda.- Los elementos de seguridad no autorizados respecto de los cuales no sea posible ubicar a la persona natural o jurídica que los instaló, serán retirados por la Municipalidad de José Leonardo Ortiz en forma inmediata y los gastos que demande este retiro serán asumidos por la entidad y/o persona que reclame la titularidad de estos elementos.

Tercera.- Son de aplicación a los casos previstos en esta Ordenanza, los procedimientos administrativos establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444.

Cuarta.- Facúltese al Señor Alcalde para que, mediante Decreto de Alcaldía, reglamente la presente Ordenanza.

Quinta.- Otórguese un plazo de 90 días calendarios a partir de la vigencia de la presente Ordenanza a las agrupaciones vecinales para que adecuen las autorizaciones, de aquellos elementos de seguridad ya instalados, a las disposiciones de la presente ordenanza. Vencido dicho plazo se procederá de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 14° de la misma.

**REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE
Y CÚMPLASE**

SG/opu.

Secretario General

WILDER GUEVARA DIAZ
Alcalde

CONCLUSIONES

1. El concepto de la seguridad es el trabajo conjunto del Estado por medio de la policía nacional, los gobiernos locales, municipales con la participación de los ciudadanos en general buscando la prevención de los actos delictivos y fomentar la paz y así llegar a ser una sociedad libre de delitos los delitos. Por otra parte la libertad de 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.
2. El Tribunal Constitucional ha venido realizando un juicio valorativo en el que se concluye que la seguridad ciudadana, como bien jurídico protegido, al favorecer a todas las personas en general, prevalece sobre la libertad de tránsito, considerándose a esta como una libertad individual que beneficia tan sólo a algunos. Esta posición es errónea puesto que en realidad la libertad de tránsito beneficia a “todos aquellos que quieran ejercitarla” y la seguridad ciudadana tan sólo a unos cuantos “vecinos cuyas urbanizaciones se encuentran enrejadas” los mismos que pueden ser identificables. En relación a la inconstitucionalidad de los enrejados, el Tribunal Constitucional ha señalado que su instalación no tendría que ser considerada como tal mientras no sean un obstáculo para el ejercicio del derecho al libre tránsito, indicando que podría existir una limitación razonable y proporcional, y que dicha medida tiene que estar justificada por los hechos que le han dado origen. Esta posición es peligrosa pues se deja una puerta abierta para que cualquier persona proceda a enrejar su calle indicando que es una “limitación razonable y proporcional”.

3. En el distrito de José Leonardo Ortiz, cada día va incrementando la realización de hechos delictivos en sus diferentes modalidades; son riesgos que afectan la integridad física y el patrimonio de las personas, afectando una labor preventiva y disuasiva de acción municipal como una alternativa eficiente y operativa ante los múltiples problemas que afectan la tranquilidad y paz de los ciudadanos, por lo que es evidente la necesidad de la implementación de un marco normativo regulador para la colocación de rejas en las vías públicas por motivo de seguridad ciudadana, respetando los criterios de proporcionalidad y razonabilidad en los permisos que se otorguen por parte de la municipalidad, la cual sería materializada a través de una Ordenanza Municipal.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

1. ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
2. BAUMAN, Zygmunt. *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2002.
3. BORJA, Jordi. *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial, 2003.
4. BUSTOS RAMIREZ, Juan. *Seguridad ciudadana y seguridad jurídica*. Primera edición, España, Editorial Dialnet, 2007.
5. CARRION M, Fernando y DAMMERT G, Manuel. *Economía Política De La Seguridad Ciudadana*, Quito, Editorial Flacso, 2009.
6. COLMEIRO, Manuel. *Derecho constitucional de las Repúblicas hispano-americanas*, Madrid, Imprenta de Gabriel Alhambra, 1856.
7. DANMERT, Lucía; KARMY, Rodrigo y MANZANO, Liliana. *Ciudadanía, Espacio Público y Temor en Chile*, Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, 2004.
8. FEDERACION IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN. *Seguridad Ciudadana*. VIII Informe Sobre Derechos Humanos, 2011.
9. GARCIA FIGUEROA, Alfonso. *Principios y Positivismo Jurídico*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1998.
10. GARCÍA-CALDERÓN LANDA, Francisco. *Diccionario de la legislación peruana*, Lima, Grijley, 2004.
11. GUTIÉRREZ, Obdulia. *La ciudad y el miedo. VII Coloquio de Geografía Urbana*, Girona, Universitat de Girona, 2005.
12. MAZZA, Angelino. *Ciudad y espacio público. Las formas de la inseguridad urbana*, Madrid, Cuaderno de Investigación Urbanística, 2009.
13. MESÍAS RAMIREZ, Carlos y SOSA SACIO, Juan Manuel. *La Constitución comentada*, Lima, Gaceta Jurídica, 2005.

14. ORGAZ, Arturo. *Diccionario de Derecho y Ciencias Sociales*, Córdoba, Editorial Assandri, 1961.
15. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 6ª ed., Madrid, Tecnos, 1999.
16. PINO, Giorgio. *Conflictos entre derechos fundamentales. Una crítica a Luigi Ferrajoli*. Palermo, Universidad de Palermo, 2009.
17. PRIETO SANCHÍS, Luis. *Estudios sobre Derechos Fundamentales*, Madrid, Editorial Debate S.A., 1990.
18. RABOTNIKOF, Nora. *El espacio público y la democracia moderna*, México, Instituto Federal Electoral, 1997.
19. REMY, Jean y VOYÉ, Liliane. *Ville: ordre et violence*, Paris, Presses Universitaires de France, 1981.
20. RICO, José María y CHINCHILLA, Laura. *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*, 1º ed., México, Siglo XXI Editores, 2002.
21. RUBIO CORREA, Marcial. *El estado peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011.
22. RUBIO CORREA, Marcial. *El Test de Proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011
23. RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Tomo III, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999.
24. RUBIO CORREA, Marcial. *La constitucionalización de los derechos en el Perú del siglo XIX*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003.
25. SANCHEZ AGESTA, Luis. *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, 7ª ed., Madrid, Facultad de Derecho-Universidad Complutense, 1980.
26. SILVA SANTISTEBAN, José. *Curso de derecho constitucional*, Lima, Impreso por Manuel Lagori, 1856.

27. TAKANO, Guillermo y TOKESHI, Juan. *Espacio público en la ciudad popular: reflexiones y experiencias desde el Sur*, Lima, Desco, 2007.

REVISTAS

1. FIX ZAMUDIO, Héctor. “La Protección procesal de las garantías individuales en América Latina” en *Revista Comisión Internacional de Juristas*, Volumen 9, N°. 2, diciembre 1968.
2. FREIXES SAN JUAN, Teresa y REMOTTI CARBONELL, José. “La Configuración Constitucional de la Seguridad Ciudadana” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 87, enero-marzo 1995.
3. GARCIA MAYNEZ, Eduardo. “La libertad como derecho” en *Revista de la Facultad de Derecho*, N°. 3, 1ª ed., junio-agosto 2002.
4. PLOGER, Jorg. “La formación de enclaves residenciales en Lima en el contexto de la inseguridad” en *Lima, diversidad y fragmentación de una metrópoli emergente*, Quito, Olacchi, 2009.
5. ROITMAN, Sonia. “Barrios cerrados y segregación social urbana” en *Scripta Nova*, N°146, Volumen 7, 2003.
6. SOLOZABAL ECHAVARRIA, Juan José. “Algunas cuestiones básicas acerca de la teoría de los derechos fundamentales” en *Revista de Estudios Políticos*, N° 71, Madrid, 1991.
7. VEGA CENTENO, Pablo. “El modelo urbano que sigue Lima en la actualidad: el responsable olvidado de la inseguridad” en *Revista Argumentos*. Lima, año 7, número 1, 2013.

TESIS DE REFERENCIA

1. ARAMAYO VARGAS, María Cecilia. *Análisis jurídico del juicio valorativo realizado por el Tribunal Constitucional respecto al conflicto de derechos generado por las medidas de seguridad ciudadana (reja) en las urbanizaciones y el libre tránsito en Arequipa 2016*, Tesis para optar el grado de Maestro en Ciencias del Derecho con mención en Derecho

- Constitucional y Tutela Jurisdiccional, Arequipa, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2016.
2. ARCE RAMIREZ, Martín Juvenal. *Derecho a la seguridad ciudadana y a la libertad de tránsito Distrito de la Molina 2017*. Tesis para optar el título profesional de Abogado, Lima, Universidad Peruana Los Andes, 2018.
 3. CHOQUE CÁCERES, Giomar Fresia. *Vulneración de derechos constitucionales por las restricciones de tránsito internacional a menores de edad. Caso especial: control fronterizo "Santa Rosa" de Tacna. Periodo 2014-2015*, Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho Constitucional, Tacna, Universidad Privada de Tacna, 2017.
 4. SANDOVAL ESPINOZA, Gabriela. *Vivir entre rejas: Seguridad Ciudadana y Privatización de la calle en Urbanizaciones de Ate y La Molina*, Tesis para optar el grado de Magíster en Sociología con mención en Desarrollo, Lima, Pontificia Universidad Católica Del Perú, 2013.





RECURSOS ELECTRÓNICOS

1. ASPEC. *Informe especial Lima entre rejas 2010* [ubicado el 25.V 2017]. Obtenido en https://issuu.com/aspec/docs/informe_rejas.
2. DECRETO SUPREMO N°105-2002-PCM [ubicado el 25.IV 2017]. Obtenido en: <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/05/Decreto-Supremo-105-2002-PCM.pdf>
3. DIARIO CORREO. *JLO concentra el 60% de la delincuencia en Lambayeque*. [ubicado el 10.IV 2019]. Obtenido en: <https://diariocorreo.pe/edicion/lambayeque/jlo-concentra-el-60-de-la-delincuencia-en-lambayeque-757808/>
4. DIARIO LA REPUBLICA. *La crítica situación de José Leonardo Ortiz ad portas de la campaña electoral*. [ubicado el 10.IV 2019]. Obtenido en: <https://larepublica.pe/sociedad/1254083-critica-situacion-jose-leonardo-ortiz-ad-portas-campana-electoral>




5. DIARIO PERU21. *Chiclayo: Buscan reducir criminalidad en el distrito de José Leonardo Ortiz*. [ubicado el 10.IV 2019]. Obtenido en: <https://peru21.pe/peru/chiclayo-buscan-reducir-criminalidad-distrito-jose-leonardo-ortiz-443086>
6. INFORME DEFENSORIAL N° 81 LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD CIUDADANA. *Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana*, 2004 [ubicado el 25.IV 2017]. Obtenido en [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021d0cumentos/77563E5C1770561A052581540059D365/\\$FILE/Informe_N_81.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021d0cumentos/77563E5C1770561A052581540059D365/$FILE/Informe_N_81.pdf)
7. INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO PARA AMÉRICA CENTRAL. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*, 2009 [ubicado el 23.IV 2017]. Obtenido en https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf
8. JOSEPH A, Jaime; PEREYRA C, Omar y MARIN D, Luis. *Haciendo ciudades y ciudadanía desde espacios locales: experiencias desde San Martín de Porres (Lima) y José Leonardo Ortiz (Chiclayo)*, Buenos Aires, CLACSO, 2009. [ubicado el 25.II 2019]. Obtenido en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20160317034154/p3.pdf>
9. LAGOS, Marta y DAMMERT, Lucía. *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*, 2012. [ubicado el 25.II 2019]. Obtenido en: https://www.researchgate.net/publication/320163062_La_Seguridad_Ciudadana_El_problema_principal_de_America_Latina
10. LEÓN FLORIÁN Felipe Johan. *El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia del TC*, Centro de Estudios Constitucionales [ubicado el 15.VII 2017]. Obtenido en: http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2084_1_principio_proporcionalidad_y_jurisprudencia_tc_felipe_johan_leon_florian.pdf

11. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD NACIONAL [ubicado el 25.IV 2017]. Obtenido en: http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/wp-content/uploads/2015/02/18_normativa.pdf
12. MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSE LEONARDO ORTIZ. *Plan Local de Seguridad Ciudadana 2017*. [ubicado el 25.II 2019]. Obtenido en: http://www.munijlo.gob.pe/web/archives_load/SEG_CIUADADANA/2017/PLS_C2017-JLO.pdf
13. MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSE LEONARDO ORTIZ. *Reglamento de Organización y Funciones*. [ubicado el 25.II 2019]. Obtenido en: <http://www.munijlo.gob.pe/web/descargas/ROF.pdf>
14. ORGAZ, Arturo. *Diccionario de Derecho y Ciencias Sociales*, Ed. Assandri, Córdoba, República Argentina, 1961, p. 179 [ubicado el 10.VI 2017]. Obtenido en: <http://www.significadolegal.com/2010/08/concepto-de-habeas-corporus.html>.
15. PLAN BICENTENARIO-EL PERÚ HACIA EL 2021 [ubicado el 25.IV 2017]. Obtenido en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf
16. VARGAS PEREZ, María Teresa. *La libertad de tránsito y la existencia de límites a su ejercicio. Exp. N°3482-2005-PHC/TC. Caso Brain Delgado contra Junta de Vecinos del Parque Malpica, 2017* [ubicado el 25.III 2018]. Obtenido en: <http://repositorio.ucp.edu.pe/bitstream/handle/UCP/418/VARGAS-1-Trabajo-La%20Libertad.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
17. VUANELLO, Roxana. *Violencia e inseguridad urbana: la victimización de los jóvenes*, 2005 [ubicado el 23.V 2017]. Obtenido en: <https://www.redalyc.org/pdf/184/18411608.pdf>

ANEXO 01

Municipalidad Distrital de José L. Ortiz UNIDAD TRAMITE DOCUMENTARIO RECEPCION			
 SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA			
LEY DE TRANSPARENCIA N° 27896 Y DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 043-2003-PCM			
N° 01830 FECHA 08 FEB 2019 OFICINA DEL CARMEN TORRES POZO	FOLIO 02 HORA 10:18 		
I. OFICINA RESPONSABLE DE ENTREGAR LA INFORMACIÓN			
Sub-Gerencia de Obras Privadas			
II. DATOS DEL SOLICITANTE			
A.) APELLIDOS Y NOMBRES	DOCUMENTO DE IDENTIDAD (D.N.I)		
Fuentes Vasquez Antonio Ismael	72521757		
B.) DOMICILIO (marca con un aspa)			
<input checked="" type="checkbox"/> AV <input type="checkbox"/> CALLE <input type="checkbox"/> JR <input type="checkbox"/> PSJ <input type="checkbox"/> N° DPTO <input type="checkbox"/> INT			
Wilfredo Valdiviezo #327			
DISTRITO	URBANIZACIÓN	PROVINCIA	DEPARTAMENTO
Chiclayo	La Primavera	Chiclayo	Lambayeque
CORREO ELECTRONICO		TEL - CELULAR	
fuentes-a-9@hotmail.com		948260571	
III. INFORMACIÓN SOLICITADA			
Copia de Resolución de Alcaldía que permitio la instalacion de regos de seguridad en la Calle Camino del Inca.			
Copia de Resolución de Alcaldía que permitio el colocado de regos en las calles San Isidro, Las Eras y Taxmi			
IV. DEPENDENCIA QUE REQUIERE LA INFORMACIÓN			
Proyecto de Investigación Universitaria (USAT)			
FIRMA DEL SOLICITANTE		ADJUNTAR COPIA DEL D.N.I	
 			

ANEXO 02

LIBRO DE RECLAMACIONES D.S. N° 042 - 1011 - PCM			
 <p>Municipalidad Distrital José Leonardo ortiz Av. Sáenz Peña N° 2151 - Urb. Latina - Telf. 253882 www.munijlo.gob.pe libro de reclamaciones@munijlo.gob.pe R.U.C. 20148364975</p>	HOJA DE RECLAMACIÓN N° 000101		
	FECHA	10	04
1.- NOMBRE: Antonio Ismael Fuentes Vásquez			
Domicilio: Av. Wilfredo Valdiviezo #327 - Urb. La Primavera			
DNI / CE: 72521757		Teléfono: 948260571 Email: antofuva@gmail.com	
Padre o Madre (para el caso de menor de edad):			
2.- IDENTIFICACIÓN DEL BIEN CONTRATADO:			
Producto:		Descripción:	
Servicio:	X	Veltsin Stanlin Saavedra Calle - Sub Gerente de Planificación Urbana y Catastro	
3.- DETALLE DE LA RECLAMACIÓN:			
		RECLAMO (1)	QUEJA (2) X
DETALLE: El día 08 de febrero solicite información acerca de unas resoluciones de Alcaldía a la Sub-Gerencia de Obras Privadas, habiendo transcurrido 2 meses y habiéndome citado 3 veces a la hora de entrada del funcionario Saavedra Calle, no encontrándose en su puesto de trabajo. Exp. N° - 01830 - 08/02/19			
			 FIRMA DEL CONSUMIDOR
4.- ACCIONES ADOPTADAS POR EL PROVEEDOR			
DETALLE: _____ _____ _____ _____			
			FIRMA DEL PROVEEDOR OPCIONAL
(1) RECLAMO: Disconformidad relacionada a los productos o servicios		(2) QUEJA: Disconformidad no relacionada a los productos o servicios; o malestar o descontento respecto a la atención al público	

CONSUMIDOR

ANEXO 03



MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ LEONARDO ORTIZ
SUB GERENCIA DE HABILITACIONES URBANAS Y EDIFICACIONES.

“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

José Leonardo Ortiz, 09 de Mayo del 2019.

CARTA N° 121 -2019-MDJLO/GIDU-SGOPyCU.

SEÑOR(a):

Antonlo Ismael Fuentes Valdivieso N°327 Urb. La Primavera – Chiclayo.

Presente.-

ASUNTO: INFORMACION SOLICITADA.

REF. : EXP. N°01830-2019-UTD (08.02.2019)

INF. N°008-2019-MDJLO/SGOPYCU-NDMM.

De mi especial consideración:

Sirva el presente para hacer llegar mis más sinceros saludos a nombre de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, y de esta Sub Gerencia, y en atención al Expediente de la Referencia, donde solicita la información de la Autorización o Resolución de Instalación de rejas en las calles Caminos del Inca, San Isidro, Las Eras y el Taymi, debo informar que según el señor encargado de los archivos indica que no existe ninguna autorización, ni Resolución de Instalación de rejas en las mencionadas calles.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente;


 MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ L. ORTIZ
 Sub Gerencia de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones
 Arq. Yeltsin Stalin Saavedra Calle
 CAP: 19470 - SUB - GERENTE(E)

C.c.:
 Archivo

ANEXO 03



MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ LEONARDO ORTIZ
SUB GERENCIA DE OBRAS PRIVADAS Y CONTROL URBANO

"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"

INFORME N° 008-2019-MDJLO/SGOPYCU-NDMM.

A : Arq. YELTSIN STALIN SAAVEDRA CALLE.
 Sub Gerente de Obras Privadas y Control Urbano de la MDJLO.

ASUNTO : DOY RESPUESTA A REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN.
REF. : PROVEIDO N° 164-2019-MDJLO/SGOPYCU
 EXP. N° 1830 DEL 08/02/2018

FECHA : José Leonardo Ortiz, 24 de Febrero del 2019.

Por el presente hago llegar mi cordial saludo y en atención a los documentos de la referencia, informo:

Que, realizada la búsqueda en el Archivo Digital, respecto a la existencia de alguna Resolución y/o Autorización para la colocación de Rejas en la Calle Caminos del Inca – Urbanización Latina; y en las Calles San Isidro, Las Eras y El Taymi, **NO REGISTRA** ninguna Autorización mucho menos Resolución para la ejecución de las indicadas obras.

DEVUELVO: Exp. En Original (02 folios).

Es todo cuanto informo a Ud. para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente;

C.C.
 ARCHIVO.


 Municipalidad Distrital de José L. Ortiz
 SUB GERENCIA DE OBRAS PRIVADAS Y CONTROL URBANO
 T4C DAVID WERA MONTENEGRO
 LIQUIDADOR Y CONTROL DE NOTIFICACIONES

