



UNIVERSIDAD
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

**Análisis de la constitucionalidad de las políticas públicas
en materia de seguridad ciudadana y su eficacia para
garantizar el derecho a la paz y a la tranquilidad de los
ciudadanos: el caso de la limitación del uso compartido de
las motos lineales en Perú**

Tesis para optar el Título de
Abogado


Karolay Erlinda Escobar Agurto

Asesor(es):
Dr. Luis Fernando Castillo Córdova

Piura, mayo de 2024

Aprobación

La tesis titulada “Análisis de la constitucionalidad de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y su eficacia para garantizar el derecho a la paz y a la tranquilidad de los ciudadanos: el caso de la limitación del uso compartido de las motos lineales”, presentada por la bachiller Karolay Erlinda Escobar Agurto en cumplimiento con los requisitos para obtener el Título de Abogado, fue aprobada por el Director de tesis Dr. Luis Fernando Castillo Córdova.



Director de tesis



Declaración Jurada de Originalidad del Trabajo Final


Yo, Karolay Erlinda Escobar Agurto, egresado del Programa Académico de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, identificado(a) con DNI N° 72218783.

Declaro bajo juramento que:

1. Soy autor del trabajo final titulado:
“Análisis de la constitucionalidad de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y su eficacia para garantizar el derecho a la paz y a la tranquilidad de los ciudadanos: el caso de la limitación del uso compartido de las motos lineales en Perú”
El mismo que presento bajo la modalidad de Tesis¹ para optar el Título profesional² de Abogado.
2. Que el trabajo se realizó en coautoría con los siguientes alumnos de la Universidad de Piura.
 - Haga clic o pulse aquí para escribir texto, identificado con DNI N° Escribir número
3. La asesoría del trabajo estuvo a cargo de:
 - Dr. Luis Fernando Castillo Córdova, identificado con DNI N° 02822012
4. El texto de mi trabajo final respeta y no vulnera los derechos de terceros o de ser el caso derechos de los coautores, incluidos los derechos de propiedad intelectual, datos personales, entre otros. En tal sentido, el texto de mi trabajo final no ha sido plagiado total ni parcialmente, para la cual he respetado las normas internacionales de citas y referencias de las fuentes consultadas.
5. El texto del trabajo final que presento no ha sido publicado ni presentado antes en cualquier medio electrónico o físico.
6. La investigación, los resultados, datos, conclusiones y demás información presentada que atribuyo a mi autoría son veraces.
7. Declaro que mi trabajo final cumple con todas las normas de la Universidad de Piura.

El incumplimiento de lo declarado da lugar a responsabilidad del declarante, en consecuencia; a través del presente documento asumo frente a terceros, la Universidad de Piura y/o la Administración Pública toda responsabilidad que pueda derivarse por el trabajo final presentado. Lo señalado incluye responsabilidad pecuniaria incluido el pago de multas u otros por los daños y perjuicios que se ocasionen.

Fecha: 11/04/2024.


.....
Firma de autor optante³

¹ Indicar si es tesis, trabajo de investigación, trabajo académico o trabajo de suficiencia profesional.

² Grado de Bachiller, Título profesional, Grado de Maestro o Grado de Doctor.

³ Idéntica al DNI; no se admite digital, salvo certificado.

Dedicatoria

Con profundo agradecimiento y amor, dedico este trabajo a mis padres, José y Erlinda, cuyo amor y apoyo han sido mi fortaleza y mi inspiración constante en los momentos más desafiantes. Su guía y su fe inquebrantable en mis capacidades han sido fundamentales en este proceso.

A mis amigas, por haber sido un soporte emocional importante, brindándome alegrías y consuelo en los momentos más desafiantes de este viaje académico, que me dieron fuerzas para continuar adelante en los días más difíciles.



Agradecimientos

A mis profesores, agradezco su dedicación y paciencia, por impartirme conocimientos y motivarme a alcanzar mis objetivos.

Un especial agradecimiento a mi asesor, Dr. Luis Castillo, por creer en este proyecto, por su dirección experta y consejos valiosos que han sido cruciales para la culminación de este trabajo.

Gracias a cada uno de ustedes por contribuir significativamente en esta importante etapa de mi vida.



Resumen

En un mundo donde la seguridad ciudadana se convierte cada vez más en un desafío complejo y multidimensional, este estudio se adentra en la tensa intersección entre la legislación de seguridad pública y los derechos humanos en Perú. La investigación se centra en la constitucionalidad y la eficacia de una política pública específica que propone limitar el uso compartido de motos lineales con el objetivo de fortalecer la seguridad ciudadana. A través de un análisis exhaustivo apoyado en la teoría armonizadora, se evalúa el impacto de esta medida en los derechos fundamentales, cruciales para el bienestar y el desarrollo socioeconómico.

El marco legal y constitucional que respalda estos derechos se explora detalladamente, subrayando la importancia de guiar la formulación e implementación de políticas públicas que respeten los estándares de derechos humanos. Se consideran tanto la jurisprudencia relevante como las normativas internacionales para asegurar la congruencia de la propuesta legislativa con los derechos fundamentales. Este enfoque integral ofrece perspectivas clave que guían la formulación de políticas públicas, destacando la necesidad de proteger derechos esenciales frente a los crecientes desafíos de seguridad.

Se realiza un análisis crítico de las políticas públicas actuales en materia de seguridad, identificando las brechas y desafíos en su diseño y ejecución. Este enfoque permite entender mejor cómo se pueden diseñar políticas que no solo sean efectivas en reducir la criminalidad y mejorar la seguridad pública, sino que también sean compatibles con los principios constitucionales y respetuosas de los derechos fundamentales.

El trabajo concluye con recomendaciones para los formuladores de políticas y legisladores, subrayando la importancia de un enfoque equilibrado que no solo asegure efectividad en términos de seguridad, sino que también se adhiera a los principios de derecho y justicia. Se sugieren estrategias para mejorar la legislación y las prácticas de seguridad en Perú, respetando y fortaleciendo el tejido constitucional y los derechos humanos. Este análisis proporciona una visión integral de la evaluación de políticas de seguridad a través de un prisma constitucional, ofreciendo un marco robusto para entender las interacciones entre ley, política y derechos en la gestión de la seguridad ciudadana y apoyando futuras reformas legislativas y políticas en Perú.

Tabla de contenido

Introducción.....	9
Capítulo 1 Bases dogmáticas sobre derechos fundamentales.....	11
1.1 Persona y derechos humanos	11
1.1.1 Breve marco histórico del reconocimiento de los derechos humanos	11
1.1.2 Derechos humanos como derechos fundamentales.....	12
1.1.3 Del Estado legal al Estado constitucional de derecho.....	14
1.1.4 El concepto material de los derechos fundamentales como base del Estado constitucional de derecho.....	16
1.2 La constitucionalización de los derechos fundamentales	18
1.2.1 Fuentes jurídicas del contenido constitucional de los derechos fundamentales	20
1.2.2 Importancia de la delimitación del contenido esencial como contenido constitucional	25
1.3 Metodologías de interpretación <i>iusfundamental</i>	27
1.3.1 Metodología conflictivista o teoría absoluta: el principio de proporcionalidad	27
1.3.2 Metodología armonizadora; criterios de delimitación del contenido constitucional	31
Capítulo 2 El derecho fundamental a la paz y a la tranquilidad	35
2.1 Delimitación conceptual	35
2.2 Desarrollo normativo del derecho a la paz y la tranquilidad	38
2.2.1 Las normas constitucionales directamente estatuidas	38
2.2.2 Las normas constitucionales adscritas: normas de desarrollo constitucional	40
2.2.3 Las normas constitucionales adscriptas de origen convencional	51
2.3 El bien humano debido o bien jurídico protegido: seguridad pública	57
2.3.1 Vertientes de la seguridad pública: de la seguridad nacional a la seguridad ciudadana	58
2.3.2 Marco jurídico de las vertientes de la seguridad pública en el ordenamiento peruano.....	60
2.3.3 El bien jurídico protegido seguridad ciudadana.....	61
2.4 Delimitación del contenido constitucional del derecho a la paz y la tranquilidad	65
2.5 Relación de la seguridad ciudadana con otros derechos fundamentales.....	69
2.5.1 Derecho a la vida.....	70

2.5.2	Derecho a la integridad	73
2.5.3	Derecho a la libertad y seguridad personal	75
2.5.4	Derecho a las garantías procesales y protección judicial	80
2.5.5	Derecho a la privacidad.....	83
2.5.6	Derecho a la libertad de expresión e información.....	87
2.5.7	Derecho al acceso a la información pública.....	89
2.5.8	Derecho a la libertad de reunión	93
2.5.9	Derecho a la propiedad	95
Capítulo 3 Políticas públicas		99
3.1	Definición	99
3.2	Proceso de formulación de las políticas públicas	100
3.2.1	Gestación de las políticas públicas.....	100
3.2.2	Diseño de las políticas públicas	100
3.2.3	Implementación de las políticas públicas.....	101
3.2.4	Evaluación de las políticas públicas.....	101
3.3	Enfoque regional de las políticas en materia de seguridad ciudadana.....	102
3.4	Enfoque peruano de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.....	109
Capítulo 4 La perspectiva armonizadora en el estudio de la constitucionalidad de la propuesta de seguridad ciudadana para limitar el uso compartido de las motos lineales.....		112
4.1	Propuesta legislativa que prohíbe el tránsito de dos personas en motos lineales	112
4.1.1	Contextualización y antecedentes de la propuesta	113
4.2	Evaluación de la constitucionalidad utilizando la teoría armonizadora	117
4.2.1	Aplicación del principio de no contradicción en la armonización del derecho a la paz y la tranquilidad con los derechos a la libertad de tránsito, propiedad privada y a la no discriminación	118
4.2.2	Protección constitucional del contenido esencial del derecho a la paz y a la tranquilidad y su finalidad última	126
4.2.3	El “ámbito material” y el “ámbito formal” del derecho a la paz y la tranquilidad	129
4.3	Eficacia de la propuesta	134
4.4	Propuesta de mejora al proyecto de ley	137
Conclusiones		140
Referencias.....		143
Jurisprudencia.....		152

Introducción

En los últimos años, diversos países de Latinoamérica, incluido el nuestro, han experimentado un incremento alarmante en los niveles de inseguridad, impulsados principalmente por la violencia y la delincuencia. Este fenómeno no solo restringe el desarrollo pleno de los ciudadanos, sino que también representa un obstáculo significativo para el crecimiento de la economía y para la reducción de los índices de pobreza. Frente a esta situación, las autoridades han propuesto medidas legislativas con el objetivo de mitigar la inseguridad. Entre estas destaca el controvertido proyecto de ley que busca prohibir el tránsito de dos personas en motos lineales por razones de seguridad, una medida que ha generado un amplio debate sobre su constitucionalidad y efectividad.

A lo largo de los años, diferentes especialistas se han pronunciado respecto de esta propuesta, mostrando su inviabilidad en particular porque podría vulnerar diversos derechos fundamentales. El propósito de esta investigación es evaluar la constitucionalidad de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, con especial atención en el mencionado proyecto de ley. Este estudio busca determinar si tal medida legislativa es compatible con los derechos fundamentales y si efectivamente contribuye a garantizar el derecho fundamental a la paz y a la tranquilidad, esenciales en un Estado de derecho.

Para lograr dicho cometido, el presente trabajo se ha dividido en cuatro capítulos. El primer capítulo denominado “Bases dogmáticas sobre derechos fundamentales”, está destinado a establecer el concepto de derechos fundamentales, construido a partir de la noción de dignidad de la persona y su naturaleza humana, el cual constituye la base sobre la que se desarrollan las normas constitucionales en el Estado constitucional de derecho y que permitirá delimitar el contenido esencial de los derechos fundamentales. De esta manera se sentarán las bases para el estudio de los principales métodos constitucionalmente utilizados para resolver controversias iusfundamentales, conocidos como la teoría armonizadora y la teoría conflictivista de derechos fundamentales. Asimismo, se expondrán las razones por la que se elegirá la metodología armonizadora, para determinar en el último capítulo si la medida propuesta en el proyecto legislativo se ajusta al contenido constitucional del derecho a la paz y a la tranquilidad.

El segundo capítulo, denominado “El derecho fundamental a la paz y la tranquilidad”, está orientado al estudio del derecho fundamental regulado en el artículo 2° inciso 22 de nuestra Constitución y su bien jurídico protegido, la seguridad pública, los cuales son objeto de protección de las medidas legislativas planteadas. Se delimitará su contenido constitucional

a partir del análisis normativo (tanto a nivel nacional como internacional) y jurisprudencial; así como también, se estudiará su relación con otros derechos fundamentales.

En el tercer capítulo, denominado “Políticas públicas”, se realizará un exhaustivo análisis de las mismas, delineando su definición, proceso de formulación, implementación y evaluación, destacando la importancia del reconocimiento y definición de los problemas sociales como paso inicial para la creación de políticas. Además, se resaltarán cómo las políticas públicas reflejan los valores y preferencias sociales y la responsabilidad del gobierno de actuar en pro del bienestar de sus ciudadanos. Asimismo, se contextualizará este análisis dentro de un enfoque regional en materia de seguridad ciudadana, examinando cómo diferentes países de América Latina han desarrollado e implementado estrategias y acciones para garantizar la seguridad de los ciudadanos y reducir los índices de criminalidad, adaptadas a contextos y desafíos particulares de cada país. Finalmente, se examinará el enfoque peruano, describiendo cómo ha evolucionado para enfrentar el crimen y la violencia a través de una combinación de medidas preventivas y reactivas, y la modernización de las fuerzas policiales.

Para concluir, en el cuarto y último capítulo denominado “La perspectiva armonizadora en el estudio de la constitucionalidad de la propuesta de seguridad ciudadana para limitar el uso compartido de las motos lineales”, se realizará un análisis de constitucionalidad de dicha propuesta legislativa, el cual persigue dos objetivos principales: primero, examinar la alineación de la propuesta legislativa con los principios y normas constitucionales vigentes; y segundo, evaluar su eficacia, es decir, si logra el fin propuesto sin generar efectos negativos o contraproducentes. A través del enfoque de la teoría armonizadora, este capítulo busca ofrecer una interpretación que permita la coexistencia y complementariedad de distintas disposiciones normativas, promoviendo una coherencia dentro del marco constitucional. El análisis de la propuesta legislativa revela un esfuerzo por integrar medidas específicas dentro de un enfoque más amplio y estratégico de seguridad ciudadana, reflejando un compromiso gubernamental para abordar los desafíos de seguridad desde múltiples frentes. Este capítulo es crucial para guiar el camino legislativo, asegurando que las propuestas no solo cumplan con los objetivos para los que fueron formuladas, sino que también respeten los derechos fundamentales y se mantengan dentro de los límites constitucionales.

Capítulo 1

Bases dogmáticas sobre derechos fundamentales

1.1 Persona y derechos humanos

1.1.1 Breve marco histórico del reconocimiento de los derechos humanos

Lograr el reconocimiento y protección de los derechos humanos ha sido fruto de una ardua lucha social a lo largo de la historia de la humanidad, aunque su denominación y contenido se han ido definiendo en épocas más recientes de la historia. Lo que hoy podemos condenar como violaciones a los derechos humanos, fueron considerados hechos comunes y corrientes durante largo tiempo en las organizaciones sociales primitivas. Sin embargo, pese a los avances en materia de derechos humanos, al día de hoy aún no todos los hombres y mujeres en el mundo gozan de la protección de sus derechos.

Lamentablemente, en muchas partes del mundo aún se sigue luchando contra la esclavitud, la violencia, la discriminación y en general, la privación a ciertas minorías de los derechos más básicos. La historia de los derechos humanos aún está escribiéndose y conseguir que todos vean garantizados sus derechos es una aspiración que siguen persiguiendo todos los gobiernos mundiales y las organizaciones internacionales.

Lo dicho anteriormente evidencia que el desarrollo del concepto de derechos humanos es connatural a la propia historia de las civilizaciones, habiéndose manifestado en diversas culturas y momentos históricos, buscando reconocer la dignidad de la persona humana en la lucha contra todas las formas de dominación y exclusión. Sin embargo, la verdadera conciencia universal de la existencia de los derechos humanos y su desarrollo conceptual alcanza su mayor riqueza en tiempos más modernos y se consolida gracias a varios acontecimientos claves en la historia.

En primer lugar, con la revolución americana, que tuvo como resultado la redacción de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos en 1776, en la que se estableció el concepto de los derechos naturales, y donde se recoge que todos los seres humanos son iguales y tienen derechos inalienables como el derecho a la vida y a la libertad.

En segundo lugar, con la revolución francesa ocurrida en el siglo XVIII, la cual terminó con la redacción de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, que establecía en su artículo 1º que todos los ciudadanos son iguales ante la ley. En dicho documento se amplían los derechos establecidos en la declaración de independencia de América y hace hincapié en que tales derechos son naturales, universales y pertenecen al hombre por su naturaleza humana. Este primer concepto de los Derechos Humanos se conoce

como “derechos de la primera generación, al dar énfasis en los derechos individuales frente al Estado”¹.

Más tarde sucedieron diversos movimientos obreros, como la revolución mexicana de 1910 y la revolución rusa de 1917, los cuales fueron determinantes para lograr la consagración y defensa de los derechos humanos colectivos, también denominados derechos económicos y sociales. Otro hecho importante de este periodo fue el movimiento que condujo a la igualdad civil y política de la mujer, que logró dejar de lado el concepto restringido de “Derechos del Hombre”, para ampliar su concepción al de “Derechos Humanos”².

Finalmente, no se puede dejar de mencionar la importancia que tuvo para el reconocimiento de los derechos humanos la Segunda Guerra Mundial y las secuelas que dejaron los crímenes cometidos por el régimen nazi, que dieron como resultado que la comunidad internacional finalmente estableciera estos derechos en declaraciones y pactos.

Asimismo, se creó en 1945 la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual designó una “Comisión de los derechos humanos”, encargada de elaborar en 1948 la llamada Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), documento cuyo artículo 1° establece que: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. En él también se recogen no solo derechos civiles y políticos, sino también económicos, sociales y culturales.

1.1.2 Derechos humanos como derechos fundamentales

Como indica Horacio Spector, la denominación “derechos humanos” la podemos encontrar por primera vez en el artículo 68° de la Carta de las Naciones Unidas (1945)³. Sin embargo, es preciso mencionar también que a lo largo del tiempo los derechos humanos han recibido otras denominaciones, como: derechos del hombre, derechos naturales, derechos esenciales, derechos innatos, derechos individuales, derechos del ciudadano, derechos subjetivos, derechos fundamentales, derechos constitucionales, entre otros.

Ahora bien, en el caso de nuestra Constitución, se usa indistintamente tres expresiones: en los artículos 14°, 44°, 56° inciso 1 y en la Cuarta Disposición Final y Transitoria se emplea derechos humanos; en los artículos 1°, 2°, 3°, 32°, 74°, 137° inciso 2,

¹ TORRES, J. L. “Naturaleza e historia de los Derechos Humanos” [en línea]. Revista ESPIGA. Costa Rica: 2002, vol. 3, n° 5, pp. 5-6. [Consulta: 10 de julio de 2022]. ISSN: 1409-4002. Disponible en: <https://doi.org/10.22458/re.v3i5.755>.

² *Ibidem*.

³ SPECTOR, H. “La filosofía de los derechos humanos” [en línea]. *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. México: 2001, n° 15, p. 7. [Consulta: 10 de julio de 2022]. ISSN: 1405-0218. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=363667029003>.

139° y 149°, se menciona a los derechos fundamentales; y, en los artículos 23°, 137° inciso 1, 162 °y 200° se recoge la expresión derechos constitucionales⁴. Según Máximo Pacheco, de todas estas denominaciones la más adecuada es la de derechos fundamentales de la persona, porque en principio indica que toda persona posee derechos por el hecho de ser persona, y por ello, la sociedad debe reconocerlos y aceptarlos. Asimismo, precisa que los derechos son fundamentales porque se encuentran estrechamente vinculados con la dignidad humana y son las condiciones de su desarrollo⁵.

Como refiere Effio Arroyo⁶, los derechos humanos y los derechos fundamentales mantienen la misma esencia, significado y contenido respecto de la protección; recibiendo los segundos su reconocimiento y garantía de goce en el ordenamiento interno de un Estado; y los primeros, en el ordenamiento internacional. En uno y otro caso, la voluntad del legislador (nacional o internacional) no será “crear los derechos humanos, sino que solo los reconoce”⁷. Si bien en la Constitución se emplea la denominación de derechos fundamentales, ello no hace referencia a la existencia de derechos que sean no fundamentales. Por el contrario, se advierte que todos los derechos recogidos en la Constitución tienen la misma consideración e importancia que los no recogidos en ella, debido al principio de dignidad.

Con respecto a este principio, nuestro Tribunal Constitucional (TC) ha señalado que “irradia en igual magnitud a toda la gama de derechos, ya sean los denominados civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales, toda vez que la máxima eficacia en la valoración del ser humano solo puede ser lograda a través de la protección de las [*i.e.* los] distintos elencos de derechos, en forma conjunta y coordinada”⁸.

En conclusión, se debe tener claro que los derechos humanos y los derechos fundamentales se refieren a lo mismo. Cualquiera que sea su denominación, ambos tienen como valor fundante a la dignidad humana. La diferencia está en que los derechos humanos están reconocidos en instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y los derechos fundamentales, en la Constitución de cada país. No

⁴ GARCÍA TOMA, V. “La dignidad humana y los derechos fundamentales”. *Derecho & sociedad*. Lima: 2018, n° 51, p. 18. ISSN: 2079-3634.

⁵ PACHECO GOMEZ, M. “Los derechos fundamentales de la persona humana”. En: ANDERSON, K., et al., compilado por CANÇADO TRINDADE, Antonio A. y GONZÁLEZ VOLIO, Lorena. *Estudios básicos de derechos humanos*. Primera edición. San José, Costa Rica: Editor Instituto Interamericano de Derechos Humanos, tomo II, 1995, p. 67. ISBN: 9977-962-65-0.

⁶ EFFIO ARROYO, B. O. *La estructura de los derechos fundamentales y su interpretación constitucional*. Lima: Thomson Reuters, 2015, citado por GARCÍA TOMA, V. “La dignidad humana ...”, *op. cit.*, p. 18.

⁷ CASTILLO CÓRDOVA, L. “El Derecho Constitucional sobre Derechos Humanos”. *Derecho & Sociedad*. Lima: 2018, n° 51, p. 33. ISSN: 2079-3634.

⁸ EXP. N° 2016-2004-AA/TC, fundamento jurídico 18.

obstante, la validez del contenido constitucional de un derecho fundamental dependerá siempre de su ajustamiento al contenido esencial del derecho humano.

1.1.3 *Del Estado legal al Estado constitucional de derecho*

Así como la noción de derechos humanos ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, así también lo ha hecho la noción de Estado de derecho, teniendo en cuenta el desarrollo socio histórico. Es más, podría decirse que, aunque la evolución de ambos conceptos no ha sido en etapas consolidadas, sí ha ido a la par, teniendo como base a la persona humana. Ambas ideas van unidas pues la concepción de derechos ligada a las nociones de libertad y dignidad, requieren de un ente formalizado para protegerlos y ejercitarlos, es decir, del Estado.

Históricamente se han reconocido hasta dos modalidades de Estado de derecho: el Estado legal y el Estado constitucional. Este surge como consecuencia de aquel y con la intención de superar sus falencias. La doctrina jurídica reconoce en su mayoría que el origen del Estado de Derecho está vinculado al liberalismo y al ascenso social de la burguesía a finales del siglo XVIII y principios del XIX, como reacción a la idea de poder absoluto o atomización del poder político en manos de una sola persona: el monarca.

Durante el Estado absoluto no hubo procedimientos para hacer la ley, de manera que no había forma de evitar la arbitrariedad y discrecionalidad de la autoridad, que estaba encargada de emitir las normas, administrar el Estado y la justicia. Las personas quedaban reducidas a simples vasallos o súbditos. Frente a ello, con el fin de reducir el poder estatal que ejercía el soberano de forma prácticamente ilimitada, enmarcándolo dentro de los límites fijados por unas leyes objetivas que sean iguales para todos, surge el Estado legal de Derecho. Históricamente se reconoce que este periodo inició con el estallido de la revolución francesa en 1789.

En el Estado legal de derecho, la ley determina la autoridad y la estructura del poder. Pueden ser identificados dos elementos normativos esenciales: la superior posición jurídica de la ley y la definición meramente formal de la Ley. En otras palabras, todo se reducía a lo que decía la ley, la cual podía decir lo que quisiera y sería válido, siempre y cuando hubiera sido emitida por el órgano competente (el Parlamento), siguiendo el procedimiento previsto (procedimiento legislativo) en la Constitución, la cual sólo era normativa en su parte orgánica que regulaba precisamente la producción de normas; sin embargo, “la parte destinada a los

derechos de la persona eran meras aspiraciones políticas que no generaban ningún vínculo jurídico”⁹.

La consideración de la ley como la primera fuente de juridicidad convirtió el derecho en algo estático, donde la tarea del jurista se redujo a memorizar lo que decía la ley sin hacer ninguna reflexión crítica sobre su contenido, la misma que podía llegar a eliminar derechos o restringir garantías pero seguir siendo válida porque, tal como explica Ferrajoli, “una norma jurídica es válida no por ser justa, sino exclusivamente por haber sido «puesta» por una autoridad dotada de competencia normativa”¹⁰. Por consiguiente, los derechos humanos pasaron a tener valor sólo si se encontraban recogidos en leyes.

Por estas consideraciones, el Estado legal de derecho se convirtió en una etapa en la que “se permitió y justificó lo que precisamente estaba llamado a combatir: el poder absoluto, las decisiones contrarias a la razón y, en definitiva, el gobierno despótico de la mera voluntad del que mandaba”¹¹. Y es que el poder público, ostentado ya no por el monarca, sino por el Poder Legislativo, no tuvo ningún impedimento material para adoptar e imponer cualquier decisión, siempre que cumpliera con los requisitos formales establecidos constitucionalmente y fuera respaldado por la mayoría parlamentaria.

La estructura del Estado legal de derecho llegó a provocar niveles altos de desprecio hacia la persona, su dignidad y sus derechos humanos. En este contexto fue que se desarrolló la segunda guerra mundial. Al término de la misma, se hizo evidente la necesidad de una reconfiguración de los sistemas jurídicos de protección de los derechos humanos. Así surge el Estado constitucional de derecho, donde se concibió un nuevo concepto de derecho compatible con la idea de dignidad humana. Respecto al Estado constitucional, Ávila Santamaría sostiene:

La Constitución determina el contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura de poder. Además, la constitución es material, orgánica y procedimental. Material, porque tiene derechos que serán protegidos con particular importancia que, a su vez, serán el fin del Estado; orgánica, porque determina los órganos que forman parte del Estado y que son los llamados a garantizar los derechos; procedimental, porque se establecen mecanismos de participación que procuran que

⁹ CASTILLO CÓRDOVA, L. “Estudio introductorio: Lineamientos del derecho constitucional de los derechos humanos”. En: ZAGREBELSKY, G., MARCENÒ, V. y PALLANTE, F. *Manual de derecho constitucional*. Perú: Zela Grupo Editorial, 2020, p. 27. ISBN: 978-612-48214-0-0.

¹⁰ FERRAJOLI, L. “Pasado y futuro del Estado de Derecho” [en línea]. *Revista Internacional de filosofía política*. España: 2001, n° 17, p. 32. [Consulta: 23 de julio de 2022]. ISSN: 1132-9432. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=173408>.

¹¹ CASTILLO CÓRDOVA, L., “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, p. 29.

los debates públicos sean informados y reglados, tanto para la toma de decisiones como para la elaboración de normas jurídicas. En suma, en el constitucionalismo se conjugan Estado como estructura, derechos como fin y democracia como medio¹².

El constitucionalismo contemporáneo del Estado constitucional de derecho, se caracteriza al menos por los siguientes aspectos¹³. Primero, por la consideración de la constitución como auténtica norma jurídica en todos sus contenidos, fundamentalmente vinculante para todos los poderes públicos y los particulares. Segundo, por considerar a la Constitución como norma plenamente jurídica (además de suprema), lo que la convierte en parámetro de validez para las demás normas del ordenamiento jurídico. Tercero, por la inmediación constitucional, que implica que la Constitución es ahora una norma jurídica aplicable de manera inmediata y efectiva para cualquier ciudadano. Y cuarto, se entiende que algo es constitucional no solo por haber sido creado por el poder constituyente a través del procedimiento constituyente previsto (exigencias formales), sino que cobró especial importancia el respeto y reconocimiento del derecho natural (exigencias materiales)

En otras palabras, se concibió una definición material de Constitución, que consistía en que el derecho, sin la intervención de la voluntad del legislador, debía cumplir con tres exigencias de justicia: primero, la consideración de la persona como una realidad que es fin en sí misma por ser lo que es; segundo, y como consecuencia de lo anterior, los poderes públicos asumen la condición de ser instrumentos al servicio de la persona; y, por último, surge la necesidad de concebir una definición material de los derechos humanos¹⁴.

1.1.4 El concepto material de los derechos fundamentales como base del Estado constitucional de derecho

Existen dos perspectivas que intentan explicar la naturaleza de los derechos humanos: la primera, denominada concepción positivista, sostiene que el Estado los crea; mientras que la segunda, denominada concepción de derecho natural, defiende que el Estado sólo reconoce los derechos y su principal deber es garantizar su cumplimiento.

Jorge Carpizo, partidario de esta segunda postura, defiende que el ser humano, por el hecho de existir, es persona y posee derechos y obligaciones. Por tanto, el Estado tiene el deber de reconocerlos y garantizarlos porque tienen como base la dignidad de la persona, y

¹² ÁVILA SANTAMARÍA, R. “Del Estado legal de derecho al Estado Constitucional de derecho y justicia” [en línea]. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Montevideo: 2009, año XV, p. 778. [Consulta: 25 de julio de 2022]. ISSN: 15104974. Disponible en: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/58431>.

¹³ RUÍZ MOLLEDA, J. C. “Estado Constitucional de Derecho, democracia y descentralización”. En: *Diálogo Regional: Estado de Derecho en el marco de la Descentralización en los Países Andinos*. Lima: Capacides, 2009, p. 28.

¹⁴ CASTILLO CÓRDOVA, L., “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, p. 31-33.

nadie puede de forma legítima impedir a otro el goce de los mismos. Además, siendo el hombre un ser social, la comunidad donde está llamado a realizarse, no tendrá otro fin que servir a la persona y ayudarla a que viva con dignidad¹⁵. Tomando como base esta afirmación, procederemos a explicar en qué consiste una concepción material de los derechos fundamentales.

Castillo Córdova asevera que tal definición [concepción material de los derechos fundamentales] “se sostiene sobre la persona, más precisamente, sobre lo que ella es, es decir, su naturaleza humana, y sobre lo que ella vale, es decir, su dignidad humana”¹⁶. Para explicar esta idea, empezaremos por definir a los derechos humanos como *derechos de la persona por ser persona*, tomando como base lo establecido en los distintos tratados internacionales y la distinta dogmática jurídica que deriva a partir de ellos. Esta frase tan sencilla, en realidad hace referencia a uno de los dos elementos principales, ya mencionados, sobre los que se basa el concepto material de derechos fundamentales: la naturaleza humana.

Debido a su esencia o naturaleza humana, la persona tiene un valor en sí misma, como fin último y no como un medio u objeto para conseguir otro fin. García Toma explica que “la persona humana ostenta la capacidad de tener conciencia de quién es y qué quiere ser. Se trata de un ser que existe en sí y no en otro; constituye «un fin en sí mismo»; [...] de manera que todas las otras realidades que le circundan (Estado y Sociedad) se ordenan en pro de la perfección de sus potencias naturales”¹⁷. Dicho de otro modo, la persona posee un valor absoluto y ninguna circunstancia externa lo puede excepcionar. Este valor es su dignidad, la cual conforma el segundo elemento del concepto material de derechos fundamentales.

Con respecto a la naturaleza humana, también es necesario precisar que el hombre es una realidad inacabada, que tiene una serie de necesidades y carencias que reclaman ser atendidas, las cuales brotan de su misma esencia humana, y por ello se denominan “necesidades humanas esenciales”.

Como realidad imperfecta, tiende al perfeccionamiento y eso solo lo logrará al ir satisfaciendo sus necesidades propiamente humanas¹⁸, las cuales deben ser satisfechas en la mayor medida posible para lograr mayores grados de perfeccionamiento de la persona. Teniendo en cuenta la definición clásica de bien, establecida en la *Ética a Nicómaco* por

¹⁵ CARPIZO, J. “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características”. *Cuestiones Constitucionales*. México: 2011, n° 25, p. 4. ISSN: 1405-9193.

¹⁶ CASTILLO CÓRDOVA, L., “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, p. 44.

¹⁷ GARCÍA TOMA, V., “La dignidad humana...”, *op. cit.*, p. 14.

¹⁸ CASTILLO CÓRDOVA, L., “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, p. 44.

Aristóteles¹⁹, quien lo define como aquello que perfecciona al ser, entonces las necesidades humanas esenciales sólo podrán ser satisfechas a través de “bienes humanos esenciales”²⁰.

De modo que, en la medida que la naturaleza humana presenta una serie de necesidades que requieren ser atendidas en orden a lograr su realización como ser humano, a toda persona le corresponden una serie de derechos básicos, que son facultades sobre todos aquellos bienes que le permitan cumplir con su destino (su perfeccionamiento). Por ello, la existencia de los derechos fundamentales no depende del reconocimiento político-jurídico y su ejercicio no puede ser limitado por el poder. Su reconocimiento y protección jurídica se ampara en esta necesidad del ser humano de perfeccionarse y alcanzar su íntegro desarrollo en las diversas dimensiones en las que se desenvuelve.

En un Estado constitucional de derecho como el nuestro, el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales es primordial, pues éstos representan el marco dentro del cual se deben desarrollar las relaciones entre el Estado y los privados, y entre estos últimos entre sí. Por ello, el artículo 1º de nuestra Carta Magna señala: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

Esta premisa constituye el principio rector de nuestro ordenamiento jurídico, y en virtud de ella, la Constitución consagra en el artículo siguiente un catálogo de derechos fundamentales, los cuales tienen como fin garantizar la satisfacción de las necesidades básicas necesarias para llevar una vida digna.

En definitiva, la exigencia de respeto a los derechos por parte de la sociedad y el poder político es una consecuencia inevitable de su carácter fundamental, ya que ellos nacen como consecuencia de las carencias de la naturaleza humana, siendo bienes inherentes a su ser y se le deben otorgar en virtud de su dignidad humana, pues surgen con el fin de salvaguardarla. En ese orden de ideas, los poderes públicos son instrumentos al servicio de la persona y tendrán como principal deber garantizar el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales.

1.2 La constitucionalización de los derechos fundamentales

El proceso de constitucionalización del derecho encuentra sus raíces en el período de transformación del Estado legal al Estado constitucional de derecho. Como ya se explicó, en la primera etapa, la Constitución estaba limitada a ser una mera norma política que vinculaba solamente en su parte orgánica. Como resultado de las deficiencias del Estado legal de

¹⁹ ARISTÓTELES. *Ética a Nicómaco*, I, 1094a–1103a, citado por CASTILLO CÓRDOVA, L., “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, p. 45.

²⁰ CASTILLO CÓRDOVA, L., “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, p. 45.

derecho, que conllevaron a una débil defensa de los derechos humanos ya que se encontraban subordinados a lo que el legislador establecía en la ley, surgió el Estado constitucional de derecho. Esto significó una nueva concepción de Constitución, la cual pasó a convertirse en la norma central que subordina la validez de las leyes a su adecuación a lo establecido en ella.

Al respecto, Ferrajoli afirma que:

El Estado Constitucional de Derecho se configura como el instrumento constituido por el conjunto de normas, gracias a las cuales todos los poderes se encuentran sujetos a la ley: en el doble sentido que todos los poderes, también aquellos de mayoría, sólo pueden ejercerse en las formas establecidas por las normas formales y están, además, sujetos a normas sustanciales que imponen límites y vínculos a los contenidos de sus decisiones para tutelar los derechos de todos los individuos²¹.

Por ende, el proceso de constitucionalización gira en torno a la idea de protección de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. En consecuencia, como lo expresa Serrano Gomez: “El deber de obedecer a la Constitución, sólo puede provenir de su capacidad de garantizar los derechos fundamentales [...] Dicho con otros términos, de los derechos fundamentales emana la autoridad (racional) de la Constitución (“debes obedecer a la Constitución en la medida que ella otorga aquellos derechos fundamentales”)²².

En este sentido, tal como señala Cesar Landa, el proceso de la constitucionalización del derecho ha logrado realizarse gracias a la fuerza normativa de la Constitución, convirtiéndola en una norma directamente exigible y aplicable judicialmente. Este proceso debe analizarse a la luz de los derechos fundamentales, donde adquiere una dimensión objetiva y una eficacia real, para no quedar reducida a pura especulación normativa. La constitucionalización del derecho encuentra el fundamento de su institucionalización y funcionamiento, en la tutela de los derechos fundamentales y en la garantía de la supremacía jurídica de la Constitución²³.

Finalmente, se debe recordar que, en la medida que el texto constitucional es inacabado; es decir que está siempre abierto a interpretación, entonces tal interpretación que

²¹ FERRAJOLI, L. “Positivismo crítico, derechos ...” *op. cit.*, p. 13-14.

²² SERRANO GÓMEZ, E. “Teoría de la Constitución, positivismo y derechos fundamentales” [en línea]. *Revista Andamios: revista de investigación social*. México: 2012, vol. 9, n° 18, p. 85. [Consulta: 13 de agosto de 2022]. ISSN: 2594-1917. Disponible en: <https://doi.org/10.29092/uacm.v9i18.409>.

²³ LANDA ARROYO, C. “La constitucionalización del derecho peruano” [en línea]. *Derecho PUCP*. Perú: 2013, n° 71, pp. 34-35. [Consulta: 13 de agosto de 2022]. ISSN: 0251-3420. Disponible en: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201302.001>.

de los dispositivos constitucionales realice la justicia, deberá considerar que la Constitución es a la vez garantía de protección de los derechos de las personas²⁴.

1.2.1 Fuentes jurídicas del contenido constitucional de los derechos fundamentales

Tal y como señala nuestra Carta Magna en su artículo 44°, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) en su artículo 1°, y como reafirma la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en su jurisprudencia, el Estado tiene como principal deber el ser garante de la plena vigencia de los derechos humanos de las personas. En ese sentido, “las Constituciones del Estado constitucional de derecho reconocen el valor supremo de las personas para, inmediatamente, reconocer los derechos humanos y regularlos básicamente”²⁵. Tal reconocimiento puede ser tanto de manera explícita, como de manera implícita.

Como señala Cristina Monereo, con su constitucionalización “los derechos irradian fuerza a todo el sistema, y son *test* de validez sustancial del resto de las normas jurídicas”²⁶. Ahora bien, mediante la constitucionalización de los derechos fundamentales, el Constituyente realiza dos acciones: los reconoce para luego regularlos de modo básico. Esto sucede a través de enunciados lingüísticos de los cuales se concluyen normas constitucionales. Sobre ellas, es posible abrazar la diferenciación de normas constitucionales propuesta por Robert Alexy²⁷ entre normas constitucionales directamente estatuidas o normas adscritas.

1.2.1.1 Normas constitucionales directamente estatuidas. En palabras sencillas, son aquel texto normativo constitucional del cual se desprende un derecho subjetivo. Castillo Córdova los define “como la voluntad del constituyente, la cual se manifiesta ya sea para reconocer la existencia del derecho humano, ya sea para concretar su contenido esencial”²⁸. Asimismo, añade que, al interpretar las disposiciones constitucionales para formular la norma

²⁴ ALVITES, E. “La constitucionalización del ordenamiento jurídico peruano: avances y obstáculos del proceso” [en línea]. *Derecho PUCP*. Perú: 2018, n° 80, p. 365. [Consulta: 20 de agosto de 2022]. ISSN: 0251-3420. Disponible en: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201801.010>.

²⁵ CASTILLO CÓRDOVA, L. “La relación entre el derecho nacional y el derecho convencional como base de control de convencionalidad” [en línea]. *Estudios constitucionales*. Chile: 2019, vol. 17, n° 2, p. 17. [Consulta: 24 de agosto de 2022]. ISSN: 0718-5200. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002019000200015>.

²⁶ MONEREO ATIENZA, C. “Teoría formal y material de los derechos fundamentales. Reflexiones en torno a la teoría de los derechos fundamentales de Luigi Ferrajoli” [en línea]. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*. España: 2013, n° 27, p. 140. [Consulta: 27 de agosto de 2022]. ISSN: 1138-9877. Disponible en: <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/1776>.

²⁷ ALEXY, R. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1993, p. 63-73. ISBN: 84-259-0939-2.

²⁸ CASTILLO CÓRDOVA, L., “El Derecho Constitucional ...”, *op. cit.*, p. 36.

constitucional directamente estatuida, el operador jurídico no amplía la voluntad del Constituyente, sólo pone de manifiesto dicha voluntad²⁹.

A esta definición se debe agregar que, “las normas constitucionales directamente estatuidas provienen de una interpretación literal de las disposiciones de la Constitución, pero no de una interpretación aislada sino sistemática”³⁰. Esto debido a que la esencialidad humana exige considerar también a la Constitución como una unidad. Por tanto, dicha interpretación deberá formularse dentro del marco de principio de unidad de la Constitución, en virtud del cual, en los casos en que de una misma norma constitucional sea posible concluir varias interpretaciones, “quedan proscritas las contradicciones entre los sentidos interpretativos de una disposición constitucional”³¹.

Según el grado de indeterminación normativa, estas normas admiten ser clasificadas de dos maneras³². En primer lugar, como normas constitucionales de “máximo grado de indeterminación normativa”, las cuales son enunciados lingüísticos caracterizados por limitarse a nombrar al bien humano esencial debido, recogiendo de esta manera el contenido esencial del derecho humano, pero lo hace de un “modo máximamente abierto”³³, de manera tal que para saber lo que el contenido esencial constitucionalizado significa, habrá que acudir a normas constitucionales de otro tipo. En este tipo de disposiciones, el constituyente realiza una labor de mero reconocimiento del derecho humano. La validez jurídica de estas normas depende de que no contradigan el derecho humano negando el bien humano debido.

En segundo lugar, las normas constitucionales de “relevante grado de indeterminación normativa”, son enunciados normativos con al menos un elemento normativo indeterminado. Es decir, “dicen algo más sobre el bien humano debido, pero lo dicen empleando al menos algún elemento normativo abierto”³⁴. Este grupo de normas acompañan a las normas de máximo grado indeterminación normativa, con el fin de ayudar en su concreción, incluyendo alguna precisión del bien humano que posibilite su aplicación práctica.

Por último, las normas constitucionales “sin relevante grado de indeterminación normativa”, son aquellos “contenidos normativos que no necesitan de una concreción

²⁹ CASTILLO CÓRDOVA, L., “La relación ...”, *op. cit.*, p. 18.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ CASTILLO CÓRDOVA, L. “La interpretación iusfundamental en el marco de la persona como inicio y fin del Derecho” [en línea]. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*. España: 2012, n° 16, p. 832. [Consulta: 11 de septiembre de 2022]. ISSN: 1138-039X. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2183/12026>.

³² CASTILLO CÓRDOVA, L., “El Derecho Constitucional ...”, *op. cit.*, p. 36-37.

³³ CASTILLO CÓRDOVA, L., “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, p. 66.

³⁴ *Idem*, p. 63.

posterior para permitir su plena operatividad”³⁵, de tal manera que de haber un elemento indeterminado, no impedirá reconocer el mandato, sin necesidad de consultar otras fuentes para aplicarlas. Son excepcionales y se encuentran mayormente en la parte orgánica de la Constitución³⁶. Finalmente, es importante mencionar también que “la validez jurídica de las normas con y sin relevante grado de indeterminación normativa dependerá de que se ajusten al contenido del derecho fundamental constitucionalizado en las normas de máximo grado de indeterminación normativa”³⁷.

1.2.1.2 Normas constitucionales adscriptas de origen nacional. Se definen como el conjunto de interpretaciones que se formulan de manera vinculante sobre las disposiciones constitucionales para concretar las normas constitucionales directamente estatuidas en algún elemento abierto. Por ser concreciones directas de la voluntad del Constituyente, serán formuladas como normas con relevante y sin relevante grado de indeterminación normativa³⁸; así como también, por esta misma razón, tendrán valor y rango constitucional. Aunque, esto no es algo fijo y dependerá de lo que decida el Constituyente de cada régimen jurídico³⁹. En nuestro sistema jurídico se reconocen dos fuentes de normas constitucionales adscriptas⁴⁰.

Primero, tenemos a las leyes de desarrollo constitucional según lo establecido en la Octava disposición final y transitoria de la Constitución⁴¹; ya sea estatuidas por el Legislativo (artículo 102° inciso 1 de la Constitución), como por el Ejecutivo a través de los decretos legislativos (artículo 104°). El TC ha precisado que, “tal expresión [leyes de desarrollo constitucional] no alude a una categoría unitaria de fuentes, sino a una diversidad de ellas que tienen como elemento común constituir un desarrollo de las materias previstas en diversos preceptos constitucionales, cuya reglamentación la Norma Suprema ha encargado al legislador”⁴².

Por consiguiente, siendo normas que concretan el contenido constitucional, les corresponde, como ya se mencionó, valor normativo constitucional. A pesar de ello, según el artículo 200° inciso 4 de la Constitución, tienen rango legal y son objeto de control constitucional a través de una acción de inconstitucionalidad⁴³. No obstante, esto no les quita

³⁵ *Idem*, p. 64.

³⁶ CASTILLO CÓRDOVA, L., “El Derecho Constitucional ...”, *op. cit.*, p. 37.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Idem*, p. 38.

³⁹ CASTILLO CÓRDOVA, L., “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, p. 75.

⁴⁰ CASTILLO CÓRDOVA, L., “El Derecho Constitucional ...”, *op. cit.*, p. 37.

⁴¹ “Octava Disposición Final y Transitoria.- Leyes de Desarrollo Constitucional: Las disposiciones de la Constitución que lo requieran son materia de leyes de desarrollo constitucional”.

⁴² EXP. N° 005-2003-AI/TC, fundamento jurídico 38.

⁴³ CASTILLO CÓRDOVA, L., “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, p. 76.

su valor constitucional ni su consideración como parte del bloque de constitucionalidad, tal como se deduce de lo establecido por el TC, el cual sostiene que:

Las normas del bloque de constitucionalidad son aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de *precisar detalladamente* las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como *los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos*⁴⁴. [Énfasis agregado]

En segundo lugar, tenemos las sentencias de desarrollo constitucional, conformada por las interpretaciones vinculantes y concretadoras de la Constitución que estatuyen los órganos judiciales de cierre. En el caso peruano, la Corte Suprema y el TC. Estas interpretaciones constitucionales resultan necesarias para resolver un problema jurídico, por lo que son la *ratio decidendi* o la premisa normativa en la sentencia respectiva⁴⁵. Pero, se debe tener en cuenta que, aunque los jueces de instancias inferiores también realizan interpretaciones de la Constitución, éstas sólo serán vinculantes para ellos mismos en casos posteriores⁴⁶.

1.2.1.3 Normas constitucionales adscriptas de origen convencional sobre derechos humanos. Los derechos humanos no sólo han sido reconocidos a nivel nacional en las constituciones, sino que también se han creado sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, subsidiarios al Estado. Junto al sistema universal dirigido por la ONU, existen otros mecanismos regionales (Sistema Interamericano, Sistema Europeo y Sistema Africano), los cuales están conformados por tratados o convenciones internacionales sobre derechos humanos que prevén la creación de tribunales encargados de velar por la vigencia de dichos derechos. Cada Estado, a través del procedimiento previsto en sus Constituciones, ha elegido a cuál sistema incorporarse, mediante la vinculación a un tratado o convención internacional correspondiente, y por ende dicha norma internacional se ha incorporado a su sistema jurídico nacional⁴⁷.

Al igual que ocurre con la Constitución, en los tratados y convenciones sobre derechos humanos el legislador convencional ha positivizado las exigencias de justicia de los derechos humanos en disposiciones convencionales de las que surgirán normas convencionales. Tales

⁴⁴ EXP. N° 0013-2003-CC/TC, fundamento jurídico 10.5.

⁴⁵ CASTILLO CÓRDOVA, L., “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, p. 76.

⁴⁶ CASTILLO CÓRDOVA, L., “El Derecho Constitucional ...”, *op. cit.*, p. 37.

⁴⁷ CASTILLO CÓRDOVA, L. *Las fuentes constitucionales sobre derechos fundamentales*. Lima: Centro de Investigaciones Judiciales, Fondo Editorial del Poder Judicial del Perú, 2022, p. 44. ISBN: 978-612-4484-36-0.

normas podrán ser clasificadas en “normas convencionales directamente estatuidas o en normas convencionales adscriptas”.

Las primeras, al igual que ocurría con las normas constitucionales directamente estatuidas, se pueden clasificar en tres tipos, según el grado de indeterminación normativa: normas convencionales directamente estatuidas con máximo grado de indeterminación normativa, cuando el legislador convencional reconoce el bien humano debido, limitándose a mencionar el nombre. En caso existan o no elementos indefinidos que necesiten concreción, se producirán normas convencionales de relevante o sin relevante grado de indeterminación normativa que concretarán a las primeras⁴⁸.

Por otro lado, así como existen órganos públicos nacionales encargados de interpretar las normas constitucionales directamente estatuidas, en el ámbito internacional también existen tribunales internacionales de derechos humanos encargados de garantizar la plena vigencia de las normas convencionales. Por ejemplo, la Corte IDH tiene atribuidas competencias contenciosas y consultivas ya que es la encargada de interpretar y aplicar la CADH y otros tratados interamericanos de derechos humanos a través de sentencias y opiniones consultivas, las cuales constituyen interpretaciones vinculantes de las normas convencionales directamente estatuidas, creando así las normas convencionales adscriptas que se adhieren a las primeras⁴⁹.

Estas normas convencionales adscriptas, igual que ocurría con las normas constitucionales adscriptas, también se dividen en: a) normas con máximo grado de indeterminación normativa, cuando reconozcan un bien humano debido no recogido expresamente en el texto convencional; y, b) normas con o sin relevante grado de indeterminación normativa, cuando se establezca alguna concreción del bien humano debido que se encuentra reconocido⁵⁰.

Finalmente, es importante tener en cuenta que, al introducirse al ámbito nacional, todas las normas de origen convencional sobre derechos humanos (tanto normas directamente estatuidas como normas adscriptas), se adhieren a las normas constitucionales directamente estatuidas. Por ende, todas ellas son normas adscriptas en nuestro ordenamiento y se les llamará “normas constitucionales adscriptas de origen convencional”⁵¹.

⁴⁸ CASTILLO CÓRDOVA, L., “El Derecho Constitucional ...”, *op. cit.*, p. 39.

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ *Idem*, p. 40.

1.2.2 *Importancia de la delimitación del contenido esencial como contenido constitucional*

Hoy en día, es mayoritariamente reconocido que los derechos fundamentales forman un sistema y que no existen entre ellos relaciones de jerarquía que permitan anular su eficacia entre sí. Esto encuentra su justificación en la ya explicada definición material de los derechos fundamentales. Al ser los derechos humanos inherentes a la dignidad de la persona y estar orientados a permitir que el ser humano satisfaga necesidades esenciales, es imposible concebirllos como contradictorios puesto que la naturaleza humana no es contradictoria y todos los derechos están orientados a conseguir el mismo fin: la realización máxima del ser humano.

De igual modo, actualmente se acepta que ningún derecho es ilimitado o absoluto, pues los mismos “se encuentran sujetos a determinados límites «razonables» que deben ser adecuadamente justificados”⁵². En ese sentido, tanto la doctrina como nuestra jurisprudencia han acogido la llamada teoría del contenido esencial de los derechos fundamentales, que consiste en el conjunto de atribuciones que el derecho depara a su titular y que identifica a un derecho como tal y no como uno diferente, el cual, no tiene dos partes (una esencial y otra no esencial), sino que se trata de un contenido único⁵³.

El establecimiento de un límite fijo o absoluto, que algunos autores identifican como la “esencia”, tuvo su origen en Alemania, en el artículo 19° de la Ley Fundamental de Bonn (1949). En dicho artículo se prohibió expresamente al legislador realizar cualquier afectación al contenido esencial (en alemán “*wesensgehalt*”) de los derechos fundamentales. Dicha noción de respeto al contenido esencial tuvo su origen en la difícil experiencia alemana experimentada durante la etapa nacional socialista, comúnmente conocido como el régimen nazi, durante la cual se vulneró un sinnúmero de derechos humanos y donde la Constitución careció de la fortaleza necesaria para hacerle frente⁵⁴.

Si bien en el Perú la Constitución vigente de 1993 no tiene una disposición similar al artículo 19° de la Ley Fundamental de Bonn que demande al legislador el debido respeto del

⁵² ABAD YUPANQUI, S. B. “Límites y respeto al contenido esencial de los derechos fundamentales: estudio preliminar”. THEMIS Revista De Derecho. Perú: 1992, n° 21, p. 7. ISSN: 1810-9934.

⁵³ CASTILLO CÓRDOVA, L. “El contenido constitucional de los derechos fundamentales como objeto de protección del amparo” [en línea]. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. Madrid: 2010, n° 14, p. 99. [Consulta: 21 de septiembre de 2022]. ISSN: 1138-4824. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3331524>.

⁵⁴ SALAZAR LAYNES, J. U. “El contenido esencial de los derechos constitucionalmente protegidos” [en línea]. *Foro jurídico*. Lima: 2008, n° 08, p. 142. [Consulta: 25 de septiembre de 2022]. ISSN: 2414-1720. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18503>.

contenido esencial, el TC peruano ha utilizado la referida teoría para resolver demandas con conflictos que involucran derechos fundamentales.

Al respecto ha dicho que “todo ámbito constitucionalmente protegido de un derecho fundamental se reconduce en mayor o menor grado a su contenido esencial, pues todo límite al derecho fundamental solo resulta válido en la medida de que el contenido esencial se mantenga incólume [...] en tanto, el contenido esencial de un derecho fundamental es la concreción de las esenciales manifestaciones de los principios y valores que lo informan”⁵⁵. De esta forma, el contenido esencial de los derechos fundamentales constituye una garantía para evitar restricciones abusivas a su ejercicio.

Ahora bien, determinar y conceptualizar el contenido esencial no resulta una tarea sencilla. En ese sentido, Prieto Sanchís⁵⁶ ha manifestado que el contenido esencial de un derecho fundamental es un “concepto jurídico indeterminado”, cuyo alcance y significado no puede fijarse de manera general, sino que ha de ser precisado en relación a cada derecho fundamental. Por otro lado, nuestro TC estima que:

Si bien la exactitud de aquello que constituye o no el contenido protegido por parte de un derecho fundamental, y, más específicamente, el contenido esencial de dicho derecho, sólo puede ser determinado a la luz de cada caso concreto, no es menos cierto que existen determinadas premisas generales que pueden coadyuvar en su ubicación. Para ello, es preciso tener presente la estructura de todo derecho fundamental. [...]

Tal como expresa Bernal Pulido, siguiendo la doctrina que Robert Alexy expone en su *Teoría de los derechos fundamentales*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997), todo derecho fundamental se estructura como un haz de posiciones y normas, vinculadas interpretativamente a una disposición de derecho fundamental. [...]

Las disposiciones de derecho fundamental son los enunciados lingüísticos de la Constitución que reconocen los derechos fundamentales de la persona. Las normas de derecho fundamental son los sentidos interpretativos atribuibles a esas disposiciones. Mientras que las posiciones de derecho fundamental, son las exigencias concretas que al amparo de un determinado sentido interpretativo válidamente atribuible a una disposición de derecho fundamental, se buscan hacer valer frente a una determinada persona o entidad⁵⁷.

⁵⁵ EXP. Nº 1417-2005-AA/TC, fundamento jurídico 21.

⁵⁶ PRIETO SANCHIS, L. *Estudios sobre derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Debate, 1990, p. 142, citado por Abad Yupanqui, S.B., *op. cit.*, p. 10.

⁵⁷ EXP. Nº 1417-2005-AA/TC, *op. cit.*, fundamentos jurídicos 22, 23 y 24.

Como ya se había mencionado, el ajustamiento del derecho fundamental al contenido esencial del derecho humano determinará la validez de su contenido constitucional; es decir, que se ajuste a las exigencias mínimas que dan sentido al derecho. Así pues, “la técnica normalmente empleada por la Constitución para hacer realidad este ajustamiento en la mayor medida de lo posible es el recogimiento del derecho humano a través de una fórmula lingüística amplia y genérica, lo suficientemente vaga como para constitucionalizar el contenido esencial del derecho humano, de modo que el contenido constitucional de un derecho fundamental venga a equivaler al contenido esencial de un derecho humano”⁵⁸.

Dicho esto, es sabido que tales fórmulas genéricas que forman las llamadas normas directamente estatuidas, pueden necesitar de concreciones posteriores por parte del constituyente para poder determinar cuál es el verdadero sentido y alcance de la norma jurídica que recoge el contenido esencial de un derecho fundamental. Sin embargo, esas concreciones o interpretaciones, que forman las normas constitucionales adscriptas, no serían ajenas al contenido esencial. Dado que se trata de especificaciones a tal contenido esencial, se adhieren a él y conforman igualmente el contenido esencial del derecho fundamental⁵⁹.

1.3 Metodologías de interpretación *iusfundamental*

A la hora de perfilar los límites del contenido esencial que ayuden a resolver los problemas jurídicos que en relación a los derechos fundamentales pueden surgir, existen en la doctrina jurídica metodologías o teorías diversas. A continuación, solo hablaremos de dos de ellas: la conflictivista y la armonizadora, buscando mostrar cómo la segunda es el planteamiento que mejor se ajusta al concepto material de derechos humanos presentado en este trabajo.

1.3.1 Metodología conflictivista o teoría absoluta: el principio de proporcionalidad

Esta teoría plantea la dualidad en el contenido de un derecho fundamental. Tal como sostiene Martínez-Pujalte⁶⁰, cada derecho estaría formado por una parte nuclear, la cual constituye su contenido esencial, en cuyo ámbito toda limitación del legislador se encuentra vedada; y, otra parte periférica o no esencial, que sería su contenido accesorio y donde son admisibles las intervenciones del legislador, pero a condición de no ser arbitrarias, sino debidamente justificadas.

⁵⁸ CASTILLO CÓRDOVA, L. “El significado del contenido esencial de los derechos fundamentales” [en línea]. *Foro Jurídico*. Lima: 2014, n° 13, p. 146. [Consulta: 27 de septiembre de 2022]. ISSN: 2414-1720. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/13783>.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ MARTÍNEZ-PUJALTE, A. L. *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 22, citado por SALAZAR LAYNES, J. U., *op. cit.*, p. 145.

Defiende también que los derechos fundamentales vienen a ser realidades que de modo natural colisionan en su contenido constitucional. Para ello, “parte de un concepto de derecho fundamental que propicia precisamente el conflicto”⁶¹. Tal concepto equipara los derechos fundamentales a los principios. En esta misma línea, Robert Alexy⁶² los define como mandatos de optimización que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible, de conformidad con las posibilidades fácticas y jurídicas, pudiendo cumplirse en diferente grado.

Dicho de otra manera, según esta teoría los derechos fundamentales tienden a expandir su contenido ilimitadamente, lo que en consecuencia haría imposible lograr una convivencia pacífica pues, si los derechos son ilimitados esto daría lugar a que las personas empiecen a considerar que tienen derecho a todo, entrando en conflicto inevitable con otros derechos fundamentales. Tal controversia, sólo podrá resolverse sacrificando el contenido constitucional de uno de los derechos involucrados. Así, se crearía una zona restringible en el contenido constitucional del derecho fundamental⁶³.

Frente a ello, como explica Castillo Córdova⁶⁴, aparece la necesidad de una herramienta que permita establecer cuál de los dos contenidos constitucionales de los derechos fundamentales en conflicto se va a restringir, surgiendo de este modo el principio de proporcionalidad, el mismo que al aplicarse en el caso concreto dará como resultado lo que Robert Alexy denomina “una relación de precedencia condicionada”⁶⁵, identificando así el derecho prevalente y el derecho sacrificado.

Este principio impide que se sacrifique inútilmente, más allá de lo necesario, un derecho a favor del otro. En teoría, todos los derechos tendrían la misma importancia, pero ante conflictos entre ellos, este principio implica establecer un orden de preferencia relativo para cada caso concreto o tal como lo denomina Prieto Sanchis, se trata de “una jerarquía móvil, que no conduce a la declaración de invalidez de uno de los bienes o derechos constitucionales en conflicto, sino a la preservación de ambos, por más que inevitablemente ante cada conflicto sea preciso reconocer primacía a uno u otro”⁶⁶.

No se excluye la posibilidad de llegar a soluciones jurídicas diferentes en cada caso, porque “no jerarquiza *a priori* los principios constitucionales, sino que estimula que el

⁶¹ CASTILLO CÓRDOVA, L., “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, p. 53.

⁶² ALEXY, R., *op. cit.*, p. 86.

⁶³ CASTILLO CÓRDOVA, L., “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, p. 54.

⁶⁴ *Idem*, p. 55.

⁶⁵ ALEXY, R., *op. cit.*, p.92.

⁶⁶ PRIETO SANCHÍS, L. “La limitación de los derechos...” *op. cit* p. 76.

significado se precise y realice en la mayor medida posible”⁶⁷, luego de una valoración de las circunstancias concretas. El principio de proporcionalidad comprende al mismo tiempo tres subprincipios: idoneidad, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto⁶⁸, según ha sido establecido tanto en la doctrina como también en la jurisprudencia del TC, el cual ha precisado que deben cumplirse de manera concurrente.

En primer lugar, el subprincipio o “análisis de idoneidad”, también llamado juicio de adecuación, implica que “toda intervención legislativa o de autoridad sobre un derecho fundamental, para que sea correcta, debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo”⁶⁹. De esta definición se desprende que este subprincipio consta de dos elementos: que la ley tenga un fin legítimo y que la intervención sobre un derecho sea adecuada para alcanzar dicho fin.

En segundo lugar, superado el primer análisis se procede a realizar el “análisis de necesidad”, el cual consiste en determinar si la medida que se va a tomar es realmente imprescindible y no existe otras medidas alternativas que sean no sólo menos lesivas del derecho, sino que a su vez puedan resultar más efectivas para conseguir el fin propuesto. La intervención sobre el derecho fundamental, debe ser la más benigna de entre todas las posibles. Pero, si se elige la más lesiva existiendo medidas de afectación menos gravosas, la intervención no será correcta, salvo se pueda probar que hubo imposibilidades técnicas o costos económicos excesivos que impidieron escoger una alternativa menos gravosa que la escogida⁷⁰.

Finalmente, superado exitosamente los análisis anteriores, se debe proceder a realizar el análisis o juicio de proporcionalidad *sensu stricto* entre los derechos o principios constitucionales en aparente conflicto. Para poder lograrlo, deberá recurrirse al uso de la llamada ley de ponderación, la cual establece que “la medida permitida de no satisfacción o de afectación de uno de los principios depende del grado de importancia de la satisfacción del otro”⁷¹. Por tanto, la afectación a un derecho fundamental sólo encontrará justificación y queda compensada, si sirve para satisfacer otro derecho fundamental o principio⁷².

⁶⁷ CÁRDENAS GRACIA, J. “Noción, justificación y críticas al principio de proporcionalidad” [en línea]. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México: 2014, vol. 47, n° 139, p. 65. [Consulta: 29 de septiembre de 2022]. ISSN: 0041-8633. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42730742003>.

⁶⁸ EXP. N° 579-2008-AA/TC, fundamento jurídico 25.

⁶⁹ CÁRDENAS GRACIA, J., *op. cit.*, p. 69.

⁷⁰ *Idem*, p. 74.

⁷¹ ALEXY, R., *op. cit.*, p. 161.

⁷² CÁRDENAS GRACIA, J., *op. cit.*, p. 70.

En esta última etapa, de lo que se trata es de establecer el peso o nivel de importancia de los derechos en conflicto. Cabe recalcar que cuando afirmamos que se debe analizar la importancia entre derechos, hablamos de la prevalencia de un derecho sobre otro en supuestos concretos y no en abstracto, pues en principio, ningún derecho es superior a otro por ser atributos de la persona. Asimismo, conviene señalar que, en el estudio de este último subprincipio, según Bernal Pulido⁷³ se hacen dos tipos de estudio: primero, el estudio normativo, el cual se ocupa de estudiar el lugar que los derechos fundamentales en conflicto y sus respectivos bienes tutelados tienen en el ordenamiento; así como también, atiende al nivel de intensidad con el que la preferencia por un derecho fundamental afecta a otro.

Este primer estudio, en abstracto, será insuficiente para completar el juicio de ponderación porque “los derechos fundamentales no están *a priori* unos por encima de otros”⁷⁴. Por ende, a continuación, se procede a realizar un estudio empírico, donde lo que importa medir es la intensidad de la intervención (leve, media, grave) considerando las variables de eficacia, rapidez, probabilidad, alcance y duración de la medida; así como, el beneficio empírico que los fines mediatos e inmediatos de la medida de intervención o afectación reportan en los derechos fundamentales en relación con el otro derecho fundamental en colisión⁷⁵.

Ahora bien, con respecto a la teoría conflictivista, aunque es muy acogida actualmente, tiene algunas deficiencias. En principio, pese a que las disposiciones iusfundamentales son mandatos abiertos y genéricos, los cuales requieren de concreciones, no es posible encontrar ningún criterio objetivo que nos obligue a concebir que el contenido constitucional de un derecho tiende siempre a expandirse ilimitadamente⁷⁶.

Por el contrario, en virtud de un concepto material de los derechos fundamentales, como señalan Serna y Toller⁷⁷, no será un verdadero bien humano aquel cuyo contenido permita un hacer ilimitado e impida que una persona logre conseguir otros bienes humanos para sí misma o para las demás con las que convive.

La segunda deficiencia de la teoría conflictivista se encuentra en que permite una concepción de los derechos fundamentales que los divide en dos partes: una esencial y otra no esencial. Nuevamente, no es posible encontrar ninguna razón objetiva que nos permita

⁷³ BERNAL PULIDO, C. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Segunda edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 775 y sgtes., citado por CÁRDENAS GRACIA, J., *op. cit.*, p. 75.

⁷⁴ CÁRDENAS GRACIA, J., *op. cit.*, p. 75.

⁷⁵ *Idem*, p. 76.

⁷⁶ CASTILLO CÓRDOVA, L., “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, p. 55.

⁷⁷ SERNA, P. y TOLLER, F. *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos*. Buenos Aires: La Ley, 2000, p. 92 – 93. ISBN: 950-527-369-x.

concluir esto. Tal como afirma Duran Rivera, la expresión “contenido esencial”, no puede usarse para diferenciar un contenido nuclear (esencial) y otro periférico (accesorio) de cada derecho fundamental, y de ello entender que la esfera vedada al legislador ordinario es la primera.

Dicho entendimiento encuentra dificultades a la hora de establecer el contenido de cada una de las partes aludidas; además que, no tiene ningún respaldo ni en el texto constitucional, ni en el sentido de protección de cada derecho fundamental. Por el contrario, el contenido esencial de un derecho fundamental no puede ser otro que el derecho en sí mismo, las características que lo identifican como tal y lo diferencian de otros, sin añadidos ni mermas⁷⁸.

En ese sentido, defender lo que establece la teoría conflictivista que propone la existencia de contenidos constitucionales contrarios entre sí, vulnera el principio de unidad de la Constitución porque permite concluir dos normas contrarias a partir de dos disposiciones constitucionales distintas, además de romper el principio de normatividad de la Constitución, porque permite el sacrificio del contenido constitucional de un derecho fundamental.

1.3.2 Metodología armonizadora; criterios de delimitación del contenido constitucional

Pese a que la visión conflictivista es mayoritariamente aceptada y utilizada en la doctrina y jurisprudencia, afortunadamente existe otra visión sobre la manera de entender las controversias jurídicas que se susciten entre derechos fundamentales. Teniendo en cuenta la noción de derechos humanos explicada anteriormente, que considera a los derechos humanos como bienes que brotan de la propia naturaleza humana, es imposible pensar en la posibilidad de que exista un conflicto entre ellos que conlleve finalmente a la restricción de alguno.

La segunda postura es conocida como la metodología armonizadora de los derechos humanos, la cual permitiría la plena vigencia de todas las normas constitucionales. Esta interpretación tiene su punto de inicio y principal impulso en el fundamento de los derechos del hombre: la naturaleza humana, y su finalidad última es favorecer el más completo desarrollo de la persona en sus cuatro dimensiones: como realidad individual, social, espiritual y material⁷⁹. En otras palabras, el punto de partida de esta teoría es que entiende los

⁷⁸ DURÁN RIVERA, W. R. “Los derechos fundamentales como contenido esencial del Estado de derecho” [en línea]. *Anuario de derecho constitucional Latinoamericano*. Uruguay: 2003, p. 289. [Consulta: 03 de octubre de 2022]. ISSN: 1510-4974. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3589/3350>.

⁷⁹ CASTILLO CÓRDOVA, L. “¿Existen los llamados conflictos entre derechos fundamentales?”. *Cuestiones Constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional*. México: 2005, n° 12, p. 110. ISSN: 1405-9193.

derechos fundamentales como verdaderas exigencias humanas porque emanan de la dignidad humana; por ende, forman una realidad unitaria y coherente.

Esto supone entonces la “exigencia innata de coexistencialidad”⁸⁰ entre los derechos del hombre, debido a que, al ser la naturaleza humana una unidad y los derechos venir predicados del hombre, entonces no hay manera de que tanto en la teoría como en la práctica, los derechos humanos sean considerados como contradictorios entre sí. Por el contrario, la única manera que tienen de existir y de ser ejercitados es de compatibilidad armónica y vigencia conjunta⁸¹.

Asimismo, no se debe olvidar que el ser humano es un ser social, por lo que no puede existir derecho alguno cuyo contenido afecte dicha convivencia. Como señala Jorge Carpizo, la armonía y compatibilidad entre derechos es indispensable para no vulnerar, infringir o anular los derechos y libertades de otra u otras personas, porque los derechos y libertades son para y de cada ser humano⁸², idea que también se ha recogido en el artículo 32° inciso 2 de la CADH⁸³.

De ahí que las personas no pueden simplemente exigir lo que quieran o lo que crean que constituye su derecho. Cuando surgen conflictos que involucran derechos fundamentales la labor del jurista no consistirá en determinar qué derecho prevalece sobre otro, sino en analizar si los derechos se han ejercido respetando sus límites internos, en virtud de la relación coexistencial en que se desenvuelven, determinando así sus contornos jurídicamente protegidos, dejando fuera las acciones que aunque en principio aparenten ser derechos exigibles, al analizar los hechos concretos se verifica que en realidad constituyen un abuso o ejercicio arbitrario de tal derecho, pues no ha considerado la dimensión social del hombre⁸⁴.

En esa misma línea, siguiendo lo dicho por De Domingo Pérez⁸⁵, si los derechos humanos son realidades esencialmente no contradictorias entre sí, entonces los llamados “conflictos” entre derechos fundamentales —como los entiende la doctrina conflictivista— no existen o, en todo caso, son sólo aparentes. Los conflictos jurídicos que involucren derechos

⁸⁰ APARICIO ALDANA, R. K. “Una visión armonizadora de la interpretación jurídica de los derechos fundamentales: la coexistencialidad humana como fundamento de un análisis crítico al conflictivismo jurídico” [en línea]. En: *Duodécima Jornadas Internacionales de Derecho Natural: Ley Natural y Dignidad Humana*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina, 2016, p. 3. [Consulta: 08 de octubre de 2022]. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/3061>.

⁸¹ CASTILLO CÓRDOVA, L., “¿Existen los llamados ...?”, *op. cit.*, p. 111.

⁸² CARPIZO, J., *op. cit.*, 25.

⁸³ “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

⁸⁴ APARICIO ALDANA, R. K., *op. cit.*, p. 3-4.

⁸⁵ DE DOMINGO PÉREZ, T. *¿Conflictos entre derechos fundamentales?* Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2001, p. 357, citado por CASTILLO CÓRDOVA, L., “¿Existen los llamados ...?”, *op. cit.*, p. 111.

fundamentales, en el contexto de un litigio, en realidad se desarrollan en el ámbito de las pretensiones o de los intereses que persiguen las partes⁸⁶.

Dicha colisión de pretensiones se produce cuando se invocan derechos fundamentales diferentes para sustentar los intereses particulares en juego, lo que en ningún modo significa que ambos derechos tengan un contenido incompatible, sino que en cada caso en concreto no se podrán ejercitar ambos derechos a la vez, pues ello supondría vivir dos situaciones contradictorias.

Por ello, cuando se esté frente a un caso concreto de controversias entre derechos lo que se ha de analizar es “si la conducta o acto que se enjuicia con la finalidad de otorgarle o negarle protección constitucional, cae dentro o fuera del contenido jurídico del derecho que se invoca como fundamento del acto o conducta”⁸⁷. En otras palabras, habrá que determinar quién está invocando correctamente su derecho.

De modo similar se ha pronunciado nuestro TC al establecer que el iter procedimental que se debe seguir al momento de resolver conflictos que atañen derechos fundamentales, está compuesto de tres pasos:

- a. En primer lugar, el juez constitucional debe identificar el derecho o derechos que expresa o implícitamente podrían verse afectados por los actos arbitrarios que son demandados [...]
- b. En segundo lugar, el juez constitucional debe identificar la verdadera pretensión del demandante [...]
- c. En tercer lugar, el juez constitucional deberá analizar si la verdadera pretensión del demandante forma parte del contenido constitucionalmente protegido de algunos de los derechos fundamentales que son objeto de tutela del proceso [...] ⁸⁸.

Para lograr dicho objetivo es necesario ser conscientes de que cada derecho recogido en la Constitución encuentra protegido su contenido esencial, el cual constituye el contenido único que no puede ser sacrificado ni restringido pues supondrá sacrificar su esencia, y en consecuencia, supondrá su vulneración y desaparición. Este contenido esencial está conformado por las atribuciones o facultades cuya finalidad (satisfacer una exigencia humana de manera que permita un mayor perfeccionamiento del hombre) da sentido a su existencia y a su alcance⁸⁹.

⁸⁶ CASTILLO CÓRDOVA, L., “¿Existen los llamados ...?”, *op. cit.*, p. 128.

⁸⁷ *Idem*, p. 117.

⁸⁸ EXP. N° 6218-2007-PHC/TC, fundamento jurídico 16.

⁸⁹ CASTILLO CÓRDOVA, L., “El contenido constitucional”, *op. cit.*, p. 102.

En conclusión, todos los derechos humanos son igual de importantes y merecen el mismo nivel de protección pues provienen de la naturaleza del hombre. Por consiguiente, ante un caso de conflictos entre derechos fundamentales resulta conveniente atenderlo en base a lo planteado por la teoría armonizadora, la cual se presenta con mayor solidez jurídica pues tiene sus bases en la idea del ser humano como unidad y en la interpretación constitucional según los principios de sistematicidad y unidad, en virtud de los cuales, niega que el contenido de cada derecho pueda ser incompatible con los otros. Los derechos no se oponen, sino que el contenido de cada derecho es compatible y debe ajustarse al contenido de los demás derechos, ya que el ejercicio de todos ellos supone alcanzar la realización humana.



Capítulo 2

El derecho fundamental a la paz y a la tranquilidad

2.1 Delimitación conceptual

El derecho a la paz, según la conocida clasificación internacional de los derechos humanos, se considera dentro del grupo de los derechos de la tercera generación, también llamados derechos de los pueblos o de la solidaridad. Estos derechos comenzaron a gestarse posteriormente a los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial y tienen su principal motivación en la preocupación global de finales del siglo XX y principios del XXI por los problemas relacionados con el deterioro medioambiental, el avance tecnológico y los peligros a los que exponen a las personas y su esfera privada, y otras circunstancias con efectos negativos en la calidad de vida de las personas. Surgen por la necesidad de cooperación para afrontar problemas globales y no constituyen una lista cerrada, sino que se encuentra en constante cambio según el contexto histórico y las nuevas preocupaciones sociales que van surgiendo.

Para esta generación de derechos el sujeto protegido ya no es el hombre considerado en su esfera individual, sino considerado como parte integrante de un pueblo, ciudad o Estado. Y es que, “si la libertad sostuvo los derechos de la primera generación, y la igualdad los de la segunda, la solidaridad será el pilar de los de la tercera. Estos derechos se caracterizan por su incidencia en la vida de todos los hombres y exigen un esfuerzo solidario a escala universal, una «sinergia» o cooperación unitaria y altruista de intereses egoístas”⁹⁰.

A lo largo de la historia el concepto de paz ha ido evolucionando, diferenciándose actualmente dos tipos de concepciones. La primera es la concepción negativa, que comprende las percepciones iniciales del derecho a la paz que lo relacionaban con el simple estado de ausencia de guerra y cualquier otro tipo de violencia, ya sea real o virtual, directa o indirecta. La segunda es la concepción positiva, relacionada a la promoción de un estado de tranquilidad y justicia; entendida como un proceso diario de construcción de paz, identificando los efectos de los conflictos en la sociedad, y también las causas que los originan, porque no basta con reducir las formas de violencia, sino que también se debe promover las relaciones positivas⁹¹.

El ejercicio de este derecho ocurre en dos ámbitos: el individual y el colectivo. Solo de esa manera podrá lograr su verdadera eficacia, pues en la comunidad internacional los Estados

⁹⁰ RUIZ MIGUEL, C. “La tercera generación de los derechos fundamentales”. *Revista de Estudios Políticos*. España: 1991, nº 72, p. 302. ISSN: 0048-7694.

⁹¹ CEPAZ. “¿De qué hablamos cuando hablamos de paz?” En: *CEPAZ Centro de Justicia y Paz*, 21 de junio de 2022, párr. 2. [Consulta: 12 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://cepez.org/articulos/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-paz/>.

no son los únicos sujetos, sino que el ser humano constituye el fin último. Para la doctrina, el objeto de este derecho vendría a ser la paz, entendida en sentido integral como la ausencia de violencia, de tipo bélico o de otras formas; así como también, expresión de la solidaridad⁹². Por tanto, el significado integral de este derecho abarcaría las dos concepciones actualmente conocidas.

El reconocimiento del derecho a la paz, tanto en el ámbito internacional como en el ámbito interno, ha sido progresivo, motivado sobre todo por los acontecimientos bélicos del siglo XX, aunque aún hoy su reconocimiento jurídico, sobre todo en el ámbito internacional, puede considerarse como “incompleto e inacabado”⁹³. En lo que respecta a nuestro ordenamiento, nuestra Constitución consagra en el artículo 2º numeral 22 que “toda persona tiene derecho a la 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”. Se mencionan de manera conjunta cuatro derechos, los cuales han ido cobrando importancia porque permiten el desarrollo de una vida libre y digna, siendo el primero el derecho a la paz y a la tranquilidad, objeto de estudio de la presente investigación.

Aunque no existe un concepto único sobre este derecho que haya sido aceptado mayoritariamente en los dispositivos jurídicos, en la jurisprudencia y en la doctrina; debido principalmente a la complejidad de definir todo lo que abarca, algunos autores como Ramírez Chavarry han considerado que ambos términos (paz y tranquilidad) configuran un solo derecho, definiéndolo como “el derecho humano a desarrollarse en un ambiente sano, digno y tranquilo, donde la persona humana tenga permitido realizar libremente todas sus actividades sin tener ningún tipo de molestia, en su persona ni en su entorno”⁹⁴. Aparte de ello, poco es lo que se ha manifestado con respecto al contenido constitucional de este derecho.

Se puede entender que se trata de un concepto jurídico indeterminado, que se suele concebir en términos muy genéricos y ambiguos. Normalmente tanto en la doctrina como en la jurisprudencia se suele mencionar y definir el derecho a la paz y el derecho a la tranquilidad de manera separada. Con relación al derecho a la paz, suele conceptualizarse como “el derecho de todas las personas, consideradas individual y/o colectivamente, a contribuir a los esfuerzos que se desarrollen para alcanzar la paz, a oponerse a todo acto de violencia y a

⁹² GROS ESPIELL, H. “El derecho humano a la paz” [en línea]. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Uruguay: 2005, Tomo II, p. 529. [Consulta: 10 de enero de 2023]. ISSN: 15104974. Disponible en: <https://corteidh.or.cr/tablas/r21744.pdf>.

⁹³ *Idem*, p. 523.

⁹⁴ RAMÍREZ CHAVARRY, W. “Paz, tranquilidad, tiempo libre y descanso”. En: *Diario Expreso*, 24 de octubre de 2022, párr. 3. [Consulta: 15 de enero de 2023]. Disponible en: <https://www.expreso.com.pe/opinion/paz-tranquilidad-tiempo-libre-y-descanso/>.

gozar de un ambiente de armonía que permita la satisfacción plena de sus necesidades y el total respeto de los derechos humanos individuales y colectivos”⁹⁵.

Por su parte, el derecho a la tranquilidad suele ser mencionado con más frecuencia cuando se hace referencia al problema ambiental y de convivencia relacionado con el exceso de ruido en las zonas urbanas. En general, se entiende que este derecho implica un estado de calma o serenidad, el cual permita un ambiente propicio para la convivencia humana y donde todos los miembros de la sociedad puedan realizar sus actividades en un ambiente sano y exento de cualquier molestia que vulnere su paz y sosiego.

El TC ha establecido que el derecho a la tranquilidad “consiste en la no interferencia o perturbación de la vida propia y del sosiego necesario para desarrollar una vida digna”⁹⁶. Añade también que se trata de:

Un derecho de naturaleza especial, pues permite que su contenido pueda ser enfocado desde una perspectiva tanto individual como extraindividual, pues su afectación puede darse tanto de manera individual como conjunta. A través de este derecho se pretende evitar que se perturbe o menoscabe la estabilidad de la vida personal e intersubjetiva de cualquier ciudadano o conjunto de ciudadanos, de manera arbitraria, abusiva o irrazonable, puesto que, de permitirse ello, no solo se la afecta un derecho individual, sino también el orden social preestablecido⁹⁷.

En resumen, la paz supone vivir en un “estado de tranquilidad, basado en el reconocimiento, garantía y estricta observancia de los derechos de los pueblos, así como de los derechos humanos de todos los individuos”⁹⁸. Por lo tanto, consiste en el estado de pública tranquilidad o sosiego, tanto en la vida interna de los Estados como en las relaciones internacionales entre ellos. A su vez, la tranquilidad implica un estado de sosiego y paz, ideal para el desarrollo normal de la vida en sociedad.

De las definiciones expuestas es posible apreciar la estrecha relación que existe entre ambos términos, debido a que implican una situación similar, pues buscan garantizar que el ser humano pueda vivir y desarrollar sus actividades sin alteraciones de agentes externos que afecten su bienestar. Como expresa Ramirez Chavarry “la tranquilidad, la calma, la quietud y

⁹⁵ SALGUERO SALVADOR, G. “Hacia la consolidación del derecho humano a la paz. El aporte del Acuerdo de Paz Firme y Duradera (Guatemala, 1996) a la consolidación del derecho humano a la paz” [en línea]. Tesis de maestría. N. E. Consani (director). Buenos Aires: Universidad de la Plata, 1998, p. 36. [Consulta: 18 de enero de 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.35537/10915/1755>.

⁹⁶ EXP. N° 04271-2012-PA/TC, fundamento jurídico 25.

⁹⁷ EXP. N° 04072-2009-PA/TC, fundamento jurídico 18.

⁹⁸ ESCOBAR M., L. M., et al. “El derecho a la paz. ¿Una norma programática, con tendencia a lo normativo o a lo semántico?” [en línea]. *Vniversitas*. Bogotá: 2011, n° 123, p. 148. [Consulta: 24 de enero de 2023]. ISSN: 0041-9060. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82522608006>.

el reposo sólo pueden lograrse cuando exista un ambiente de paz”⁹⁹. De modo que, aunque la paz es un concepto de mayor amplitud que la tranquilidad, ambos son inseparables y están interrelacionados, puesto que este último sólo se conseguirá como consecuencia del primero.

Se concluye entonces que, en consonancia con lo establecido por otros autores, los dos términos hacen referencia al mismo derecho, pese a que el Constituyente los menciona de manera separada en el artículo 2° inciso 22. Ambos están orientados al mismo objetivo: que el ciudadano consiga desarrollarse en un ambiente propicio para lograr su desarrollo personal y la prosperidad, tanto en su dimensión individual como colectiva. Esto nos lleva a hacer referencia al deber del Estado de garantizar la seguridad pública, por constituir el bien jurídico de este derecho, por las razones que explicamos a continuación.

2.2 Desarrollo normativo del derecho a la paz y la tranquilidad

Aunque mantener la paz y la tranquilidad es una de las principales preocupaciones sociales tanto a nivel nacional como internacional, sobre todo por los recientes acontecimientos mundiales relacionados con guerras, conflictos sociales e inseguridad ciudadana; hablar de este derecho hoy en día suena casi como una utopía. Es por ello que, indagar sobre su configuración jurídica ha adquirido especial importancia para conocer sus alcances, delimitar su contenido esencial en nuestro ordenamiento y verificar su concordancia con el derecho internacional de los derechos humanos.

2.2.1 Las normas constitucionales directamente estatuidas

La Constitución Política del Perú de 1993 hace referencia a este derecho en tres artículos. En primer lugar, como ya se ha mencionado, se encuentra amparado expresamente en el artículo 2° inciso 22, en el capítulo I del Título I de la Constitución denominado “De la Persona y de la Sociedad”, que conforma la parte dogmática de la Constitución. De esta disposición constitucional brota la norma constitucional directamente estatuida que ordena garantizar el contenido esencial del derecho humano a la paz y la tranquilidad.

Los dos artículos restantes se encuentran ubicados en la parte orgánica de la Constitución. El primero es el artículo 118° inciso 16 que enumera como una de las atribuciones del Presidente de la República el “declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso”. El segundo es el artículo 137° que, al aludir a la facultad del presidente de decretar un Estado de excepción, ha contemplado dos escenarios: el inciso 1 hace referencia a los casos de perturbación de la paz o del orden interno (Estado de

⁹⁹ RAMIREZ CHAVARRY, W., *op. cit.*, párr. 3.

emergencia), y en el inciso 2 se regula los casos de invasiones, guerra exterior o civil, o peligro inminente (Estado de sitio).

En estas dos últimas disposiciones constitucionales parece haber una distinción entre el plano interno y el plano externo del significado de este derecho. El artículo 137° inciso 1 hace referencia a la paz en el ámbito nacional, mientras los artículos 118° y 137° en su inciso 2 enmarcan la paz en su proyección internacional. De estas disposiciones se concluye que, está ordenado que el presidente se encargue de garantizar la protección y el mantenimiento del derecho a la paz y la tranquilidad, tanto en el ámbito interno como en el externo.

De igual manera, el artículo 44° contempla la protección de ambos ámbitos de este derecho, cuando regula que son deberes primordiales del Estado: “Defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior”. Además, se subraya que esta disposición menciona por primera vez el bien jurídico protegido que se busca garantizar con este derecho: la seguridad.

En artículos posteriores nuestra Constitución regula las instituciones que tienen el deber de garantizar el respeto y protección de este derecho, señalando en primer lugar, en el artículo 166°, que en el ámbito interno es la Policía Nacional del Perú (PNP) la principal encargada de “garantizar, mantener y restablecer el orden interno”. En segundo lugar, en el ámbito regional, según el artículo 197° se amplía el alcance de dicho deber a los Gobiernos locales, los cuales “promueven la participación vecinal en el desarrollo local” y “brindan servicios de seguridad ciudadana” en cooperación con la PNP.

En lo que respecta a la defensa de la independencia, soberanía e integridad territorial en el ámbito exterior, se le ha asignado a las Fuerzas Armadas (FF.AA) el rol de garantizar el mantenimiento de este ámbito, de acuerdo con el artículo 165° de la Constitución. Excepcionalmente, se ha establecido que pueden intervenir en acciones para garantizar el control del orden interno en el caso del Estado de emergencia, de manera extraordinaria y complementaria a la labor de la PNP, de acuerdo con lo previsto en el artículo 137° inciso 1 ya mencionado, ante casos de perturbación de la paz o el orden interno, catástrofe o graves circunstancias que afecten la vida de la Nación, sólo si así lo dispone el presidente.

De este modo, la Constitución ha contemplado dos ámbitos de protección de este derecho, y en virtud de lo dispuesto en estas disposiciones se puede concluir que se ha

ordenado que cada ámbito sea atendido por una institución diferente (contemplando en cada caso un uso diferenciado de la fuerza, métodos, armas y funciones). De manera que, la garantía de la paz y el orden interno se encuentra a cargo de las fuerzas policiales; mientras que, en el ámbito externo, las fuerzas militares tienen la responsabilidad de garantizar la seguridad y soberanía nacional y la integridad territorial.

2.2.2 Las normas constitucionales adscritas: normas de desarrollo constitucional

A continuación, vamos a identificar y analizar las normas de desarrollo constitucional que provienen de leyes y de sentencias de origen nacional, que concretan el contenido constitucional del derecho fundamental a la paz y a la tranquilidad y del bien jurídico que protege.

2.2.2.1 Leyes de desarrollo constitucional

2.2.2.1.1 Decreto Legislativo N° 1267 – Ley de la Policía Nacional del Perú. Como ya se ha mencionado, la PNP es la principal institución del Estado responsable de defender, mantener y, de ser el caso, restablecer el orden y la seguridad pública interna necesarios para que la ciudadanía pueda alcanzar su aspiración de vivir en un ambiente de paz y tranquilidad donde puedan desarrollarse a plenitud, según las potestades atribuidas en el artículo 166° de la Constitución. Esta ley, publicada en el año 2016, regula sobre todo la estructura, organización, competencias, funciones y atribuciones de tan importante institución.

Fue creada en respuesta a la exigencia de modernización de la PNP y mejora de su función policial buscando que sea más eficiente, transparente en su labor enfocada en la lucha contra la delincuencia, el crimen organizado y la inseguridad ciudadana, para satisfacer de manera adecuada y oportuna las necesidades de los ciudadanos en todo el territorio nacional. El artículo VII inciso 10 del título preliminar recalca que la función de la PNP se orienta a “proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir y controlar toda clase de delitos y faltas, así como a *mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana*” (énfasis añadido).

En concordancia, en el artículo III del Título Preliminar y en el artículo 2° del Título I se han detallado diversas acciones que conforman la función policial, entre las que se enumeran: garantizar, mantener y restablecer el orden interno, orden público y la seguridad ciudadana; mantener la paz y la convivencia social pacífica; promover e implementar mecanismos de coordinación y articulación en favor de la seguridad ciudadana; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; garantizar los derechos de las personas y la protección de sus bienes, privilegiando a la población en riesgo, vulnerabilidad y abandono; prevenir, investigar los delitos y faltas, combatir la delincuencia y

el crimen organizado; vigilar y controlar las fronteras; prestar apoyo a las demás instituciones públicas en el ámbito de su competencia; entre otras.

Asimismo, esta ley reitera, en concordancia con el artículo 197° de la Constitución, que dichos deberes de la PNP no son una responsabilidad exclusiva y excluyente. Por ello, el artículo VI del Título Preliminar de esta ley regula el apoyo a la PNP por parte de “las autoridades, entidades públicas y privadas, así como las personas naturales y jurídicas están obligadas a prestar apoyo a la PNP, cuando las circunstancias así lo requieran, en el cumplimiento de sus funciones”.

Y, en el título IX se dispone la articulación interinstitucional de la PNP con entidades de los tres niveles del Estado en el desarrollo de sus funciones. En ese sentido, de estas disposiciones se concluye que queda permitido que toda la comunidad organizada, en apoyo a la PNP, contribuya en las acciones de seguridad ciudadana, incluyendo a la ciudadanía, las autoridades nacionales, regionales, municipales y demás organizaciones civiles.

En esa línea, en el título VIII se desarrolla dicho precepto, regulando el apoyo de los Comités Cívicos a la PNP en tareas de seguridad ciudadana, definidos como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, inscritas en Registros Públicos de conformidad con el código civil, conformados por personas de diferentes niveles social, cultural y económico, quienes unidas por un mismo ánimo cívico - humanitario realizan acciones de apoyo a cualquier dependencia policial a nivel nacional, tales como: construcciones y mejoras a los locales policiales, colaboración para el desarrollo tecnológico y equipamiento logístico, donaciones de enseres, reparación de vehículos, entre otras actividades asistenciales, de recreación o similares.

2.2.2.1.2 Ley N° 27933 – Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Publicada en el año 2003, ha servido como marco jurídico para el desarrollo de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana. En su artículo 1° señala que su objeto es “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades”, y el “garantizar la seguridad, paz, tranquilidad”. La redacción de este artículo da un alcance sobre los bienes jurídicos que se protegen por el derecho a la paz y la tranquilidad: “seguridad”, “paz” y la “tranquilidad”. Seguidamente, esta ley se centra en desarrollar normativamente el tipo de seguridad que se desarrolla en el ámbito interno: la seguridad ciudadana, mencionada reiteradamente en las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 44° y 166°.

El artículo 2° de esta ley la define como la labor integrada que realiza el Estado con la colaboración de la ciudadanía y de otras organizaciones públicas y/o privadas, (por ejemplo las empresas privadas de seguridad), con la finalidad de garantizar la coexistencia segura y

pacífica de las personas, erradicar las amenazas de violencia y permitir el uso ordenado y pacífico de vías y de espacios públicos; así como, contribuir a la prevención de la comisión de faltas y delitos contra las personas o contra sus bienes. En esa misma línea, el TC ha definido la seguridad ciudadana como el “estado 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”¹⁰⁰.

De modo que, con estas definiciones se hace hincapié nuevamente a que la garantía del derecho a la paz y la tranquilidad, a través de la protección de la seguridad ciudadana, no es una tarea que le corresponde solamente a la PNP, sino que como se ha referenciado anteriormente, alude a la acción integrada del Estado (en sus tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial) la sociedad civil organizada y el sector privado, con la finalidad de garantizar la protección y evitar cualquier vulneración a los derechos humanos reconocidos.

En los siguientes artículos se establece como principal aporte de esta ley, la creación y organización de instituciones destinadas a proteger este bien jurídico. Así, el artículo 3° regula el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), definido como el sistema funcional encargado de elaborar y ejecutar las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de seguridad ciudadana, en cada uno de los niveles de Gobierno, promoviendo además la participación de la sociedad civil, para garantizar una situación de seguridad, paz social y tranquilidad, liderado por las principales autoridades regionales y locales.

También se crea el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), el cual en colaboración con los respectivos comités regionales, provinciales y distritales (regulados en el artículo 4°), formulan las políticas públicas y estrategias multisectoriales y descentralizadas en esta materia. Concretamente establece el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, dispone la evaluación anual de su cumplimiento y elabora las recomendaciones para el Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) para la priorización en el equipamiento de la PNP y las Municipalidades provinciales y distritales de menores recursos (artículo 9°).

Además, esta ley dispone un papel importante para los Comités Regionales, Provinciales y Distritales (presididos por el Presidente Regional y los Alcaldes según corresponda), cuyas funciones versan sobre control, formulación y la ejecución de los proyectos de seguridad ciudadana, en el ámbito de su jurisdicción y siempre alineados con el

¹⁰⁰ EXP. N° 5994-2005-PHC/TC, fundamento jurídico 14.

plan nacional dispuesto por el CONASEC, en estrecha vinculación con la PNP y con colaboración de las juntas vecinales, considerando las opiniones de los pobladores y de otros representantes de distintas instituciones provinciales y distritales, en su implementación y diseño (artículo 15° y 16°).

Por lo tanto, de estas disposiciones se deduce que el apoyo que deben otorgar los gobiernos locales en la atención de la seguridad ciudadana en apoyo a la labor de la PNP, mediante la formulación, conducción y desarrollo de las políticas de seguridad, se realiza formalmente a través de instituciones como el CONASEC, los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana. Además, la acción de todas ellas debe encontrarse articulada según los lineamientos de acción que el Estado ha desarrollado a través del SINASEC, bajo la perspectiva de una labor integrada y sistémica de todas estas instituciones.

2.2.2.1.3 Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización. Según los artículos 44° y 188° de la Constitución Política del Perú, el Estado Peruano no solo es un Estado unitario sino también descentralizado, pues con el objetivo de implementar el equilibrio en el ejercicio del poder estatal y garantizar la adecuada prestación de servicios a la ciudadanía, se han distribuido las competencias, funciones y recursos del Estado entre sus tres niveles de gobierno (gobierno nacional, gobiernos regionales y locales).

En esa línea, esta ley ha estipulado en su artículo 26.1° inciso b) que constituye una competencia exclusiva del gobierno nacional la “defensa, seguridad nacional y Fuerzas Armadas”, y en el inciso d) agrega al “orden interno, policía nacional, de fronteras y de prevención de delitos”. No obstante, posteriormente en su artículo 43° inciso e), advierte que la seguridad ciudadana es una competencia de las municipalidades con carácter compartido, precisando en el artículo siguiente que tales competencias se distribuyen tanto a nivel distrital como provincial¹⁰¹.

¹⁰¹ De igual manera, se recoge este deber en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, cuyo artículo 10° inciso i) establece que la seguridad ciudadana es una competencia compartida de los Gobiernos Regionales y en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, en el artículo 20° inciso 35 el cual precisa que entre las atribuciones del alcalde se encuentra la de “presidir, instalar y convocar al comité provincial o distrital de seguridad ciudadana”. Además, tanto en el artículo 73° inciso 2.5, como en el artículo 85°, se detalla las funciones específicas que tienen las Municipalidades en esa materia, clasificándose como un servicio público local y señalando como funciones específicas exclusivas de las Municipalidades provinciales las de “establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la PNP, y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o del [sic] de centros poblados en la jurisdicción provincial”. Por otro lado, como funciones específicas exclusivas de las Municipalidades distritales deben “organizar un servicio de serenazgo o vigilancia municipal”.

Lo regulado en dichos artículos se encuentra en concordancia con el artículo 197° de la Constitución Política del Perú, que contempla el deber constitucional de los Gobiernos Locales (Municipalidades distritales y provinciales) de salvaguardar la seguridad ciudadana, en apoyo a la PNP. En estas disposiciones se recalca lo que ya se ha regulado en las leyes antes explicadas: se ha ordenado que constituye un deber del Estado el garantizar la seguridad, la cual se desarrolla en dos ámbitos diferentes, de manera que su protección en el ámbito interno debe consistir en un trabajo conjunto entre diversos actores.

2.2.2.1.4 Ley N° 31297 – Ley del Servicio de Serenazgo Municipal. Como complemento a lo dicho anteriormente, esta ley, publicada en el 2021, está orientada a regular el servicio que brindan los gobiernos locales en apoyo a la función policial a través de los servicios de serenazgo municipal, en sus respectivos ámbitos geográficos. Define este servicio en su artículo 3° como: “las acciones de vigilancia pública y apoyo en atención de emergencias, así como auxilio y asistencia al ciudadano y cooperación con las entidades públicas que la requieran, en materia de seguridad ciudadana”.

Entre las funciones que enmarcan este servicio se han considerado: contribuir en el mantenimiento de la tranquilidad, orden y seguridad del vecindario; vigilar y comunicar de forma inmediata a la PNP, bomberos, sistemas de atención móvil u otras instituciones que correspondan, sobre situaciones o comportamientos irregulares o ilegales que evidencien la comisión delitos o faltas, o para la atención y apoyo en labores de auxilio y evacuación; colaborar en operativos conjuntos con la PNP; brindar orientación a los ciudadanos respecto a la ubicación de las principales dependencias públicas y centros de servicios privados; entre otras funciones de apoyo relacionadas a la seguridad ciudadana (artículo 5°).

Entre otras cosas, esta ley establece en sus artículos del 10° al 12°, que los serenos municipales deben ser debidamente entrenados y capacitados por la PNP, previo convenio interinstitucional, en Centros de Capacitación de serenos, que deberán contar con los requisitos de autorización y certificación que establezca el Ministerio del Interior (MININTER). También regula los medios de defensa, considerando entre ellos: grilletes de seguridad, escudos, bastones tonfa, aerosoles de pimienta y chalecos antibalas (artículo 20°), provistos por la autoridad municipal, junto con capacitaciones y evaluaciones psicológicas periódicas a los serenos municipales, según su disponibilidad presupuestal (artículo 21°-A).

De estas disposiciones se infiere la obligación de que el personal de serenazgo sea entrenado únicamente por la PNP, para contar con conocimientos específicos y similares para el ejercicio de sus funciones; que sea capacitado física y psicológicamente y equipado con los

instrumentos de protección necesarios para garantizar resultados óptimos en el desarrollo de las acciones sobre seguridad ciudadana.

2.2.2.1.5 Ley N° 27908 – Ley de Rondas Campesinas. Otra organización de gran importancia en la lucha contra la inseguridad ciudadana son las Rondas Campesinas, las cuales se formaron en el año 1976 en el caserío de Cuyumalca - Cajamarca, con el objetivo de desarrollar actividades de autodefensa en su comunidad y combatir la delincuencia común, como consecuencia del incremento de robos, sobre todo a los ladrones de ganado, asaltos, maltratos y homicidios, y ante el rechazo a la corrupción de las autoridades, jueces y policías, a su indiferencia, o su poca o nula capacidad de acción. Desde sus inicios surgieron como alternativa al ausentismo del Estado¹⁰². Posteriormente, este tipo de organización comunal se fue extendiendo a otros departamentos como Piura, Lambayeque, Amazonas, La Libertad, Ancash y Huánuco.

Fueron reconocidas por primera vez en la Ley N° 24571 de 1986 como organizaciones destinadas al servicio de la comunidad, cuyo objetivo era contribuir al desarrollo y la paz social, sin fines políticos partidarios; así como a la defensa de las tierras, cuidado del ganado y demás bienes, cooperando con las autoridades en la eliminación de cualquier delito. Actualmente esta ley ya se encuentra derogada por la Ley N° 27908 en la Cuarta Disposición Final y Transitoria.

La ley actual les reconoce personería jurídica y las considera como forma autónoma y democrática de organización comunal, con funciones relacionadas a la seguridad y paz comunal dentro su ámbito territorial¹⁰³, pudiendo existir sólo una Ronda Campesina en el mismo ámbito comunal. Asimismo, regula su colaboración en el ejercicio de funciones jurisdiccionales a las Comunidades Campesinas y Nativas dentro de su ámbito territorial, de acuerdo con el artículo 149° de la Constitución, en la solución de conflictos y en funciones de conciliación extrajudicial conforme a la Constitución y a la ley.

Su artículo 8° regula la coordinación de las Rondas Campesinas con las autoridades políticas, policiales, municipales, representantes de la Defensoría del Pueblo y otras

¹⁰² OLANO ALOR, A. “Las Rondas Campesinas en el Perú. Una breve historia”. *OASIS: Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*. Colombia: 2000, n° 06, p. 159. ISSN: 1657-7558.

¹⁰³ Adicionalmente, el artículo 12° Decreto Supremo N° 025-2003-JUS, atribuye otras funciones a las Rondas Campesinas entre las que se encuentran la de contribuir a la defensa de la integridad física, moral y cultural de los miembros de la Comunidad Campesina, Comunidad Nativa, Caserío u otro centro poblado, para mantener la paz y seguridad de la población, intervenir en la solución pacífica de los conflictos que se susciten entre los miembros de la comunidad y otros externos, que se origine de hechos ocurridos dentro de su ámbito comunal, actuar como interlocutor con el Estado, establecer relaciones de coordinación con las organizaciones sociales rurales y entidades privadas, prestar el servicio de “ronda”, que implica un servicio de vigilancia en la comunidad, entre otros.

autoridades de la Administración Pública, así como con organizaciones sociales rurales y entidades privadas dentro de su ámbito local, regional o nacional. Del mismo modo, el artículo 9º señala que las autoridades de la jurisdicción ordinaria podrán establecer relaciones de coordinación y apoyo con los dirigentes de las Rondas Campesinas, respetando su autonomía.

De estas disposiciones se concluye el reconocimiento de las rondas campesinas como instituciones que contribuyen a la seguridad, a la justicia, la paz social y la resolución de conflictos dentro de una comunidad rural, justificado en el deber de participación vecinal en desarrollo de la comunidad, contemplado en el artículo 197º de la Constitución. Se les permite además el ejercicio de funciones jurisdiccionales, siempre que los conflictos a resolver se susciten entre sus miembros y en su ámbito geográfico, pudiendo actuar con autonomía siempre y cuando respeten los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad, no cometan excesos ni abusos, y de conformidad con el derecho consuetudinario, y lo regulado en la ley y la Constitución.

2.2.2.1.6 Ley N° 31494 - Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural y los incorpora en el Sistema de Seguridad Ciudadana. De igual manera, se ha ordenado reconocer también a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD) por su contribución con el orden interno y la seguridad de sus comunidades en la lucha contra el terrorismo, narcotráfico y la delincuencia, justificado también en el deber contemplado en el artículo 197º de la Constitución, aunque se amplía su facultad de apoyo no sólo a la PNP, sino también a las FF.AA.

Los CDA son otra organización que forma parte del SINASEC. Fueron reconocidas por primera vez según el Decreto Legislativo N° 741 en el año 1991 como organizaciones de la población surgidas para desarrollar actividades de autodefensa de su comunidad en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, permitiéndoles el uso de armas para defenderse de estos grupos subversivos y apoyar a la PNP y a las FF. AA, siendo su principal característica el de ser transitorias. Actualmente este Decreto ha sido derogado por la única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley N° 31494.

En la referida ley, estos CDA han sido definidos en su artículo 2º como “organizaciones de la población surgidas espontánea y libremente para desarrollar actividades de autodefensa de su comunidad contra la infiltración y ataques terroristas, la violencia generada por el tráfico ilícito de drogas y los delitos vinculados a la inseguridad ciudadana; y como apoyo a la PNP y a las FF.AA. en las tareas de pacificación y seguridad”. De lo regulado se observa que se ha mantenido la definición dada en el Decreto Legislativo N° 741,

siendo una de las novedades, la ampliación de las facultades para actuar en materia de seguridad ciudadana (artículos 1° y 2°).

Además, en el artículo 3° se les reconoce con personería jurídica como “organizaciones civiles, pacíficas y democráticas de las comunidades campesinas, nativas y centros poblados rurales”. Se añade que también podrán actuar en “los distritos declarados en estado de emergencia, y hasta que concluya dicha condición”. Asimismo, en el artículo 4° se regula que estos CDA, deben ser acreditados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) y, en el artículo 5° se recoge que para su reconocimiento es necesario que sean “inscritos en un registro local de autodefensa y desarrollo rural de la municipalidad provincial o distrital de su ámbito territorial correspondiente”.

Finalmente, la ley ha regulado la facultad para que los CDA puedan poseer, adquirir y usar armas de uso civil autorizadas por el Ministerio de Defensa (MINDEF) y registradas según lo establecido por la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC). Los miembros del CDA serán capacitados y entrenados en el uso de estas armas por los miembros de la PNP y las FF.AA. Asimismo, los CDA serán capacitados para el ejercicio de sus funciones por el MININTER o por el MINDEF, según la materia (artículo 9°).

2.2.2.1.7 Ley N° 29701 - Ley que dispone beneficios a favor de los integrantes de las Juntas Vecinales y establece el Día de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana. Esta ley también puede justificarse en el marco del artículo 197° y la facultad de participación vecinal en el desarrollo local. Tiene como objetivo establecer beneficios a favor de los integrantes de las juntas vecinales promovidas por la PNP, en concordancia con la Ley N° 27933. Esta norma define en su artículo 2° a las juntas vecinales como “organizaciones sociales de base, promovidas por la PNP”. Entre sus funciones se encuentran brindar apoyo a la PNP en la mejora de la seguridad ciudadana mediante un trabajo voluntario no remunerado y participativo, con la misión de desarrollar actividades preventivas, informativas y de proyección social.

Asimismo, en esta ley se regula que los gobiernos regionales y locales, en coordinación con el CONASEC, dispongan a favor de los representantes y miembros de las juntas vecinales tanto capacitación y entrenamiento sobre seguridad ciudadana y materias afines; como el compromiso de la suscripción de convenios internacionales para intercambiar misiones técnicas, de forma que se puedan realizar visitas de trabajo, cursos y pasantías en los países firmantes sobre temas de seguridad ciudadana (artículo 3°).

2.2.2.2 Sentencias de desarrollo constitucional. En reciente jurisprudencia nuestro Supremo Intérprete de la Constitución se ha pronunciado sobre los dos ámbitos en los que se desarrolla el derecho a la paz. Teniendo en cuenta que el concepto de paz ha evolucionado y ya no abarca solo escenarios de guerra, ha señalado que:

No debe perderse de vista que el insumo del terror de ayer y del futuro tendrá cobijo en la pobreza y la marginación. Es por ello imperativo que, gobierno y legislativo, desarrollen políticas complementarias para construir la paz social para todos los peruanos. Hace falta, por tanto, políticas de reconciliación en un modelo constitucional donde el perdón, la tolerancia y el entendimiento den lugar a nuevos tiempos donde la inclusión, la proscripción de la discriminación y la procura del bienestar permitan la adopción de nuevas medidas que no estigmaticen de forma radical a ningún ciudadano, sino todo lo contrario, alcancen la paz social, nuevo derecho implícito que emerge del cuadro de principios y valores de nuestra Constitución¹⁰⁴.

De esta manera, el Colegiado ha reconocido el derecho fundamental a la paz social, en mi opinión, no es otro que el derecho a la paz referida a su ámbito interno, el cual busca el bienestar de sus ciudadanos y mantener las buenas relaciones entre ellos, lo cual solo se conseguirá respetando la dignidad y los derechos fundamentales de las personas. Nuestra Constitución ya había dado referencias sobre este derecho cuando menciona los términos “orden público” u “orden interno”, pues en contextos donde reine la violencia, crimen y destrucción; no existirán las condiciones para construir una “paz social”.

Por otro lado, en el desarrollo jurisprudencial en materia del derecho a la paz y a la tranquilidad, en diversas sentencias se ha hecho referencia sobre todo a la determinación del bien jurídico constitucionalmente protegido de este derecho fundamental. En tal sentido, con respecto a lo regulado en nuestra Constitución sobre el deber del Estado de garantizar la seguridad, de las declaraciones del TC se ha ordenado el reconocimiento de la existencia de dos tipos de vertientes de la seguridad pública (en concordancia con los dos ámbitos de desarrollo del derecho a la paz y la tranquilidad).

En el artículo 118° inciso 4 se mencionan ambos tipos cuando señala que al Presidente de la República le corresponde “velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República”. Orden interno estaría aludiendo a la denominada “seguridad ciudadana”, mientras que seguridad exterior se refiere a la “seguridad nacional”. Esto se entiende así debido a que como ha señalado nuestro TC, el orden interno se trata de “aquella situación de normalidad

¹⁰⁴ EXP. N° 01606-2018-PHC/TC, fundamento jurídico 64.

ciudadana que se acredita y mantiene dentro de un Estado, cuando se desarrollan las diversas actividades individuales y colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos [...] hace referencia a la situación de tranquilidad, sosiego y paz dentro del territorio nacional”¹⁰⁵.

Añade a continuación que:

El orden interno es sinónimo de orden policial, ya que a través de la actividad que este implica se evita todo desorden, desbarajuste, trastorno, alteración, revuelo, agitación, lid pública, disturbio, pendencia social, etc., que pudieran provocar individual o colectivamente miembros de la ciudadanía [...] y que comprende tres aspectos:

- a) La seguridad ciudadana (protección de la vida, integridad física y moral, patrimonio, etc.).
- b) La estabilidad de la organización política (resguardo de la tranquilidad, quietud y paz pública, respeto de la autoridad pública).
- c) El resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales (edificaciones públicas e instalaciones que cubren necesidades vitales y primarias de la comunidad, tales como el agua, la energía eléctrica, etc.)¹⁰⁶.

Con respecto a ambas vertientes, nuestro TC ha puntualizado que:

El concepto de *Seguridad Nacional no debe confundirse con el de seguridad ciudadana*. Aquélla implica un peligro grave para la integridad territorial, para el Estado de Derecho, para el orden constitucional establecido: es la violencia contra el Estado y afecta los cimientos del sistema democrático [...] Supone, pues, un elemento político o una ideología que se pretende imponer, y sólo puede equipararse a la *seguridad ciudadana* por excepción o emergencia, cuando ésta es perturbada gravemente. La *seguridad ciudadana* normalmente preserva la paz, la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos, sin mediar el factor político y/o el trasfondo ideológico en su vulneración. Quien delinque contra la *seguridad ciudadana*, no se propone derrocar o amenazar al régimen político constitucionalmente establecido, a fin de imponer uno distinto o una distinta ideología¹⁰⁷.

Adicionalmente nuestro Supremo Intérprete califica a ambos tipos de seguridad como bienes jurídicos protegidos. Sobre la seguridad nacional, en concordancia con el artículo 163° de la Constitución que dispone que “el Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional”, afirma que se constituye en “un bien jurídico íntimamente

¹⁰⁵ EXP. N° 0017-2003-AI/TC, fundamentos jurídicos 4-5.

¹⁰⁶ *Idem*, fundamentos jurídicos 7-8.

¹⁰⁷ EXP. N° 005-2001-AI/TC, fundamento jurídico 2.

vinculado a la *Defensa Nacional*, más que a la seguridad ciudadana o al llamado orden público interno”¹⁰⁸.

Igualmente sostiene que “la seguridad ciudadana no debe ser observada como derecho fundamental sino como un bien jurídico protegido, habida cuenta que hace referencia a un conjunto de acciones o medidas que están destinadas a salvaguardar el desarrollo de la vida comunitaria dentro de un contexto de paz, tranquilidad y orden, mediante la elaboración y ejecución de medidas vinculadas al denominado poder de Policía”¹⁰⁹.

Con relación a las sentencias de la Corte Suprema, se debe observar que poco o casi nada se ha tratado con respecto al contenido o desarrollo del derecho a la paz y la tranquilidad. No obstante, se puede resaltar que en varias sentencias se ha hecho referencia también al bien jurídico protegido por este derecho, mencionando indistintamente tanto a la seguridad ciudadana como a la tranquilidad pública. Sobre la seguridad ciudadana, en la sentencia de Acción Popular N° 16682 – 2016, se puntualizó que debe considerarse como “un bien jurídico constitucional cuya garantía permite el ejercicio de las libertades y demás derechos fundamentales de los ciudadanos”.

Sobre el segundo, usualmente al referirse a los delitos contra la tranquilidad pública, se ha señalado que están orientados a proteger un bien jurídico del mismo nombre. Por ejemplo: en el recurso de nulidad N° 591-2016- Lima del año 2018 de la Segunda Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, en el fundamento jurídico 9, se ha relacionado el bien jurídico “tranquilidad Pública” con los derechos recogidos en el artículo 2° numeral 22 de la Constitución, y se indicó que:

La tranquilidad pública se entiende como un bien jurídico de orden espiritual e inmaterial a la vez, al definirse como un estado de percepción cognitivo, que tiende a formarse en la psique de los ciudadanos, a partir del cual tienen una sensación de seguridad sobre el marco social donde han de desenvolverse, de sentir tranquilidad, que sus bienes jurídico fundamentales no han de verse lesionados por ciertos actos de disvalor que toman lugar por agrupaciones de personas, quienes en su ilícito accionar hayan de generar zozobra y pánico en la población (la cursiva es nuestra).

En la sentencia de la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República - R.N. N° 1232-2010- Loreto del año 2011, referida al delito de disturbios, en el fundamento jurídico segundo, se añadió que “la tranquilidad pública es una situación

¹⁰⁸ EXP. N° 0002-2008-PI/TC, fundamento jurídico 8.

¹⁰⁹ EXP. N° 2876-2005-PHC/TC, fundamento jurídico 18.

subjetiva, sensación de sosiego de las personas integrantes de la sociedad, nacida de la confianza de que pueden vivir en una atmósfera de paz social”.

2.2.3 Las normas constitucionales adscriptas de origen convencional

La paz es un valor esencial para la vida y la realización de cada ser humano, por ello, defenderla y promoverla es un principio ético que, al ser regulado jurídicamente, se transforma en un derecho subjetivo que impone su reconocimiento, defensa y garantía, y que genera correlativamente deberes exigibles¹¹⁰. En el ámbito internacional, normalmente es definida como la ausencia de conflictos bélicos entre los Estados.

Tal definición ha ido ampliándose, siendo considerada hoy en día como una “paz holística que representada en círculos concéntricos diríamos va del centro de la paz interna a la paz social y de ésta a la paz entre los Estados y así a la paz expandiéndose en círculos a la paz con la naturaleza [...] iluminando a la humanidad como un ideal universal”¹¹¹. La paz no puede ser entendida sólo como un derecho colectivo y desconocer su carácter individual, porque perdería su sentido, parte de su contenido y de su eficacia. Tal como afirma Héctor Gros Espiell, “no puede haber derechos humanos sin paz referida a la vida interior de los Estados y a la situación internacional. Constituyen una violación flagrante del derecho a la paz, tanto la violencia del y en el Estado, en lo interno, como la violencia externa resultante de la existencia de un conflicto armado internacional”¹¹².

2.2.3.1 Normas sobre el derecho a la paz en tratados internacionales. Son pocos los tratados internacionales que regulan la existencia del derecho humano a la paz. Entre los principales se encuentra, como primer instrumento de obligada referencia, a la Carta de las Naciones Unidas, que en su artículo 1º inciso 1 sostiene que mantener la paz y la seguridad internacionales es el primer y fundamental propósito de las Naciones Unidas. En este artículo también se establecen las medidas para asegurarla y eliminar amenazas, invocando el uso de “medios pacíficos” y “los principios de justicia”, buscando siempre el arreglo pacífico de las controversias internacionales que puedan quebrantar la paz, renunciando al uso de cualquier tipo de fuerza o violencia.

En segundo lugar, la DUDH, cuyo preámbulo expresa que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. Posteriormente, en su artículo 28º parece reconocer este derecho al afirmar que “toda persona tiene derecho a que se

¹¹⁰ GROS ESPIELL, H., *op. cit.*, p. 520.

¹¹¹ SILVA, E. “El Derecho Humano a la Paz - Elementos y Perspectivas”. *Cultura de Paz*. Nicaragua: 2011, año XVII, n° 54, p. 23. ISSN: 22199381.

¹¹² GROS ESPIELL, H., *op. cit.*, p.523.

establezca un orden internacional en que los derechos proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. Si tal como afirma Héctor Gros Espiell se entiende que “orden internacional incluye necesariamente la idea de paz, [entonces] debe deducirse que toda persona tiene derecho a que exista un orden internacional capaz de asegurar y garantizar la paz, tanto en lo individual como en lo colectivo”¹¹³.

En tercer lugar, el artículo 32° inciso 2 de la CADH, al regular los alcances de los derechos del hombre ha dispuesto que “los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”. Con similar redacción se ha regulado en el artículo XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH).

Esto implica que los derechos pueden estar sujetos a restricciones, las cuales serán definidas por cada Estado en su normativa interna, solo por razones de interés general como “asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”¹¹⁴. Este artículo 32° inciso 2 no consagra el derecho a la paz o a la tranquilidad de manera explícita, pero sí hace referencia a la seguridad pública, la cual como ya se ha explicado está muy relacionada con ambas expresiones.

En cuarto lugar, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) esboza también algunos contornos de este derecho. En su Preámbulo expresa que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables”. Más adelante, en su artículo 20° inciso 1 señala que “toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley”, haciendo referencia a la concepción negativa del derecho a la paz. Posteriormente, el Comité de Derechos Humanos (CCPR en la nomenclatura de la ONU), órgano que supervisa la correcta aplicación del PIDCP, realizó una interpretación de dicho artículo planteando en la Observación N° 11 que “la prohibición establecida en el párrafo abarca toda forma de propaganda que amenace con un acto de agresión o de quebrantamiento de la paz contrario a la Carta de las Naciones Unidas o que pueda llevar a tal acto”¹¹⁵.

En quinto lugar, es importante mencionar también la existencia de dos declaraciones importantes de la Asamblea General de las Naciones Unidas relacionadas con el derecho a la paz. Una fue adoptada en 1978 y denominada “Preparación de las Sociedades para Vivir en

¹¹³ *Idem*, p. 524.

¹¹⁴ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, sentencia del 19 de septiembre de 2006, párr. 61.

¹¹⁵ CCPR. “Observación General N° 11, Art. 20, 19° Período de sesiones U.N. DOC. HRI/GEN/1/ REV. 7 AT 151”, 1983, párr. 2. Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom11.html>.

Paz”, la cual dispone que todas las naciones y todos los individuos tienen el derecho a vivir en paz, e “insta solemnemente a todos los Estados a que en sus actividades se guíen por el reconocimiento de la importancia y la necesidad supremas de establecer, mantener y fortalecer una paz justa y duradera para las generaciones presentes y futuras”.

Posteriormente, fue adoptada por la Asamblea General en su resolución 39/11 del 12 de noviembre de 1984, la “Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz,” la cual en una escueta redacción establece algunas bases importantes en la formulación de este derecho. Su texto empieza proclamando que “los pueblos de nuestro planeta tienen el derecho sagrado a la paz” y continúa afirmando que “proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización es una obligación fundamental de todo Estado”. Finalmente, este instrumento subraya que todos los Estados y todas las organizaciones internacionales deben contribuir al ejercicio de este derecho, mediante la adopción de medidas pertinentes en los planos nacional e internacional.

Por otro lado, en esta misma resolución la Asamblea General de las Naciones Unidas cambió la expresión “derecho a vivir en paz” directamente por el de “derecho a la paz”, y hace un llamado a todos los Estados y organizaciones internacionales a contribuir con el aseguramiento del ejercicio de este derecho, mediante la adopción de medidas pertinentes, tanto en el plano nacional como internacional.

2.2.3.2 Normas jurisprudenciales convencionales. En realidad, no hay mucho regulado sobre los alcances del derecho a la paz, sobre todo en el ámbito interno, en el ámbito jurisprudencial. No obstante, asegurar su protección adquiere cada día más importancia, debido a la imparable escalada de violencia de diversos tipos de los últimos años, a tal punto que, en el año 2015 fue aprobado por los dirigentes mundiales 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en una cumbre histórica de las Naciones Unidas, la cual ha sido suscrita por nuestro país que asumió el compromiso de cumplirlos e implementarlos como parte de las políticas nacionales, incluyendo entre estos objetivos, el número 16 denominado “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, que se centra en la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas, debido a que los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia que continúan suponiendo una grave amenaza para el desarrollo sostenible¹¹⁶.

¹¹⁶ NACIONES UNIDAS. “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”. En: *Naciones Unidas. Objetivos de desarrollo sostenible*, s.f., párr. 1. [Consulta: 03 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte IDH, aunque sin dar un concepto de seguridad pública, sí ha desarrollado algunos estándares en esta materia. Y es que, habiendo conocido incontables casos de violación de derechos humanos en el contexto de planes y operativos realizados siguiendo una política determinada de seguridad pública, sobre las restricciones fundadas en dicha materia, en concordancia con el artículo 27° inciso 1 de la CADH¹¹⁷ y el artículo 4° inciso 1 del PIDCP¹¹⁸, ha concluido que: “si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conformes a derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción”¹¹⁹. Asimismo, la Corte IDH agrega:

La suspensión de garantías constituye una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse. Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada¹²⁰.

Además, la Corte IDH ha establecido también que “la suspensión de garantías debe operar como una medida estrictamente excepcional para enfrentar reales situaciones de

¹¹⁷ “Artículo 27: 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, este podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.

¹¹⁸ “Artículo 4: 1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.

¹¹⁹ Corte IDH, *caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, sentencia del 22 de febrero de 2002, párr. 174.

¹²⁰ El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva, OC-8/87 del 30 de enero de 1987, párr. 24; citado en Corte IDH, *caso J. VS. Perú*, sentencia del 27 de noviembre de 2013, párr. 137.

emergencia, [...] y no constituye un medio para enfrentar la criminalidad común”¹²¹. Por lo tanto, por regla general los Estados deben cumplir con respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales. Su obligación de garantizar la protección y la seguridad de la comunidad no respalda, en ningún caso, que se vulneren dichos derechos.

Una “autorización” para limitar derechos fundamentales sólo será permitida ocasionalmente, teniendo en cuenta el fin legítimo perseguido y las circunstancias concretas, en casos de crisis extraordinarias y muy graves, o también llamados “estados de excepción o de emergencia”. Sobre dichos regímenes, la Corte IDH ha declarado que “es obligación del Estado determinar las razones y motivos que llevan a las autoridades internas a declarar un estado de emergencia y corresponde a estas ejercer el adecuado y efectivo control de esa situación y que la suspensión declarada se encuentre, conforme a la Convención «en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación»”¹²².

Ello implica que, incluso durante un Estado de excepción o de emergencia, el Estado debe buscar la manera de seguir salvaguardando la vigencia de los derechos fundamentales en la mayor medida posible, pues dichos regímenes no implican una carta en blanco, ni otorgan discrecionalidad para dejar actuar a las fuerzas del orden al margen de la ley o de manera indefinida. En ese sentido, el artículo 27° inciso 2 de la CADH¹²³ y el artículo 4° inciso 2 del PIDCP¹²⁴, señalan sobre qué derechos no está permitida, bajo ninguna circunstancia, una suspensión.

Asimismo, la CADH, para derechos como la libertad de pensamiento y expresión (artículo 13°), la libertad de reunión (artículo 15°), la libertad de asociación (artículo 16°) y la libertad de circulación y de residencia (artículo 22°), ha establecido límites para su ejercicio, entre los que se encuentran las restricciones por motivos de “seguridad nacional o de orden público”. Esta diferenciación es importante, porque parece significar que, tal como hemos

¹²¹ Corte IDH, *caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 4 de julio de 2007, párr. 52 y 157.

¹²² *Idem*, párr. 47.

¹²³ “Artículo 27: [...] 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”.

¹²⁴ “Artículo 4: [...] 2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6 [referido al derecho a la vida], 7 [derecho a no ser sometido a torturas], 8 (párrafos 1 y 2) [referidos a la prohibición de esclavitud y servidumbre], 11 [prohíbe cárcel de deudores], 15 [garantías procesales], 16 [reconocimiento de la personalidad jurídica] y 18 [libertad de pensamiento y religión]”.

establecido anteriormente que ocurre para el caso de nuestro ordenamiento, el término orden público se estaría refiriendo al orden interno o seguridad ciudadana.

En relación con ello, la Corte IDH al definir orden público ha señalado que “con la finalidad de mantener la seguridad y el orden públicos, el Estado legisla y adopta diversas medidas de distinta naturaleza para prevenir y regular las conductas de sus ciudadanos, una de las cuales es promover la presencia de fuerzas policiales en el espacio público”¹²⁵. Ello implica que para la Corte IDH, la idea de orden público es entendida bajo un enfoque de la persona, un enfoque antropocéntrico que adapta tal idea a la de seguridad ciudadana¹²⁶.

Con respecto a la inclinación actual de varios países de América Latina de buscar a toda costa la militarización de la seguridad pública para combatir la delincuencia, desatendiendo la búsqueda de las causas sociales que han propiciado el aumento de la criminalidad, en muchos casos se ha comprobado que no han logrado resolver eficazmente este problema y más bien, representan una amenaza a los derechos fundamentales. Frente a ello, la Corte IDH se ha pronunciado señalando que “el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles”¹²⁷.

También ha establecido que “los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”¹²⁸. Sin embargo, ha regulado que en los casos excepcionales en que deban intervenir las FF.AA, deberán hacerlo en cumplimiento de cuatro criterios¹²⁹:

- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- b) Subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;

¹²⁵ Corte IDH, *caso Servellón García y otros vs. Honduras*, sentencia del 21 de septiembre de 2006, párr. 87.

¹²⁶ UBILLÚS SEGURA, J. L. “La Seguridad Ciudadana y su desarrollo en el marco del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos” [en línea]. *Repositorio académico de la Universidad San Martín de Porres*. Perú: 2016, p. 17. [Consulta: 04 de agosto de 2023]. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12727/2377>.

¹²⁷ Corte IDH, *caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, sentencia del 28 de noviembre de 2018, párr. 182.

¹²⁸ Corte IDH, *caso Zambrano Vélez ... op. cit.*, párr. 51.

¹²⁹ Corte IDH, *caso Alvarado Espinoza ... op. cit.*, párr. 182.

c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia; y,

d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

2.3 El bien humano debido o bien jurídico protegido: seguridad pública

Como sociedad, es fundamental que busquemos proteger y promover el derecho a la paz y a la tranquilidad, pues nos permite prevenir todo tipo de conflictos sociales que puedan perturbar la convivencia, así como también vivir y disfrutar de un ambiente equilibrado y adecuado para el mejor desenvolvimiento de nuestra vida, y disfrutar de tiempo libre, descanso, calma, quietud y reposo. Ello será posible mediante el respeto a los principios y derechos fundamentales de las personas.

Como ya se ha mencionado, la seguridad pública constituye el bien jurídico protegido del derecho a la paz y a la tranquilidad porque satisface una necesidad humana: promover la convivencia pacífica que favorezca la plena realización de todas las personas. Dado que el hombre es un ser social por naturaleza, en lo referido a tal dimensión social debemos reconocer la exigencia de la naturaleza humana que nos demanda vivir en una comunidad donde se encuentren las mayores y mejores condiciones que favorezcan nuestro pleno desarrollo.

En el lenguaje jurídico una comunidad tal será aquella que promueva políticas de seguridad que garanticen una convivencia sana, digna, pacífica y tranquila, y que permitan el sano desarrollo de la persona humana. Por tanto, garantizar la seguridad depende principalmente del Estado (aunque no de manera exclusiva), y configura una de sus funciones gubernamentales más importantes.

Así lo ha regulado nuestro constituyente en el artículo 44° de la Constitución calificando como un deber primordial del Estado el “defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”.

La noción de seguridad pública ha ido evolucionando con el paso del tiempo, respondiendo a las amenazas cambiantes que enfrentan los Estados. Originalmente, la seguridad se centraba únicamente en garantizar el orden público a través del ejercicio de la fuerza estatal. Hoy en día, en los Estados democráticos, la seguridad pública se concibe como un servicio esencial que debe brindar el Estado para garantizar la integridad de los ciudadanos

y sus bienes, provisto a través de sus fuerzas de seguridad (conformadas por la policía y/o por los militares), y fortalecido con la participación de los mismos ciudadanos. Dicha protección debe ser ejercida en un marco de respeto a las leyes y los derechos humanos.

Pero, junto a la seguridad pública se desarrolla también la seguridad privada, un servicio ofrecido por personas naturales y/o jurídicas quienes la desarrollan como actividad comercial, persiguiendo el mismo fin de garantizar la protección de las personas y sus bienes. En la medida que actualmente la eficacia de la seguridad pública en el ámbito interno es muy frágil y está severamente cuestionada, estos servicios de seguridad privada se presentan como una alternativa que no busca sustituirla, sino complementarla.

En nuestro ordenamiento, la definición y diferenciación entre seguridad pública y privada no se ha recogido expresamente en el texto constitucional. Los servicios de seguridad privada han sido regulados en normas infra constitucionales con el objeto de garantizar su contribución a la seguridad pública, desarrollando normativamente esta actividad a través del Decreto Legislativo N° 1213¹³⁰. Sin embargo, a lo largo del texto constitucional sí podemos identificar diversas menciones a la seguridad nacional y a la seguridad ciudadana, las cuales según la doctrina y la jurisprudencia constituyen manifestaciones de la seguridad pública. A efectos de la presente investigación, nos centraremos solamente en el análisis de la seguridad pública, por constituir el bien jurídico del derecho a la paz y a la tranquilidad.

2.3.1 Vertientes de la seguridad pública: de la seguridad nacional a la seguridad ciudadana

Por lo regular, la seguridad pública se relaciona con la idea de proteger a la ciudadanía ante cualquier peligro o riesgo y mantener la paz y el orden público. Sin embargo, en un principio el concepto de seguridad pública estuvo relacionado más bien con los problemas de defensa militar, enfocándose en las relaciones internacionales y entendiéndose la seguridad del Estado como la lucha contra las amenazas externas, sobre todo en el marco del desarrollo de la Guerra Fría, periodo en el cual, en pleno contexto de la doctrina de contención al comunismo, para la mayoría de países “el interés principal consistía en garantizar la seguridad

¹³⁰ Según este Decreto Legislativo en su artículo 1° inciso 2, “los servicios de seguridad privada tienen carácter preventivo y son complementarios a la función de la PNP, por lo que coadyuvan a la seguridad ciudadana”. Asimismo, entre los principios establecidos en el artículo 3° del mismo cuerpo normativo, que regulan el funcionamiento de estos servicios, se ha establecido en el inciso 4 el principio de no intromisión, el cual regula que “el desarrollo de servicios de seguridad privada *tiene como límite las competencias que por ley le corresponden a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional del Perú*” (énfasis agregado). Por lo tanto, la seguridad privada tiene una naturaleza o entidad distinta a la seguridad pública, debido a que dicha actividad no se ejerce a consecuencia del deber estatal ni en el ejercicio del poder público. Se trata principalmente de una actividad económica que cualquier persona puede ejercer legítimamente en virtud de la libertad constitucional de empresa, con observancia de los requisitos establecidos por ley.

del régimen [...] se pensaba que la principal amenaza contra la seguridad nacional era cualquier atentado contra la estabilidad del sistema político. Dicho de otro modo, la seguridad de los ciudadanos estaba indisociablemente ligada a la del régimen político”¹³¹.

Hoy en día, esta definición constituye la vertiente externa de la seguridad pública, denominada seguridad nacional. Esta concepción ha ido evolucionando debido al surgimiento de nuevos problemas de tipo social, económico, político y cultural. La noción de seguridad militar empieza a ser insuficiente debido a que “estas nuevas amenazas para la seguridad derivan no del fortalecimiento del Estado, del poder militar, ni de ambiciones geopolíticas, sino más bien de la debilidad de los Estados y la falta de legitimidad política y a su vez, de la incapacidad de los Estados para proveer condiciones mínimas de orden público dentro de sus fronteras”¹³².

Para el caso de América Latina, según Mauricio Jaramillo Jassir;

Los procesos de democratización, que encontraron en la descentralización un colofón, han hecho visible una problemática que durante años fue ignorada y opacada por el discurso y la lógica de la seguridad nacional. La inseguridad en las ciudades tiene que ver con la delincuencia, fenómeno alimentado por unas fronteras cada vez más porosas, que facilitaron el surgimiento del crimen transnacional organizado. Todo ello llamó la atención sobre las vulnerabilidades de los Estados frente a amenazas de naturaleza diversa y transnacional¹³³.

Poniendo de manifiesto primero que no se intenta culpar a la descentralización del surgimiento de problemas de inseguridad ciudadana, advertimos también que, con la descentralización y el surgimiento de los Gobiernos locales se evidenció la necesidad de replantear el concepto de seguridad pública desde otra perspectiva, ya que, tal y como explica Jaramillo Jassir, “en la medida en que los gobiernos locales fueron ganando terreno político por la vía de la autonomía, se evidenció la dificultad de estos actores para controlar problemas de seguridad en las urbes, y cuya responsabilidad, por razones obvias, han compartido con los Gobiernos nacionales”¹³⁴. Debido a estas nuevas amenazas a la seguridad pública interna, que

¹³¹ JARAMILLO JASSIR, M. “El tránsito de la seguridad nacional a la ciudadana. Los retos de la descentralización en materia de seguridad ciudadana” [en línea]. *Revista Criminalidad*. Colombia: 2015, vol. 57, n° 2, p. 289. [Consulta: 13 de febrero de 2023]. ISSN-e: 1794-3108. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5456802>.

¹³² RAMOS GARCÍA, J. M. “Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual” [en línea]. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. México: 2005, vol. 47, n° 194, p. 41. [Consulta: 19 de febrero de 2023]. ISSN: 0185-1918. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42119403>.

¹³³ JARAMILLO JASSIR, M., *op. cit.*, p. 292 - 293.

¹³⁴ *Ibidem*.

afectan la convivencia tranquila y pacífica de los ciudadanos, se ha replanteado el concepto de seguridad pública predominante en el siglo XX y se ha construido el concepto de seguridad ciudadana.

2.3.2 Marco jurídico de las vertientes de la seguridad pública en el ordenamiento peruano

Recapitulando lo explicado en el apartado anterior, tanto en nuestra Constitución como en diversas normas legales se han reconocido ambas vertientes de la seguridad pública. Con respecto a la seguridad nacional se ha especificado en el artículo 163° de la Constitución que el mecanismo a través del cual el Estado debe garantizarlo es la “defensa nacional”, el cual consiste en “el conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, se desarrolla en los ámbitos externo e interno”¹³⁵. En otras palabras, se trata de las políticas o acciones que desarrolla el Estado y que “compromete la obligación de participación de todos los peruanos sin distinción de raza, credo, partido político, edad y sexo y de los extranjeros residentes en el país”¹³⁶.

El objetivo de estas acciones será evitar ataques o amenazas ya sea dentro del territorio como fuera del país, provenientes tanto de otros Estados como de diferentes grupos de poder terroristas, movimientos sociales u organizaciones no gubernamentales; así como también, las dificultades que surjan producto de desastres o fenómenos naturales. Por lo tanto, no se debe limitar los temas de Defensa Nacional a problemas únicamente militares¹³⁷.

Con respecto a la seguridad ciudadana, la Constitución sólo menciona dicho término por única vez en el artículo 197°, el cual prescribe que las Municipalidades deben brindar estos servicios, con la cooperación de la PNP. Tal regulación, parece considerar un concepto de seguridad ciudadana relacionado con el estado de intranquilidad e inseguridad que sufre cada día el ciudadano de a pie a causa de la criminalidad en el entorno en el que se desenvuelve. Indistintamente, la Constitución hace referencia a esta vertiente interna de la seguridad de manera implícita en otros dos artículos (artículo 118° y artículo 166°), al mencionar el término “orden interno”, porque como ya se ha explicado, nuestro constituyente ha considerado que la seguridad ciudadana constituye una vertiente de aquel.

Asimismo, nuestro TC también se ha pronunciado sobre ambas vertientes clasificándolas como bienes jurídicos, identificando diferencias claras entre ambas. Por un lado, la seguridad nacional hace referencia a la protección al sistema político en su totalidad, es decir, la forma de gobierno, la integridad territorial en términos de soberanía y las

¹³⁵ MINDEF. *Libro Blanco de la Defensa Nacional: Perú*. Lima: Ministerio de Defensa, 2005, p. 62.

¹³⁶ MINDEF. *Doctrina básica de defensa Nacional*. Lima: Ministerio de Defensa, 1997, p. 24. Disponible en: <http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc353/doc353.htm>.

¹³⁷ *Idem*, p. 25.

fronteras; siendo las FF. AA. la institución encargada de su defensa frente a enemigos externos, sobre todo en contextos bélicos.

En cambio, la seguridad ciudadana implica la protección de las personas y la garantía de sus derechos fundamentales, y por ende, de los diversos bienes jurídicos que éstos protegen; siendo las fuerzas policiales la principal institución encargada de resguardarlas frente a los problemas de inseguridad ciudadana que se desarrollan entre civiles, sobre todo por medio de la comisión de delitos. Habiendo explicado ambas vertientes de seguridad pública, conviene señalar que, a efectos de la presente investigación, por razones de conveniencia, nuestro estudio se centrará en la vertiente interna: seguridad ciudadana.

2.3.3 El bien jurídico protegido seguridad ciudadana

Según Ilda Cartagena, la seguridad ciudadana se define como una “situación de normalidad en la que la comunidad desarrolla sus actividades dentro de un contexto de orden, paz y tranquilidad y en un marco de equilibrio social y legal”¹³⁸. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la concibe como “una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales”¹³⁹.

Con respecto a su naturaleza jurídica, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia se ha coincidido en identificarla como una “institución jurídica, un bien constitucionalmente protegido con significado propio, que está en relación con otras instituciones”¹⁴⁰. En esa misma línea, otras instituciones u organismos nacionales e internacionales también se han pronunciado reconociéndola como bien jurídico. Por ejemplo, en nuestro ordenamiento, la Defensoría del Pueblo ha manifestado que:

La seguridad ciudadana no constituye en sí misma un derecho de naturaleza constitucional o legal, pero sí un bien jurídicamente protegido en tanto conjunto de acciones o medidas destinadas a preservar otros bienes o valores jurídicamente protegidos por nuestro ordenamiento —además de los derechos constitucionales a la vida, integridad, propiedad, etc.— como la tranquilidad pública o paz social, la

¹³⁸ CARTAGENA SANTOS, I. L. “Seguridad Ciudadana un derecho humano” [en línea]. *Revista Regional de Derechos Humanos*. Honduras: 2010, n° 02, p. 06. [Consulta: 10 de marzo de 2023]. Disponible en: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/60910>.

¹³⁹ CIDH. “Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”. En: *Instituto Nacional de Derechos Humanos*, 31 de diciembre de 2009, párr. 221. [Consulta: 25 de marzo de 2023]. Disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/519>.

¹⁴⁰ FREIXES SANJUÁN, T. y REMOTTI CARBONELL, J. C. “La Configuración Constitucional de la Seguridad Ciudadana”. *Revista de Estudios Políticos*. España: 1995, n° 87, p. 143.

prevención del delito, uso pacífico de los espacios y vías públicas, erradicación de la violencia, etc.¹⁴¹.

En el ámbito internacional, la CIDH en el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, al precisar el concepto sobre seguridad ciudadana ha señalado que si bien “en el orden jurídico internacional de los Derechos Humanos no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social. Sin embargo, puede entenderse que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona”¹⁴².

De esta manera, la CIDH aparentemente declara la existencia de un derecho implícito a la seguridad ciudadana. No obstante, posteriormente aclaró que “la base de las obligaciones exigibles al Estado se encuentra en un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana”¹⁴³.

En virtud de lo anterior, se debe entender que para la CIDH la obligación del Estado de garantizar la seguridad ciudadana proviene de la estrecha relación que guarda con una serie de derechos humanos, más no porque la seguridad constituya en sí misma un derecho humano. Entre los derechos que la Comisión relaciona con el objeto de seguridad se encuentran: el derecho a la vida, a la integridad física, la libertad y seguridad personal, las garantías procesales, la privacidad, entre otros; relaciones que serán objeto de análisis posteriormente. La CIDH precisa también que:

Desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados¹⁴⁴.

En esa línea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) coincide en conceptualizar a la seguridad ciudadana como el “proceso de establecer, fortalecer y

¹⁴¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (PERÚ). “Informe Defensorial N° 81: Libertad de Tránsito y Seguridad Ciudadana. Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana” [en línea]. En: *Defensoría del Pueblo*, 2004, p. 44. [Consulta: 28 de marzo de 2023]. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-no-81/>.

¹⁴² CIDH, “Informe sobre seguridad...”, *op. cit.*, párr. 18.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ *Idem*, párr. 20.

proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento”¹⁴⁵.

No se puede dejar de mencionar que, pese a lo explicado y a las definiciones planteadas por reconocidos organismos, una parte de la doctrina defiende la existencia del derecho a la seguridad ciudadana, en virtud de una interpretación del artículo 3° de la DUDH, el cual dispone que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. De igual manera se ha regulado en otros tratados internacionales, como en el artículo 9° del PIDCP¹⁴⁶.

Sin embargo, en nuestro caso nuestro constituyente ya ha regulado la existencia de tal derecho a la seguridad personal, en el mismo artículo 2° inciso 24, refiriéndose a la protección de un núcleo básico de derechos referidos a las garantías procesales del debido proceso y el respeto a la libertad y a la integridad dentro de los procesos judiciales. Por tanto, nada tiene que ver este artículo con el bien humano debido a la seguridad ciudadana.

Por otro lado, en virtud a lo regulado en el artículo 82° de nuestro Código Procesal Civil, que define a los intereses difusos como aquellos “cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial”, es posible calificar que la seguridad ciudadana configura un bien humano debido que constituye un interés jurídico difuso, los cuales son definidos como aquellos que “tiene[n] su esencia en el hecho de pertenecer a un conjunto indeterminado de sujetos, de manera tal que cualquier afectación al derecho que corresponde a ese interés se entenderá como una afectación al grupo”¹⁴⁷.

En ese sentido, los derechos humanos que se garantizan con la protección de los intereses jurídicos difusos, configuran los denominados derechos difusos, los cuales “ya no corresponden únicamente al sujeto individual, sino que pasa por reconocer como titular de

¹⁴⁵ PNUD. “Sinopsis: Seguridad Ciudadana”. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 15 de abril de 2014, párr. 13. [Consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.undp.org/es/publications/sinopsis-seguridad-ciudadana>.

¹⁴⁶ “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta [...]”.

¹⁴⁷ PRIORI POSADA, G. “La tutela jurisdiccional de los derechos difusos: una aproximación desde el derecho procesal constitucional” [en línea]. *Ius et Veritas*. Perú: 1997, n° 14, p. 100. [Consulta: 19 de abril de 2023]. ISSN: 1995-2929. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15709>.

derechos a un conjunto indeterminado de sujetos”¹⁴⁸. En nuestro ordenamiento algunos de estos derechos se recogen en el inciso 22 del artículo 2º como es el caso del derecho a la paz, a la tranquilidad, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Esto se puede verificar, pues como ya se había mencionado anteriormente, para el caso del derecho a la paz y tranquilidad cualquier afectación no solo ocurre en el ámbito individual, sino también en el colectivo.

Ahora bien, sobre lo establecido en la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema, que como mencioné antes, reconoce también a la tranquilidad pública como bien jurídico del derecho a la paz y la tranquilidad, debemos recordar que suele definirse con un contenido muy subjetivo, espiritual o psicológico, pues ha sido asociado con un estado de calma, quietud, o reposo, los cuales se pueden encontrar solo en un ambiente de paz, interna y externa¹⁴⁹.

En nuestro código penal se han reconocido diferenciadamente delitos contra la seguridad pública y delitos contra la tranquilidad pública. Dentro de este segundo rubro se han incluido también los llamados delitos contra la paz pública. Con respecto a los bienes jurídicos que protegen (paz o tranquilidad pública), la doctrina y la jurisprudencia han mostrado poco interés en definirlos. No obstante, considerando las diversas tipificaciones delictivas contempladas bajo cada título, es posible entender que la tranquilidad y/o la paz pública comprenden la protección de las condiciones de calma, sosiego en la vida cotidiana de un lugar, que les permitan a los ciudadanos convivir normalmente y en armonía.

Con respecto a la seguridad ciudadana, conviene mencionar también que cuenta con dos dimensiones: objetiva y subjetiva. La seguridad objetiva está referida a “el acaecimiento real de hechos de violencia y despojo”¹⁵⁰; es decir, se refiere a los indicadores que miden los niveles de seguridad o inseguridad en una comunidad o país, medidos según los niveles de delitos cometidos, violencia y victimización delictiva¹⁵¹. En cuanto a la seguridad subjetiva, suele ser considerada como “las *reacciones sociales hacia la inseguridad*”, las cuales incluyen tanto las emociones como las representaciones y conductas del público hacia la

¹⁴⁸ *Idem*, p. 98.

¹⁴⁹ RODRIGUEZ VELARDE, J. “Paz y justicia: la paz perpetua no se logrará si no hay igualdad”. En: *Notaría Rodríguez Velarde*, 5 de agosto de 2018, párr. 24. [Consulta: 22 de abril de 2023]. Disponible en: <https://rodriguezvelarde.com.pe/2018/08/05/paz-y-justicia/>.

¹⁵⁰ PNUD. “Informe nacional de desarrollo humano 2005”. En: *PNUD*, 3 de marzo de 2019, p. 45. [Consulta: 23 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.undp.org/es/costa-rica/publications/informe-nacional-desarrollo-humano-2005>.

¹⁵¹ OTAMENDI, M. A. “Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina: aclarando la paradoja” [en línea]. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Brasil: 2016, vol. 10, n° 1, p. 56. [Consulta: 23 de abril de 2023]. ISSN: 1981-1659. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/103631>.

inseguridad”¹⁵². En otras palabras, se refiere a la percepción de inseguridad, a los sentimientos de temor y vulnerabilidad ante el delito que surgen en los ciudadanos.

De modo que, cuando se cometen los delitos regulados en nuestro código penal que vulnera el bien jurídico tranquilidad pública, en nuestra opinión, lo que se lesiona inmediatamente es la noción de integridad y seguridad en el ámbito interno de un país, se altera el estado de calma y normalidad de la vida cotidiana de un lugar, perturbando de manera relevante la convivencia en armonía. En base a lo dicho, concluyo que el sentimiento de seguridad es el verdadero objeto de protección en estos delitos, el deseo de las personas de que sus derechos y bienes no se van a ver afectados.

Por tanto, teniendo en cuenta los conceptos expuestos y sin ánimo de querer incluir ambos términos en un reduccionismo forzado, creo que hablar del bien jurídico “tranquilidad pública” equivaldría a hablar de “seguridad ciudadana” en su dimensión subjetiva, pues lo que resulta lesionado en sí es el estado de confianza de cada uno de los integrantes de la sociedad, produciendo sentimientos de zozobra y temor como consecuencia de las conductas transgresoras que describen los tipos penales regulados en nuestro ordenamiento, cuya represión busca garantizar la paz y la tranquilidad.

2.4 Delimitación del contenido constitucional del derecho a la paz y la tranquilidad

Determinar el contenido constitucionalmente protegido de un derecho no resulta tarea sencilla, pero es de vital importancia porque “todo derecho fundamental significa y vale su contenido [...] conformado por todas las facultades de acción que ese derecho depara a su titular (dimensión subjetiva de los derechos fundamentales); y por todas las obligaciones de acción a las que debe comprometerse el poder político con la finalidad de conseguir la vigencia plena y real del derecho mismo (dimensión objetiva de los derechos fundamentales)”¹⁵³.

Con tal propósito, el profesor Castillo Córdova propone cuatro pautas o criterios hermenéuticos que se deben tener en cuenta para determinar el contenido constitucional de un derecho fundamental. En primer lugar, y aunque resulte obvio, se debe empezar por determinar si tal derecho se encuentra reconocido constitucionalmente (ya sea de manera expresa o tácita), puesto que el contenido constitucional de un derecho se define en función del texto constitucional. Posteriormente, se debe tener en cuenta que dicho contenido es limitado, ilimitable y delimitable¹⁵⁴, para reconocer que no existen dos tipos de contenido

¹⁵² *Idem*, p. 62.

¹⁵³ CASTILLO CÓRDOVA, L. “Algunas pautas para la determinación...”, *op. cit.* p. 10.

¹⁵⁴ *Idem*, p. 4-5.

constitucional de un derecho (esencial y no esencial), como en alguna sentencia ha podido manifestar nuestro TC¹⁵⁵, sino que “el contenido del derecho es uno y no dos, y todo él es plenamente normativo, es decir limita a todos los poderes públicos”¹⁵⁶.

Sobre la segunda pauta afirma que, para “determinar el contenido constitucional de un derecho fundamental es razonable empezar su delimitación desde la Constitución”¹⁵⁷. Esto conlleva considerar tres supuestos:

En principio, deberá observarse la norma constitucional que recoge ese derecho fundamental, en virtud del criterio de interpretación literal de la Constitución. Seguidamente, deberá observarse el resto de las normas constitucionales, sobre todo las que estén relacionadas con la disposición que recoge el derecho fundamental, en virtud del principio de unidad ya explicado previamente y del criterio de interpretación sistemática de la Constitución. Por último, en virtud de la cuarta disposición final y transitoria del texto constitucional, al interpretar cualquiera de esas normas constitucionales, deberá tenerse en cuenta también a las normas internacionales sobre derechos humanos y a las sentencias de los tribunales internacionales que vinculen a nuestro país¹⁵⁸.

En otras palabras, lo que hay que identificar son las normas constitucionales directamente estatuidas concernidas por el derecho humano, así como a las normas constitucionales adscriptas de origen nacional estatuidas a través de las leyes y sentencias de desarrollo constitucional. A ellas debe sumarse, las normas constitucionales adscriptas de origen convencional.

En tercer lugar, manifiesta que, dado que el contenido constitucional es delimitable, para lograr definirlo, además de acudir al texto normativo, debe acudirse a analizar la naturaleza del derecho mismo puesto que el contenido brota de la esencia misma del derecho.

¹⁵⁵ El TC ha establecido que “ningún derecho fundamental tiene la condición de absoluto y podrá restringirse: a) cuando no se afecte su contenido esencial, esto es, en la medida en que la limitación no haga perder al derecho de toda funcionalidad en el esquema de valores constitucionales; y, b) cuando la limitación del elemento “no esencial” tenga por propósito la consecución de un fin constitucionalmente legítimo y sea idónea y necesaria para conseguir tal objetivo (principio de proporcionalidad)”. EXP. N° 0004-2004-AI/TC, fundamento jurídico 7 y otros acumulados (EXP. N° 0011-2004-AI/TC; EXP. N° 0012-2004-AI/TC; EXP. N° 0013-2004-AI/TC; EXP. N° 0014-2004-AI/TC; EXP. N° 0015-2004-AI/TC, EXP. N° 0016-2004-AI/TC Y EXP. N° 0027-2004-AI/TC).

¹⁵⁶ ORREGO, C. A. “Una aproximación al contenido constitucional del derecho de autodeterminación informativa en el ordenamiento jurídico peruano” [en línea]. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Bogotá: 2013, año XIX, p. 315. [Consulta: 07 de marzo de 2023]. ISSN: 2346-0849. Disponible en: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r32202.pdf>.

¹⁵⁷ CASTILLO CÓRDOVA, L., “El contenido constitucional...”, *op. cit.*, p. 106.

¹⁵⁸ *Idem*, p. 6-7.

En otras palabras, implica preguntarse por la finalidad del derecho mismo, los bienes humanos que se intenta proteger¹⁵⁹.

Y la última pauta establece que la determinación del contenido constitucional de un derecho fundamental se terminará de lograr atendiendo a las “particulares circunstancias del caso en concreto, haciendo su aparición en estas circunstancias el principio de proporcionalidad y razonabilidad, para poder deslindar lo protegido de lo no protegido”¹⁶⁰.

En suma, se debe tener presente que “el contenido constitucional de un derecho fundamental es su contenido esencial, este es el conjunto de atribuciones que el derecho depara a su titular y hace que el derecho sea ese derecho y no uno diferente”¹⁶¹. Con las pautas planteadas sólo se podrá determinar de manera abstracta algunos de los elementos que conforman el contenido constitucional de un derecho, logrando perfilar plenamente dicho contenido según las circunstancias de cada caso concreto, porque el derecho no es una ciencia exacta y resulta imposible para el legislador prever y encasillar la conducta humana en leyes inmutables¹⁶².

De lo que se lleva dicho hasta el momento, es posible reflexionar sobre el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la paz y la tranquilidad, ayudados de los criterios hermenéuticos para determinar el contenido constitucional de un derecho fundamental planteados por el profesor Castillo Córdova. En primer lugar, al verificar el cumplimiento de la primera pauta, como ya se ha señalado exhaustivamente, es posible sostener que nos encontramos ante un solo derecho, reconocido en el artículo 2º inciso 22 de nuestra Constitución, el cual está orientado a asegurar un ambiente propicio para el pleno desarrollo de las personas.

Complementariamente, observando lo planteado en la segunda pauta, se debe reconocer a “la paz” y a “la tranquilidad” como bienes humanos protegidos por el derecho fundamental en cuestión; a los que se debe añadir, en virtud de lo establecido en la jurisprudencia del TC y en diversos pronunciamientos de organismos internacionales, tanto la seguridad ciudadana (la cual hace referencia al deber estatal de garantizar la protección de la ciudadanía y el respeto de sus derechos ante riesgos o amenazas en el ámbito interno, a través de las fuerzas policiales), como a la seguridad nacional (la cual hace referencia a la protección del sistema político y de la soberanía del Estado, a cargo de las fuerzas armadas como principal órgano responsable).

¹⁵⁹ CASTILLO CÓRDOVA, L., “Algunas pautas para la determinación...”, *op. cit.*, p. 8.

¹⁶⁰ ORREGO, C. A., *op. cit.*, p. 316.

¹⁶¹ CASTILLO CÓRDOVA, L., “El significado del contenido esencial...”, *op. cit.*, p. 147.

¹⁶² CASTILLO CÓRDOVA, L., “Algunas pautas para la determinación...”, *op. cit.*, p. 10.

Ahora bien, al reflexionar sobre lo establecido en la tercera pauta propuesta es necesario remontarnos a todo lo explicado desde el inicio de este capítulo y recordar importantes inferencias. Debemos empezar recordando que, preguntarnos por el contenido constitucional de un derecho es preguntarse por su esencia, su naturaleza, lo que nos lleva a preguntarnos por su finalidad. En el caso del derecho a la paz y la tranquilidad, se reconoce como bien humano debido a la persona la posibilidad de asegurar la convivencia pacífica dentro de una comunidad; esto con el objetivo de satisfacer la necesidad humana de vivir en sociedad de una manera tal que pueda ser conseguida en la mayor medida de lo posible la más plena realización de todas las personas.

Pues bien, desde el plano jurídico, una comunidad sólo podrá garantizar tales condiciones si establece políticas de seguridad pública, entendidas como el servicio que debe brindar el Estado para asegurar el bienestar de los ciudadanos, sus bienes y el ejercicio pleno de sus derechos; así como, preservar la sensación de calma, confianza, imperturbabilidad o reposo necesarios para convivir en armonía, tanto en el ámbito interno, como en sus relaciones internacionales. Dicho concepto se relaciona con los bienes jurídicos protegidos identificados de manera diferenciada por la doctrina y la jurisprudencia: la seguridad nacional y la seguridad ciudadana, por lo cual podemos inferir razonablemente que se tratan de dos dimensiones de la seguridad pública. Por esta misma razón, inferimos además que la seguridad pública se constituye por tanto en un bien jurídico protegido por el derecho a la paz y la tranquilidad.

Por ende, es posible concluir de manera abstracta que la seguridad pública (en cualquiera de sus vertientes), constituye parte del contenido esencial del derecho a la paz y tranquilidad, puesto que se ajusta a las pautas presentadas en líneas anteriores. Por una cuestión de conveniencia a la finalidad de este trabajo, en los apartados y capítulos siguientes de este trabajo se preferirá prestar atención solo a la vertiente interna de la seguridad pública: la seguridad ciudadana, cada vez que se tenga que aludir al bien jurídico protegido que forma parte del contenido constitucional del derecho a la paz y la tranquilidad.

Recalcamos también que, no se ha reconocido, ni a nivel nacional ni internacional, la existencia de un derecho fundamental a la seguridad ciudadana. Tal expresión hace referencia a una obligación primordial del Estado, que cobra especial relevancia en la actualidad, habida cuenta que, cada vez con más frecuencia la ciudadanía ve interrumpido el desarrollo normal de sus actividades y en riesgo su seguridad e integridad, a causa de la delincuencia y la violencia criminal que va en aumento.

Finalmente, las acciones que tome el Estado con el fin de abordar la problemática actual en torno a la creciente inseguridad ciudadana, debe tener en cuenta siempre la defensa de la dignidad de la persona humana y de sus derechos fundamentales, y no sólo de aquel derecho del que se constituye como el bien jurídico protegido y cuyo desarrollo normativo será analizado a continuación (derecho a la paz y derecho a la tranquilidad), sino de todos los demás derechos con los que guarda una estrecha vinculación, lo cual será explicado detenidamente al final de este capítulo.

2.5 Relación de la seguridad ciudadana con otros derechos fundamentales

Como se ha explicado hasta el momento, la seguridad ciudadana se refiere a las acciones y planes que despliega el Estado para prevenir y luchar contra la violencia y delincuencia, inspirando en los ciudadanos la confianza de vivir en un entorno pacífico y seguro. Sin embargo, para lograrlo, los derechos humanos y las leyes deben ser reconocidos y respetados como límites al actuar de la autoridad, con el fin de evitar incurrir en arbitrariedades en su búsqueda por defender la seguridad de todos. Tal y como lo ha señalado la CIDH: “en el ámbito de la seguridad ciudadana se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes”¹⁶³.

Por lo tanto, la seguridad ciudadana no constituye en sí misma un derecho humano subjetivo, sino que más bien los derechos fundamentales “constituyen un resguardo esencial para la seguridad ciudadana al impedir que las herramientas legales con las que los agentes del Estado cuentan para defender la seguridad de todos, sean utilizadas para avasallar derechos [...] y la adecuada interpretación y aplicación de las garantías establecidas en la Convención Americana deben servir a los Estados miembros como guía para encauzar la actividad de la fuerza pública”¹⁶⁴.

Por ello, en el Informe sobre Seguridad y Derechos Humanos de la CIDH y en la jurisprudencia de nuestro TC se ha establecido que el contenido de este bien jurídico protegido se encuentra integrado por la garantía de una serie de derechos fundamentales, los cuales pueden verse comprometidos por las políticas públicas de seguridad ciudadana, tales como: “la vida, la integridad, la tranquilidad, la propiedad o la libertad personal”¹⁶⁵, el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial, derecho a la privacidad y a la

¹⁶³ CIDH, “Informe sobre seguridad...”, *op. cit.*, párr. 23.

¹⁶⁴ *Idem*, párr. 24.

¹⁶⁵ EXP. N° 5994-2005-PHC/TC, *op. cit.*, fundamento jurídico 14.

protección de la honra y la dignidad, a la libertad de expresión, de reunión y asociación, entre otros.

De modo que, el criterio que debe guiar la concepción de las políticas de seguridad ciudadana debe ser aquél que incorpora también a los derechos fundamentales como parte del contenido material del derecho a la paz y la tranquilidad, pues entiende que la seguridad pública (bien jurídico de este derecho reconocido normativa y jurisprudencialmente), no significa únicamente la simple reducción de los índices de delito y violencia, sino que implica también una política integral orientada a mejorar la calidad de vida de las personas, a tener una justicia ágil y eficaz, y a lograr una convivencia pacífica, lo cual sólo será posible si se tiene en cuenta la relación intrínseca que guarda con un núcleo básico de derechos, tal y como lo ha advertido nuestro TC y la CIDH. A continuación, intentaremos explicar algunas de estas relaciones.

2.5.1 Derecho a la vida

Este derecho se encuentra consagrado en nuestro ordenamiento en el artículo 2º inciso 1 de la Constitución, así como en diversos instrumentos internacionales como el artículo I de la DADDH, artículo 3º de la DUDH, el artículo 4º de la CADH, y el artículo 1º del PIDCP, entre otros. Es el pilar o la base de todos los demás derechos humanos, puesto que la vida es el centro de imputación de derechos y obligaciones, y en virtud de ello, su protección se consagra como el principal deber de los Estados.

La Corte IDH al interpretar el artículo 4º y el artículo 1º inciso 1 de la CADH, ha indicado que el contenido de este derecho “no solo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva), conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción”¹⁶⁶, así como también comprende “el derecho al acceso a condiciones que garanticen una existencia digna”¹⁶⁷.

Garantizar que las personas puedan vivir humanamente significa que este derecho exige que los Estados aseguren un núcleo básico de derechos que permitan vivir en un entorno de tranquilidad y seguridad. Por ende, una adecuada política pública de seguridad ciudadana, necesariamente debe contar con planes de acción para prevenir y sancionar cualquier afectación sobre un bien jurídico tan valioso como la vida, puesto que constituye

¹⁶⁶ Corte IDH, caso *García Ibarra y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia del 17 de noviembre de 2015, párr. 97.

¹⁶⁷ Corte IDH, caso de los “Niños de la Calle” (*Villagrán Morales y otros*) Vs. Guatemala, sentencia del 19 de noviembre de 1999, párr. 144.

una condición necesaria para conseguir el disfrute de los demás bienes jurídicos, y cualquier afectación sobre ella resulta irreparable.

Para lograr tal objetivo, la Corte IDH en su jurisprudencia ha determinado que los Estados tienen el deber de “crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida; establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y reparar toda privación de la vida por parte de agentes estatales o particulares; y salvaguardar el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una vida digna”¹⁶⁸, de tal manera que las personas consigan un ambiente adecuado para realizar sus proyectos de vida.

Asimismo, añade que es su deber “garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él”¹⁶⁹. Esto implica que la “protección activa del derecho a la vida por parte del Estado no solo involucra a sus legisladores, sino a toda institución estatal y a quienes deben resguardar la seguridad, sean estas sus fuerzas de policía o sus fuerzas armadas”¹⁷⁰.

En el mismo sentido se ha pronunciado la CIDH, identificando dos obligaciones para que los Estados cumplan con proteger el derecho a la vida de manera efectiva, a través de la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana¹⁷¹: en primer lugar, adoptar medidas de protección eficaces para evitar que las acciones de terceros amenacen la vida de otros; y, en segundo lugar, se ha establecido la obligación de que las fuerzas del orden no usen la fuerza letal, fuera de los parámetros establecidos en las leyes nacionales y los tratados internacionales, usando como excusa el resguardo de la seguridad ciudadana.

Pero a la fecha, esa primera obligación no ha sido asegurada completa y adecuadamente, puesto que es bien sabido que la creciente ola de criminalidad y violencia que afecta nuestro día a día tienen entre sus principales consecuencias la pérdida de vidas humanas, ya que en la mayoría de casos la comisión de hechos delictivos se realiza con la ayuda de algún arma de fuego o arma blanca. Según estadísticas de Amnistía Internacional¹⁷², en el mundo más de quinientas personas mueren cada día producto de la violencia armada, de manera que de todos los homicidios cometidos en el mundo el 44% se producen por el uso de

¹⁶⁸ Corte IDH, caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 29 de marzo de 2006, párr. 153.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ Corte IDH, caso Ortiz Hernández y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 22 de agosto de 2017, párr. 101.

¹⁷¹ CIDH, “Informe sobre seguridad...”, op. cit., párr. 108.

¹⁷² Organización con presencia mundial, que se dedica imparcialmente a promover los derechos humanos y a identificar y denunciar vulneraciones a los mismos.

estas armas¹⁷³. Es por ello que, en el marco de las acciones para garantizar la seguridad ciudadana, los Estados han implementado medidas de carácter punitivo y preventivo con el objetivo de eliminar los factores que ponen en riesgo un bien jurídico tan importante; tanto por parte de terceros, como de las mismas autoridades.

En nuestro país, según informes del INEI de los últimos años, se reconoce que la problemática de la inseguridad tiene una incidencia importante en la comisión de delitos contra la vida¹⁷⁴. Frente a esta realidad y en cumplimiento con las directrices dadas en el Sistema Interamericano de derechos humanos (SIDH), el Poder Legislativo ha considerado en nuestro código penal la regulación de delitos contra la vida, el cuerpo y la salud en el marco de la criminalidad e inseguridad, entre los que se encuentran: el homicidio calificado para facilitar u ocultar otro delito (artículo 108°), el robo agravado a mano armada con muerte subsecuente (artículo 189°) o el sicariato (artículo 108°-C).

Por otro lado, como ocurre con todos los demás derechos fundamentales, el derecho a la vida no es absoluto, admite limitaciones. En el contexto de la inseguridad ciudadana suele mencionarse como uno de esos límites a la legítima defensa, el cual otorga a los ciudadanos víctimas de ataques delincuenciales o criminales el derecho a defenderse (artículo 2° inciso 23 de la Constitución), de modo que, si en el ejercicio del uso razonable de una fuerza para repeler otro ataque, se produjera la muerte del agresor, la realidad y la legislación han hecho que se justifique tal afectación al derecho a la vida de otra persona, no resultando sancionable penalmente, siempre y cuando la repulsa del ataque se haya realizado siguiendo un límite: la proporcionalidad.

El artículo 20° de nuestro código penal ha regulado las circunstancias que ayudan a determinar si se ha cumplido con dicho requisito, entre las que se encuentran: que la agresión sea ilegítima, que exista necesidad racional de repeler tal agresión teniendo en cuenta su intensidad y peligrosidad, y que no haya existido provocación suficiente por parte del agredido.

Con respecto al uso de la fuerza letal por parte del personal de seguridad, nuestro país también ha regulado medidas al respecto mediante el Decreto Legislativo N° 1186, aplicable a todo el personal en situación de actividad que usa la fuerza en defensa de la persona, la

¹⁷³ AMNISTÍA INTERNACIONAL. “Violencia con armas de fuego”. En: *Amnistía Internacional*, s.f. [Consulta: 07 de agosto de 2023]. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/what-we-do/arms-control/gun-violence/>.

¹⁷⁴ Según el Informe del periodo enero - marzo de 2023 del INEI, “porcentualmente, el 36,0% de las personas detenidas cometieron delitos contra la seguridad pública, 24,5% contra la vida, el cuerpo y la salud y 25,1% contra el patrimonio. Menores proporciones se observaron en delitos contra la administración pública (4,1%), contra la libertad (3,7%) y contra la familia (0,4%), entre otros”.

sociedad y el Estado (artículo 2º), y que establece que la fuerza policial debe usarse de manera progresiva y diferenciada (artículo 6º), ante situaciones de resistencia o agresividad del ciudadano a intervenir (artículo 7º); definiendo los tipos de resistencia y las circunstancias y reglas generales del uso de dicha fuerza en los artículos siguientes y en su Reglamento, aprobado en el Decreto Supremo N° 012-2016-IN.

En ese mismo sentido, para el caso de las FF.AA. también se ha establecido las reglas de empleo y uso de la fuerza en el territorio nacional, tanto en la ejecución de sus actividades propias como en casos en que actúen en apoyo de la PNP para asegurar la paz y el orden interno, mediante el Decreto Legislativo N° 1095 y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2020-DE.

En esta línea, la CIDH ha advertido que los Estados deben prevenir y sancionar la comisión de “ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes estatales bajo el fenómeno de «ajusticiamiento» de presuntos delincuentes precisamente en el marco del supuesto resguardo de la seguridad ciudadana”¹⁷⁵, añadiendo que, en cualquier caso “el uso de la fuerza letal por parte de los agentes del Estado constituye siempre el último recurso para asegurar los derechos amenazados frente a hechos delictivos o violentos, a la vez que este tipo de intervenciones debe regirse estrictamente por los principios que aseguren la licitud de la actuación de las fuerzas policiales [...], es decir, que debe ser ejercido con moderación y con proporción al objetivo legítimo que se persiga”¹⁷⁶.

Finalmente, se debe tener presente que además de las medidas planteadas por los Tribunales Internacionales, en materia de prevención y control de hecho o crímenes violentos, otras medidas con las que los Estados pueden proteger este derecho se encuentran en promover políticas que ofrezcan mayores oportunidades de empleo y desarrollo, para lograr así atacar el problema de raíz e intentar disminuir los factores comúnmente relacionados con el origen de la criminalidad, como la educación ineficiente y la falta de oportunidades de empleo, así como los subsecuentes índices altos de pobreza y desigualdad social.

2.5.2 Derecho a la integridad

Este derecho se encuentra recogido también en el artículo 2º inciso 1 de nuestra Constitución y en tratados internacionales como en los artículos 3º y 5º de la DUDH; en los artículos I, XXV y XXVI de la DADDH; y, en los artículos 5º y 7º de la CADH. Tales normas lo definen como el derecho que tiene toda persona a recibir un trato humano donde se respete su integridad física, psíquica y moral. Ningún menoscabo a este derecho debe ser admisible

¹⁷⁵ CIDH, “Informe sobre seguridad...”, *op. cit.*, párr. 108.

¹⁷⁶ *Idem*, párr. 114.

ya sea que provenga de los ciudadanos o de los funcionarios del Estado, y en ese marco el Gobierno debe adoptar las acciones o políticas necesarias para garantizarlo.

Nuestro TC al delimitar el contenido de este derecho reconoce que se trata del “atributo a no ser sometido o a no autoinfligirse medidas o tratamientos susceptibles de anular, modificar o lacerar la voluntad, las ideas, pensamientos, sentimientos o el uso pleno de las facultades corpóreas. El reconocimiento de la indemnidad humana, *in totum*, se expresa, como regla general, en la no privación de ninguna parte de su ser. Por ende, proscribire toda conducta que inflija [*sic*] un trato que menoscabe el cuerpo o el espíritu del hombre”¹⁷⁷.

Asimismo, nuestro TC establece que el derecho a la seguridad personal¹⁷⁸ se constituye en la certeza del respeto de este derecho, pues “representa la garantía que el poder público ofrece frente a posibles amenazas de terceros de lesionar la indemnidad de la persona o desvanecer la sensación de tranquilidad y sosiego psíquico y moral que debe acompañar la vida coexistencial”¹⁷⁹. Por ejemplo, los ocasionados como consecuencia de la violencia y la delincuencia, pues se tratan de conductas que tienen la intención de causar daño físico o psicológico en las víctimas, para facilitar así la comisión de delitos, vulnerando así el bien jurídico protegido a la integridad personal.

Por ello, es importante que, frente a los hechos de violencia o delincuencia común u organizada, los Estados cumplan con su deber de implementar las estrategias o acciones de prevención y medidas operativas eficaces para enfrentar la inseguridad ciudadana, pues dichas medidas no sólo reducirán los riesgos y amenazas sobre la integridad personal de los ciudadanos, sino que garantizará un ambiente de paz y la convivencia pacífica.

Por otro lado, los Estados deben velar también porque las acciones de sus agentes dentro del marco de la seguridad ciudadana no constituyan acciones tipificadas como torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, o hipótesis de uso ilegítimo de la fuerza no letal. La CIDH ha señalado que, de acuerdo con el artículo 6° de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, “los Estados parte tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción [...] y los intentos de cometer tales actos constituyan delitos conforme a su derecho penal, estableciendo para castigarlos sanciones severas que tengan en cuenta su gravedad”¹⁸⁰.

¹⁷⁷ EXP. N° 2333-2004-HC/TC, fundamento jurídico 2.

¹⁷⁸ Regulado en el artículo 2° inciso 24 de la Constitución de 1993, cuyo apartado h) preceptúa que “Nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes [...]”. Este derecho protege a las personas que, en el contexto de una detención policial u orden judicial de internamiento, sufran algún tipo de penuria o trato degradante contrario a la ley.

¹⁷⁹ EXP. N° 2333-2004-HC/TC, *op. cit.*, fundamento jurídico 2.

¹⁸⁰ CIDH, “Informe sobre seguridad...”, *op. cit.*, párr. 126.

Es por ello que el artículo 10º de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas regula que entre las obligaciones positivas que deben cumplir los Estados para prevenir los casos de torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes en los procedimientos realizados, es esencial que “incluyan una educación y una información completas sobre la prohibición de la tortura en la formación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley, sea éste civil o militar, del personal médico, de los funcionarios públicos y otras personas que puedan participar en la custodia, el interrogatorio o el tratamiento de cualquier persona sometida a cualquier forma de arresto, detención o prisión”.

En esa misma línea, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)¹⁸¹ ha establecido en el libro *Derechos humanos y aplicación de la ley: manual de capacitación en derechos humanos para la policía*, que la forma en que la Policía reúna pruebas y las presente ante el Ministerio Público y los tribunales, es fundamental para la protección del derecho al debido proceso. Por lo tanto, deberá existir mecanismos eficaces de control y supervisión de la conducta de los investigadores policiales para que esta sea impecable.

Con respecto a las acciones para proteger este derecho, la Corte IDH ha justificado la ampliación de los contornos del hábeas corpus, manifestando que cumple la función de “medio para controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para protegerla contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes”¹⁸².

En ese mismo sentido, nuestro TC ya ha establecido también jurisprudencialmente la protección del derecho a la integridad personal por la vía del hábeas corpus correctivo, modalidad que procede “cuando se producen actos de agravamiento ilegal o arbitrario respecto a las formas o condiciones en que se cumplen penas privativas de la libertad. Por ende, su fin es resguardar a la persona de tratamientos carentes de razonabilidad y proporcionalidad, cuando se ha determinado cumplir un mandato de detención o de pena”¹⁸³.

2.5.3 Derecho a la libertad y seguridad personal

En nuestro ordenamiento se encuentra recogido en el artículo 2º inciso 24 de la Constitución; y, en el ámbito internacional en el artículo 9º de la DUDH, en el artículo XXV

¹⁸¹ NACIONES UNIDAS. Derechos humanos y aplicación de la ley: manual de capacitación en derechos humanos para la policía. Nueva York: 1997, párr. 912, citado por CIDH, “Informe sobre seguridad...”, op. cit., párr. 128.

¹⁸² Opinión Consultiva OC-9/87 N.º 29, párr. 31.

¹⁸³ EXP. N.º 2663-2003-HC/TC, fundamento jurídico 6.

de la DADDH, el artículo 9º del PIDCP y en el artículo 7º de la CADH. Este derecho garantiza, entre otros contenidos, que nadie pueda ser privado de su libertad física, salvo justificadamente en los casos previstos por ley. En el mismo sentido, al interpretar la Convención, la Corte IDH ha delimitado el alcance de este derecho a la protección exclusiva de “los comportamientos corporales que presuponen la presencia física del titular del derecho y que se expresan normalmente en el movimiento físico [...] como la protección contra toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física”¹⁸⁴, coincidiendo en esta última parte con lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal Europeo¹⁸⁵.

En el mismo sentido ha interpretado el CCPR el artículo 9º del PIDH, sosteniendo que este derecho protege de “toda privación de libertad, ya sea como consecuencia de un delito o de otras razones, como por ejemplo las enfermedades mentales, la vagancia, la toxicomanía, las finalidades docentes, el control de la inmigración, etc.”¹⁸⁶. Asimismo, nuestro TC ha reconocido que este derecho nos protege de “sufrir una limitación o restricción a su libertad física o ambulatoria, ya sea mediante detenciones, internamientos o condenas arbitrarias”¹⁸⁷.

Por lo tanto, en base a estas definiciones se concluye que el bien jurídico que se protege es la libertad humana, pero referida a la posibilidad de movilizarse de un espacio a otro sin limitaciones, que solo será posible disfrutar en medio de un ambiente de paz y tranquilidad. Ahora bien, tal y como lo ha expresado la Corte IDH “este derecho puede ejercerse de múltiples formas, y lo que la CADH regula son los límites o restricciones que el Estado puede realizar. [...] De ahí también se explica que la forma en que la legislación interna afecta al derecho a la libertad es característicamente negativa, cuando permite que se prive o restrinja la libertad. Siendo, por ello, la libertad siempre la regla y la limitación o restricción siempre la excepción”¹⁸⁸.

De lo establecido en la legislación y jurisprudencia nacional e internacional se puede deducir que el contenido de este derecho comprende: la no privación arbitraria de la libertad individual, ya sea que provenga de las autoridades públicas como de civiles, proscribiendo

¹⁸⁴ Corte IDH, caso *Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez vs. Ecuador*, sentencia del 21 de noviembre de 2007, párr. 53.

¹⁸⁵ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha considerado que “las palabras libertad y seguridad [...] se refieren a la libertad y seguridad físicas”. (*Case of Engel and others v. The Netherlands*, Judgment of 8 June 1976, Applications Nos. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, para. 57). El texto original en inglés dice: “[i]n proclaiming the “right to liberty”, paragraph 1 of Article 5 (art. 5-1) is contemplating individual liberty in its classic sense, that is to say the physical liberty of the person”.

¹⁸⁶ CCPR. “Observación General N° 8, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 9 - Derecho a la libertad y a la seguridad personales, 16º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 147”, 1982, párr. 1. Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom8.html>.

¹⁸⁷ EXP. N° 00019-2005-PI/TC, fundamento jurídico 11.

¹⁸⁸ Corte IDH, caso *Chaparro Álvarez ... op. cit.*, párr. 53.

toda clase de delitos que atenten contra la libertad, y acciones como detenciones policiales sin autorización judicial, salvo excepciones por ley. La CIDH reitera a los Estados Miembros, que deben adoptarse las salvaguardas necesarias conforme a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos para evitar restricciones o limitaciones ilícitas o abusivas del ejercicio del derecho a la libertad personal¹⁸⁹.

En ese sentido, los planes de seguridad ciudadana deben asegurar el cumplimiento de este derecho, permitiendo limitaciones solo en situaciones excepcionales como las investigaciones por un delito o en el marco de un proceso o por el cumplimiento de una condena, u otros casos previstos en la Constitución o en las leyes. Las medidas de orden público que no dejan desarrollar a una persona su libertad, en realidad protegen una seguridad desproporcionada, y por lo tanto, se encuentran fuera de los límites del derecho a la paz y la tranquilidad. Pese a ello, estamos acostumbrados a aceptar que en coyunturas donde impera una alta tasa de inseguridad, se suelen adoptar este tipo de restricciones o limitaciones temporales al derecho a la libertad personal, con el fin de preservar el interés general.

No obstante, en los supuestos en los que se realizan detenciones por razones de seguridad pública, no sólo con la detención se configura una vulneración constitucional, pues como todo derecho, la libertad no es absoluta y prevé ciertas restricciones admisibles, las cuales deben cumplir dos aspectos para evitar que una detención sea calificada como ilegal: “nadie puede verse privado de la libertad personal sino por causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma (aspecto formal)”¹⁹⁰. Para los casos en que no se cumplan estos requisitos, es deber de los Estados garantizar un recurso efectivo al que puedan recurrir las personas que aleguen privación de su libertad.

En nuestro ordenamiento, entre los casos de restricciones a la libertad personal previstos por la ley se encuentran: la detención en casos de flagrancia por un plazo de hasta 24 horas antes de poner a disposición del Juzgado correspondiente al detenido; la pena privativa de la libertad como sanción para las conductas tipificadas como delitos; la detención preliminar previa formalización de una denuncia; el arresto ciudadano, medida que permite a un ciudadano aprehender al sospechoso de un delito en flagrancia si no hay autoridad policial cerca; la prisión preventiva previa a la formalización de un proceso penal; la detención domiciliaria; y, las intervenciones policiales con fines de identificación.

¹⁸⁹ CIDH, “Informe sobre seguridad...”, op. cit., párr. 142.

¹⁹⁰ Corte IDH, *caso Gangaram Panday Vs. Surinam*, sentencia de 21 de enero de 1994, párr. 47.

De todos estos supuestos, una cuestión muy debatida en relación con las detenciones arbitrarias ha sido la duración y el sobreuso de las medidas de prisión preventiva. La CIDH ha reconocido que el uso excesivo vulnera derechos humanos como la libertad personal y es “uno de los signos más evidentes del fracaso del sistema de administración de justicia, y es una situación inadmisibles en una sociedad democrática, en la que se respete el derecho de todo ciudadano a la presunción de inocencia”¹⁹¹ y recomienda “reorientar las políticas públicas, incorporando el uso excepcional de la prisión preventiva como un eje de las políticas criminales y de seguridad ciudadana y evitar respuestas de endurecimiento de los sistemas penales que repercutan en la restricción de la libertad durante el proceso penal ante demandas de seguridad ciudadana”¹⁹².

Opinión similar presenta la Corte IDH recalando que se trata de “la medida más severa que se puede aplicar a una persona acusada de delito, por lo cual su aplicación debe tener carácter excepcional, limitado por el principio de legalidad, la presunción de inocencia, la necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con lo que es estrictamente necesario en una sociedad democrática”¹⁹³ y advierte que “las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva”¹⁹⁴, pues se trata de una “medida cautelar y no punitiva”¹⁹⁵.

Algunos autores señalan como principal responsable de desnaturalizar esta medida, convirtiéndola en una especie de pena anticipada, a los medios de comunicación, puesto que “para la creencia mediática no es necesario que el hecho imputado realice el tipo delictivo; es suficiente que el hecho atribuido sea socialmente cuestionable o éticamente reprochable”¹⁹⁶, ejerciendo tal presión que los jueces pueden convertirse en meros ejecutores de su voluntad mediática¹⁹⁷.

Para prevenir este problema, por medio del Acuerdo Plenario N° 01-2019/CIJ-116, se recordaron los requisitos previstos para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva. En primer lugar, se debe tener la existencia de grave sospecha de que existe una relación entre el

¹⁹¹ CIDH. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Estados Unidos: 30 de diciembre de 2013, párr. 317. [Consulta: 12 de agosto de 2023]. ISBN: 978-0-8270-6096-8. Disponible en: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/31763.pdf>.

¹⁹² *Idem*, párr. 326 recomendación A inciso 4.

¹⁹³ Corte IDH, *caso Acosta Calderón Vs. Ecuador*, sentencia de 24 de junio de 2005, párr. 74.

¹⁹⁴ Corte IDH, *caso Bayarri vs. Argentina*, sentencia de 30 de octubre de 2008, párr. 74.

¹⁹⁵ *Idem*, párr. 110

¹⁹⁶ MENDOZA AYMA, F. C. “Prisión preventiva. Dilettantes mediáticos y conocimiento jurídico”. En: *Pasión por el Derecho*, 07 de agosto de 2017, párr. 10. [Consulta: 12 de agosto de 2023]. Disponible en: <https://lpderecho.pe/prision-preventiva-dilettantes-mediaticos-conocimiento-juridico-legis/>.

¹⁹⁷ ALARCON LOPEZ, A.D. “Ordenar una prisión preventiva por presión mediática no es constitucional” [en línea]. *Revista Sapientia & Iustitia*. Lima: 2021, año 1, vol. 2, p. 55. [Consulta: 12 de agosto de 2023]. ISSN: 2709-1228. Disponible en: <https://doi.org/10.35626/sapientia.2.1.8>.

imputado y la comisión de un delito. Tal delito debe ser grave y contemplar como pena más de cuatro años de pena privativa de libertad.

En segundo lugar, se debe considerar si existe algún riesgo que pueda vulnerar el proceso, como el peligro de fuga o el peligro de obstaculizar o entorpecer la actividad investigativa o probativa. Este acuerdo plenario desarrolló algunos supuestos, para ayudar a los jueces a verificar la existencia de algún riesgo, entre los que se encuentra: los hechos de la causa, la naturaleza del delito y el comportamiento sinuoso del imputado o su defensa (como introducir pruebas falsas, amenazar testigos, destruir documentos, fugarse u ocultarse, o incluso cambiar permanentemente de defensores para lograr la demora del caso).

Finalmente, el acuerdo plenario plantea otras medidas factibles en reemplazo del uso de la prisión preventiva como: la vigilancia electrónica personal o el impedimento de salida del país, siempre que cumpla los supuestos legalmente previstos. Pese a todo esto, en la actualidad el problema persiste y parece que aún falta mucho tiempo para lograr manejar este tema, sobre todo considerando que algunos casos pueden volverse rápidamente muy mediáticos. La obligación del Estado en dichos casos debe ser priorizar siempre el respeto a los derechos fundamentales, las normas legales y sobre todo a la Constitución; guiando siempre sus actuaciones en virtud del principio de independencia judicial.

En lo que se refiere a delitos, el secuestro, la trata de personas y otros relacionados con ellos como la explotación sexual, laboral, entre otros; se cuentan como otras formas de afectación de este derecho. Frente a ello, la obligación de los Estados será crear medidas legislativas y operativas efectivas para que su política de seguridad ciudadana se convierta en una herramienta capaz de garantizar y proteger el derecho a la libertad y la seguridad personal frente a estos y cualquier otra clase de hechos delictivos cometidos por particulares que pudieran afectarlos¹⁹⁸. De no cumplir con dicho deber, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte IDH, podría configurarse responsabilidad internacional del Estado por “la falta de diligencia para prevenir un acto de un particular que viole los derechos humanos consagrados en la CADH y demás instrumentos aplicables”¹⁹⁹.

No obstante, en la práctica la CIDH ha advertido que estos derechos se encuentran permanentemente amenazados, sobre todo para el caso de las personas migrantes relacionadas con hechos delictivos, señalando como causa principal las dificultades que enfrentan los Estados de la región para desarrollar, en el marco de su política pública sobre seguridad

¹⁹⁸ CIDH, “Informe sobre seguridad...”, *op. cit.*, párr. 136.

¹⁹⁹ Corte IDH, *caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, sentencia del 19 de julio de 1988, párr. 172, 173 y 174.

ciudadana, acciones eficaces para prevenir la comisión de esos delitos, perseguir judicialmente a los autores delictivos y atender debidamente a las víctimas de estas formas de criminalidad²⁰⁰.

Para lograr una política pública sobre seguridad ciudadana verdaderamente efectiva, deberá contemplarse un marco jurídico en sintonía con los recursos operativos lícitos de la policía, que le permitan cumplir adecuadamente con su cometido y así lograr garantizar y proteger los derechos humanos amenazados por situaciones de violencia o por el accionar de la delincuencia.

2.5.4 Derecho a las garantías procesales y protección judicial

Está consagrado en nuestra Constitución en el artículo 139° inciso 3 como uno de los principios de la administración de justicia. En el ámbito internacional, se encuentran recogido en los artículos XVIII y XXVI de la DADDH, en el artículo 8° inciso 1 y artículo 25° de la CADH, los artículos 10° y 11° de la DUDH, y el artículo 14° del PIDCP. Este derecho comprende la protección del conjunto de garantías procesales mínimas²⁰¹ que se deben respetar durante un proceso judicial (desde la etapa de investigación, hasta la culminación con una sentencia firme y consentida), para garantizar al procesado un resultado justo y transparente.

Nuestro TC ha indicado que su contenido presenta “dos expresiones: la formal y la sustantiva. En la de carácter formal, los principios y reglas que lo integran tienen que ver con las formalidades estatuidas, tales como las que establecen el juez natural, el procedimiento preestablecido, el derecho de defensa y la motivación; y en su expresión sustantiva, están relacionados los estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer”²⁰².

La Corte IDH ha aclarado que el haz de garantías que comprende este derecho es aplicable para cualquier tipo de proceso, “su aplicación no se limita a los recursos judiciales

²⁰⁰ CIDH, “Informe sobre seguridad...”, *op. cit.*, párr. 140.

²⁰¹ La lista de principios o garantías que comprende el derecho al debido proceso, contempladas tanto en nuestra Constitución como en los tratados internacionales, incluyen: el derecho a la presunción de inocencia, derecho al juez natural e imparcial, a la defensa de libre elección, a la no autoincriminación, a ser juzgado sin dilaciones indebidas, a la prueba, a no ser sometido a proceso distinto al previsto en la ley, a la impugnación de las resoluciones, a la motivación de las resoluciones judiciales, la pluralidad de instancias, el derecho a no ser penado sin proceso judicial, entre otros. Sin embargo, esta lista no es cerrada, sino sólo enunciativa, porque, tal y como lo expresó el TC, el derecho al debido proceso posee un “contenido complejo (pues se encuentran conformados por un conglomerado de mecanismos que no son fácilmente identificables) que no se limita a los derechos fundamentales reconocidos [...] sino también a aquellos derechos que resulten esenciales para que el proceso pueda cumplir con su finalidad y que se deriven del principio-derecho de dignidad de la persona humana” (EXP N° 0023-2005-PI/TC, fundamento jurídico 42).

²⁰² EXP. N° 0023-2005-PI/TC, fundamento jurídico 48.

en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales”²⁰³, pese a que en su nombre solo aparece el término judicial. Mismo criterio ha reconocido nuestro TC, reiterando que “son exigibles a todo órgano que tenga naturaleza jurisdiccional (jurisdicción ordinaria, constitucional, electoral y militar) y que pueden ser extendidos, en lo que fuere aplicable, a todo acto de otros órganos estatales o de particulares (procedimiento administrativo, procedimiento legislativo, arbitraje y relaciones entre particulares, entre otros)”²⁰⁴.

En el contexto de las acciones de seguridad ciudadana, este derecho juega un papel importante, pues en virtud de él, las acciones destinadas a prevenir, disuadir y reprimir de manera legítima hechos violentos y delictivos, deben desarrollarse en el marco del debido proceso, respetando las formalidades esenciales que brinden seguridad y confianza a los ciudadanos de que para ser condenados se les proporcionará un proceso justo, sin dilaciones indebidas, respetando su derecho a la presunción de inocencia, juzgándolos con imparcialidad y en general, garantizando asistencia jurídica con respeto a su dignidad humana.

Asimismo, este derecho comprende la obligación del Estado de ofrecer al ciudadano un sistema de administración de justicia oportuno, eficaz y eficiente para atender sus demandas, ofrecer recursos judiciales efectivos y competentes, así como las debidas garantías, que amparen a las personas contra todo acto de violación de sus derechos. Todas las personas que cometen delitos que atentan contra el derecho a la paz y la tranquilidad, deben ser sometidas a una investigación de carácter penal para determinar el grado de responsabilidad y la pena correspondiente.

Sin embargo, ante el alza de la violencia y la criminalidad, cada vez es más frecuente que diversos actores políticos y una gran parte de la opinión pública reiteren su petición de políticas de “mano dura” contra la delincuencia, las cuales muchas veces conllevan a la eliminación de estas garantías, pues las consideran obstáculos para una rápida y más rigurosa investigación policial y judicial de hechos de violencia o criminales.

Frente a ello, la CIDH ha planteado su preocupación por el recurrente riesgo de vulnerar este derecho a través de acciones que ya han sido plasmadas en algunos cuerpos legales, que son evidentemente contrarias al derecho internacional²⁰⁵, y que van desde el uso exacerbado de la penalización de delitos hasta la creciente visualización de las personas que

²⁰³ Corte IDH, *caso Tribunal Constitucional Vs. Perú*, sentencia del 31 de enero de 2001, párr. 69.

²⁰⁴ EXP. N° 0023-2005-PI/TC, *op. cit.*, fundamento jurídico 43.

²⁰⁵ CIDH, “Informe sobre seguridad...”, *op. cit.*, párr. 159.

delinquen como “enemigos”, resultando en políticas represivas e intimidatorias que anulan las garantías del debido proceso de quienes transgreden la ley.

En algunos países de la región ya han empezado a observarse el uso de la fuerza pública y la militarización para poner en marcha políticas públicas de seguridad ciudadana que garanticen el control territorial de las fuerzas del orden. Sin embargo, a pesar de la popularidad de estas medidas, no debe dejarse de lado los efectos negativos de éstas, que pueden conllevar por ejemplo a “la estigmatización y la violación de los derechos de los jóvenes que viven en comunidades marginadas”²⁰⁶. Además, aunque dichas medidas suelen ser clasificadas como “exitosas” en función de indicadores como un mayor número de arrestos y personas encarceladas, o un mayor número de decomisos de armas o drogas; también debe reconocerse que a menudo generan más daños a largo plazo.

En ese sentido, la experiencia ha demostrado que el aumento de la severidad en las penas y el prolongado tiempo en prisión para las personas que han delinquirido no ha resultado en un elemento de disuasión suficiente. Por el contrario, han ayudado a fortalecer el poder del crimen organizado y las pandillas dentro de las cárceles²⁰⁷, esto debido a que “con hacinamiento en alza, falta de servicios básicos y bajo control del crimen organizado, las cárceles de América Latina son principalmente un instrumento de castigo para las minorías marginadas y un entorno protegido para los delincuentes [...] De hecho, estas cárceles pueden ser consideradas verdaderas escuelas del crimen (Beristain 1986) y centros de abusos de los derechos humanos (CIDH 2011)”²⁰⁸.

Lo ideal no es que se busque asegurar la seguridad pública vulnerando la independencia e imparcialidad judicial y en general, a costa del desprecio y la aniquilación a los derechos fundamentales. Aunque suene tentador reducir todas y cada una de las garantías de debido proceso de un sujeto transgresor de la ley, para con ello poder lograr encerrar al mayor número de delincuentes posibles por largos periodos de tiempo, esto no resulta siendo necesariamente efectivo.

Los gobiernos que apuestan por estas medidas terminan haciendo referencia a “enfoques autoritarios y populistas para mantener el orden público, así como el uso excesivo

²⁰⁶ MUGGAH, R., GARZÓN, J. C. y SUÁREZ, M. “La «mano dura»: los costos de la represión y los beneficios de la prevención para los jóvenes en América Latina” [en línea]. *Igarape Institute*. Brasil: 2018, n° 36, p. 1. [Consulta: 16 de mayo de 2023]. ISSN: 2359-098X. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/resrep20643.1>.

²⁰⁷ *Idem*, p. 8.

²⁰⁸ COIMBRA, L. O. y BRIONES, Á. “Crimen y castigo. Una reflexión desde América Latina” [en línea]. *URVIO: Revista Latinoamericana de estudios de seguridad*. Ecuador: 2019, n° 24, p. 33. [Consulta: 16 de mayo de 2023]. ISSN-e: 1390-4299. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7025031>.

de la fuerza militar y policial para abordar el delito”²⁰⁹. Al final, las políticas de mano dura logran saciar la sed de venganza de las víctimas, pero no han demostrado ser una herramienta eficaz para conseguir calles más seguras.

Por ello, la CIDH ha presentado algunas recomendaciones que deben ser tenidas en cuenta por los Estados al momento de buscar definir normas sobre seguridad ciudadana que resulten realmente efectivas. En primer lugar, estima necesario recordar que en los procesos penales nadie debe ser condenado por un delito sobre el que no se haya establecido su responsabilidad individual. Asimismo, la CIDH y la Corte IDH han condenado la creación de cortes o tribunales especiales que desplazan la jurisdicción ordinaria. Entre otras medidas, hacen hincapié en la importancia de mecanismos administrativos y disciplinarios de rendición de cuentas en caso de que las fuerzas policiales cometan abuso de autoridad o uso de la fuerza desproporcionada²¹⁰.

2.5.5 Derecho a la privacidad

El derecho a la privacidad, la honra y la dignidad está expresamente reconocido en nuestro ordenamiento en el artículo 2° inciso 7 de la Constitución, y en el ámbito internacional en el artículo 12° la DUDH, en los artículos V, IX y X de la DADDH, en el artículo 11° de la CADH, y en el artículo 17° del PIDCP. De lo regulado en estos artículos se sostiene que este derecho consiste en la facultad que tienen todas las personas de decidir mantener ciertos ámbitos de su vida personal reservados del conocimiento de terceros, siempre y cuando “no dañen a otros, no sean delitos o no sean hechos de relevancia pública o que afecten al bien común”²¹¹.

Según nuestro TC este derecho “está constituido por los datos, hechos o situaciones desconocidos para la comunidad que, siendo verídicos, están reservados al conocimiento del sujeto mismo y de un grupo reducido de personas, y cuya divulgación o conocimiento por otros trae aparejado algún daño”²¹². Siendo así, es deber del Estado encontrar el justo equilibrio para que sus políticas de seguridad pública no afecten de manera innecesaria la salvaguarda de este derecho fundamental, adoptando por ejemplo, las medidas adecuadas para proteger datos personales contra acceso no autorizado, su revelación, alteración o pérdida, o

²⁰⁹ MUGGAH, R., et al., *op. cit.*, p. 4.

²¹⁰ CIDH, “Informe sobre seguridad...”, *op. cit.*, párr. 162.

²¹¹ NOGUEIRA ALCALÁ, H. “Pautas para superar las tensiones entre los derechos a la libertad de opinión e información y los derechos a la honra y la vida privada” [en línea]. *Revista de Derecho*. Chile: 2004, vol. 17, p. 139-160. [Consulta: 18 de mayo de 2023]. ISSN: 0718-0950. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502004000200006>.

²¹² EXP. N° 06712-2005-HC/TC, fundamento jurídico 38.

para evitar acceder a información que no guarde relación con los hechos delictivos investigados.

Para ello, es necesario que toda medida de orden público tenga un marco legal que señale con claridad cuáles son las facultades de quienes realizan estos actos de intervención, en qué casos proceden y qué garantías tiene los investigados. Además, dichas intervenciones deben ser excepcionales, autorizadas por la autoridad, limitadas en el tiempo y sobre todo fundadas en la necesidad de la investigación²¹³.

Este derecho guarda una estrecha relación con el derecho al secreto y la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, pues a través de ellas se podría evidenciar datos o informaciones de la esfera íntima personal o familiar. Por ello, en el marco de las políticas públicas implementadas para prevenir e investigar los delitos, los Estados han permitido la intervención de las comunicaciones personales (telefónicas, electrónicas, radiales, correspondencia en papel, etc.), el uso y archivo de los datos obtenidos; especificando las circunstancias y los límites en que proceden tales procedimientos.

En el caso de nuestro país, se ha regulado en el artículo 231° de nuestro código penal que la intervención de las comunicaciones en el transcurso de la investigación de un delito sólo procede por mandato judicial, permitiendo la conservación de los datos obtenidos sólo hasta la culminación del proceso, debiendo ser destruidos posteriormente.

Asimismo, mediante la Ley N° 27697 se ha establecido la facultad del fiscal para la intervención y control de comunicaciones y documentos privados, señalando que se trata de una medida de carácter excepcional y procede sólo para ciertos delitos como: secuestro, trata de personas, pornografía infantil, robo agravado, extorsión, tráfico ilícito de drogas, tráfico ilícito de migrantes, delitos contra la humanidad, atentados contra la seguridad y traición a la patria, peculado, corrupción de funcionarios, terrorismo, delitos tributarios y aduaneros, lavado de activos y delitos informáticos (artículo 1°). Posteriormente se especifica qué tipos de documentos privados son factibles de intervención, considerando a los libros, comprobantes y documentos contables y administrativos, así como a todo documento privado que pueda ser útil en una investigación.

No se puede dejar de mencionar que el uso recurrente de la tecnología como herramienta para garantizar la seguridad ciudadana a través de la videovigilancia, en los últimos años ha recibido críticas porque a pesar de que su propósito principal es hacer que la

²¹³ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH). *Módulo instruccional: Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales*. San José - Costa Rica: Editorial Servicios Especiales del IIDH, 2011, p. 89.

sociedad sea más segura, ha habido quienes las usan de manera dañina. En esa línea, sobre el uso de las cámaras de videovigilancia y los dispositivos drones, el TC ha señalado en su jurisprudencia que no son “per se inconstitucionales, sino que pueden serlo en la medida que impliquen una vulneración irrazonable o desproporcionada de algunos derechos fundamentales [...] y por ende pueden [ser] utilizados como herramientas efectivas y eficaces para la lucha contra la delincuencia”²¹⁴.

Sobre el uso de estos dispositivos en el ámbito particular añade que, “puede tener cobertura constitucional cuando se trata de la protección de bienes privados, como es el caso de la protección de la propiedad y la seguridad privadas”²¹⁵, siempre y cuando esta no involucre “una injerencia irrazonable o desproporcionada en la vida privada o en la libertad de las demás personas”²¹⁶.

En la ejecución de las políticas públicas sobre seguridad ciudadana, también es muy común que en el desarrollo de los procedimientos policiales se realicen registros corporales o también conocidos como “cacheos” sobre las personas detenidas o sobre los familiares que los visitan en los centros de detención, o en el marco de protocolos generales de detención ante la ocurrencia de actos de violencia o hechos delictivos. En muchos países tales procedimientos han sido denunciados como una fuente permanente de abusos y violaciones a la intimidad y dignidad de las personas, en especial en mujeres, niños, niñas o adolescentes.

La CIDH reconoce que tales procedimientos son básicos e indispensables porque de ellos depende la vida o la integridad física de terceras personas, del personal de seguridad, e incluso de la misma persona sometida al registro. No obstante, advierte que tales procedimientos deben estar regulados con precisión mediante normas legales que establezcan también responsabilidades administrativas y penales para aquellos miembros de seguridad que vulneren el marco jurídico establecido. Asimismo, el personal de seguridad debe recibir formación específica y continua respecto a la forma adecuada de realizar esos procedimientos y los Estados deben procurar actualizar permanentemente el equipo y los recursos técnicos que permitan realizar estos registros de la forma menos invasiva posible²¹⁷.

De igual modo, el CCPR interpretando el artículo 17° del PIDCP sobre el derecho a la intimidad, ha señalado lo siguiente: “Por lo que respecta al registro personal y corporal, deben tomarse medidas eficaces para garantizar que esos registros se lleven a cabo de manera compatible con la dignidad de la persona registrada. Las personas sometidas a registro

²¹⁴ EXP. N° 03882-2016-PHC/TC y EXP. N° 4038-2016-PHC/TC, fundamento jurídico 19.

²¹⁵ *Idem*, fundamento jurídico 20.

²¹⁶ *Idem*, fundamento jurídico 21.

²¹⁷ CIDH, “Informe sobre seguridad...”, *op. cit.*, párr. 171.

corporal por funcionarios del Estado o por personal médico que actúe a instancias del Estado serán examinadas sólo por personas de su mismo sexo”²¹⁸.

En nuestro código procesal penal se regulan dos supuestos para que sea posible realizar el registro por parte de la autoridad policial. En primer lugar, “si existiere fundado motivo que el intervenido pueda estar vinculado a la comisión de un hecho delictuoso, la Policía podrá registrarle sus vestimentas; equipaje o vehículo” (artículo 205° inciso 3); y, en segundo lugar, “cuando existan fundadas razones para considerar que una persona oculta en su cuerpo o ámbito personal bienes relacionados con el delito” (artículo 210° inciso 1).

Finalmente, además de los registros personales, otro procedimiento de seguridad muy común, que puede representar una invasión a la privacidad, es el registro de morada. El hogar donde reside un ciudadano y su familia es, según palabras de la Corte IDH²¹⁹:

[...] un locus esencial para que los individuos ejerzan su intimidad y sociabilidad, con la intensa expectativa de privacidad inherente a un hogar. Por lo tanto, la protección del domicilio no es una mera defensa de los derechos relacionados con la propiedad frente a las injerencias externas. Más bien, su protección es una condición fundamental para el disfrute de los derechos a la vida privada y a la vida familiar, bienes jurídicos de especial naturaleza y singular relevancia [...] Por lo tanto, cualquier incursión arbitraria del Estado en los domicilios privados representa una grave amenaza para estos derechos, que se agrava en el caso de las operaciones policiales nocturnas.

Ahora bien, no toda intervención o limitación de un derecho (en este caso del derecho a la intimidad a través del allanamiento), representa inmediatamente una violación, siempre que se encuentre debidamente justificada en razón del cumplimiento de dos requisitos: “la restricción debe basarse en una previsión legal específica y aplicarse de forma proporcional”²²⁰.

En nuestro ordenamiento, se ha regulado la inviolabilidad de domicilio como un derecho, en el artículo 2° inciso 9 de nuestra Constitución, estableciendo que procede excepciones sólo si hay autorización de quien lo habita o por mandato judicial, y si se realiza en caso de delito flagrante o de peligro inminente de su perpetración. Para los casos en que la PNP no cuente con autorización judicial, la Corte Suprema ha fijado cuatro requisitos que deben cumplirse²²¹:

²¹⁸ CCPR. “Derecho a la intimidad (art. 17). Observación general N° 16. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I)”. En: *Refworld*, 8 de abril de 1988, párr. 8. [Consulta: 23 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fc365a.html>.

²¹⁹ Corte IDH, *caso Valencia Campos y otros vs. Bolivia*, sentencia del 18 de octubre de 2022, párr. 12.

²²⁰ *Idem*, párr. 39.

²²¹ Casación N° 553-2018/Lambayeque, fundamento jurídico séptimo.

Cuando exista flagrancia estricta o cuasi flagrancia, asociada esta última al momento en que se persigue al imputado sin solución de continuidad y se advierte su presencia en el predio donde estaba o de donde salía tras su fuga [...] Así las cosas, debe entenderse que, a los fines de entrada y registro domiciliario, existirá flagrancia siempre que se cumplan dos notas sustantivas y dos notas adjetivas. En el primer caso, se requiere (i) inmediatez temporal, esto es, que la acción delictiva se esté desarrollando o acabe de desarrollarse en el momento de su percepción o intervención, e (ii) inmediatez corporal: el delincuente se encuentre en el lugar del hecho en situación o en relación con aspectos del delito que proclamen su directa intervención en el mismo. En el segundo caso, se necesita de (iii) percepción directa y efectiva del hecho por el efectivo policial (visto directamente o percibido de otro modo por material fotográfico o fílmico), y (iv) necesidad urgente de la intervención policial.

En resumen, incluso motivados por razones de seguridad, cualquier intervención en la esfera privada no puede realizarse en cualquier momento y por cualquier motivo, sino que deben cumplirse los requisitos ya mencionados, según cada supuesto. Caso contrario, si el Estado no estableciera esos límites y las actuaciones policiales no se ciñeran a ellos, estaríamos ante actuaciones más propias de regímenes autoritarios que de una democracia como la nuestra, en donde se debe garantizar el respeto de derechos fundamentales.

2.5.6 Derecho a la libertad de expresión e información

Nuestra Constitución recoge estos derechos en el artículo 2º inciso 4, y en los tratados internacionales se encuentran en el artículo 19º de la DUDH, en el artículo IV de la DADDH, en el artículo 13º de la CADH y en el artículo 19º del PIDCP. Ambos derechos suelen ser regulados de manera conjunta porque guardan una relación muy estrecha debido a que presentan similitudes, “especialmente en su faceta activa pues en ambos casos se trata de actos destinados a la comunicación”²²².

Sin embargo, se debe tener siempre presente que tal y como señala nuestro TC, constituyen derechos con un objeto de protección distinto, de manera que “mediante la libertad de expresión se garantiza la difusión del pensamiento, la opinión o los juicios de valor que cualquier persona pueda emitir; mientras que con la libertad de información se garantiza el acceso, la búsqueda y la difusión de hechos noticiosos o, en otros términos, la información

²²² DEFENSORÍA DEL PUEBLO (PERÚ). “Informe N° 48: Situación de la libertad de expresión en el Perú” [en línea]. Lima: octubre de 2000, p. 9. [Consulta: 15 de agosto de 2023]. Disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_48.pdf.

veraz”²²³. Dicho de otro modo, el objeto de la libertad de expresión suelen ser las ideas y opiniones, mientras que el derecho a libertad de información versa sobre datos contrastables.

Tampoco debemos olvidar que no son derechos absolutos. Aunque en el artículo 2º inciso 4 no se señale expresamente, se entiende que los límites jurídicos de este derecho se derivan de su compatibilidad y respeto en el ejercicio de otros derechos fundamentales (sobre todo con respecto al derecho a la intimidad personal y familiar) o bienes constitucionalmente protegidos (como la seguridad pública).

En el contexto de las actividades de los medios de comunicación, el ejercicio de estos derechos, alude a la divulgación de información que se fundamenta en el “interés público”; es decir, suele informarse de acontecimientos que por su relevancia sean de interés colectivo, a fin de que la ciudadanía pueda formarse una opinión pública de manera libre e informada.

Por consiguiente, para que la información que presenten se encuentre dentro del ámbito de protección de estos derechos, deben evitar y excluir la divulgación de información sobre la vida privada de las autoridades públicas, especialmente si esa información no guarda relación con el ejercicio de sus funciones. Por tal razón es común que las autoridades, en respeto a estos derechos, brinden declaraciones informando sobre los resultados de reuniones, visitas u otros eventos oficiales, debiendo la población ser consciente que siempre se mantendrá un margen de información en reserva, pues la divulgación de ciertos temas puede comprometer la seguridad nacional.

No cabe, por tanto, que por razones de seguridad se establezcan medidas destinadas exclusivamente a prohibir a los medios de comunicación el discurso sobre determinados temas, ajenos a los límites ya establecidos, siempre y cuando la información sea necesaria para la opinión pública y sea veraz. El Estado debe procurar que las medidas de seguridad relacionadas con estos derechos no se basen en lógicas monopólicas para influir en la información que se difunde, ni tampoco que permitan la persecución u hostigamiento a los medios por lo que dicen u opinan, o las investigaciones que realicen.

El Estado tiene la responsabilidad indelegable de proteger las libertades de expresión e información, sin discriminaciones, amenazas u omisiones, en relación con su deber de garantizar el bien común y la paz. Debe garantizar que todos podamos expresarnos, discutir y discrepar con respeto y no permitir que se dinamiten los puentes del diálogo, porque los silencios forzados, siempre anticipan la violencia.

²²³ EXP. N° 0905-2001-AA/TC, fundamento jurídico 09.

En resumen, los derechos a la libertad de expresión y de información tienen especial relevancia dentro de un sistema democrático como el nuestro pues sin ellos no podría consolidarse la plena y efectiva participación ciudadana que caracteriza a las sociedades libres, ya que la ciudadanía no podría informarse de temas de relevancia social o exigir a las autoridades una adecuada rendición de cuentas, resultando imposibilitada para adoptar o compartir sus posturas con la comunidad, porque su visión del mundo y sus opiniones estarían muy limitadas.

Por lo tanto, el Estado debe evitar criminalizarlos con cualquiera de sus políticas de seguridad pública, y por el contrario debe promover o facilitar que la ciudadanía tenga acceso a los diversos medios de expresión existentes y a toda clase de información que les permita discernir, evaluar soluciones y tomar decisiones conscientes con respecto a temas que afecten la sociedad en la que vivimos.

2.5.7 Derecho al acceso a la información pública

Este derecho se encuentra estrechamente vinculado a los contenidos protegidos de los derechos anteriormente explicados, pues el acceso a fuentes de información, en este caso en manos del Estado, constituye una condición importante para el ejercicio de la libertad de expresión. Se encuentra recogido en el artículo 2º inciso 5 de nuestra Constitución y se trata de un derecho prestacional, pues “comprende una obligación positiva que recae sobre el Estado, de brindar a los ciudadanos acceso a la información que está en su poder, conjuntamente con un derecho correlativo de las personas a acceder a la información en poder del Estado”²²⁴, la cual pueden solicitar “sin expresión de causa” y deben recibir “en el plazo previsto”.

En relación con el tema de la inseguridad que sufrimos hoy en día, la vulneración a este derecho puede presentarse en supuestos como la implementación de medidas para restringir el acceso o mantener en secreto información pública contenida en acuerdos, actas, grabaciones o documentos que contengan información sobre reuniones o deliberaciones sostenidas en materia de seguridad y defensa nacional, sin tener en cuenta que no toda la información de este tipo debe mantenerse en reserva absoluta.

Antes bien, en un Estado democrático de derecho rige el principio de máxima publicidad, y restricciones de este tipo solo pueden ser excepcionales, de manera que el Estado debe procurar informar de manera completa, transparente y continua acerca de los

²²⁴ OEA. “El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos” [en línea]. Canadá: mayo de 2013, p. 8-9. [Consulta: 15 de agosto de 2023]. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>.

índices de delitos procesados, los indicadores en los que basa sus decisiones sobre la asignación de recursos a las instituciones encargadas de garantizar la seguridad u ofrecer información sobre la realidad y las metas propuestas en estas materias, así como la eficacia de los mecanismos escogidos para hacer frente a esa problemática, etc.

No obstante, la CIDH recomienda que incluso en los “temas puntuales, donde excepcionalmente, y para garantizar la eficacia de las intervenciones del Estado en la prevención y el control de la violencia y el delito, no sea posible hacer público algún tipo de información en determinado momento, deben establecerse los mecanismos de control parlamentario de la gestión de estos rubros presupuestales, a la vez que regularse los procedimientos judiciales que oportunamente permitirán a un juez decidir, en definitiva, respecto a si se mantiene o no la clasificación como reservada de esa información”²²⁵.

Entre las excepciones previstas en nuestro ordenamiento para el derecho al acceso a la información pública se encuentran: las que “afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional”. Entre las excepciones reguladas por ley, se encuentran las señaladas en los artículos 15°, 16° y 17° del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública - Ley N° 27806, aprobado en el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS, los cuales recogen tres tipos de información que puede ser objeto de restricción del conocimiento público:

- a) En primer lugar, se encuentra la denominada información secreta, regulada en el artículo 15°, la cual consiste en aquella información que “se sustente en razones de seguridad nacional [...] y cuya revelación originaría riesgo para la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático, así como respecto a las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la DINI”. En otras palabras, comprende la información referida a actividades clasificadas dentro del ámbito militar y en el ámbito de inteligencia.

Sin embargo, el TC ha establecido como principio de observancia obligatoria que, para restringir el acceso a este tipo de información “el solo hecho de que una norma o un acto administrativo [...] atribuya o reconozca la condición de seguridad nacional a una información determinada, no es razón suficiente, en términos constitucionales, para denegar el acceso a la misma; por el contrario, es siempre indispensable examinar si la información calificada de reservada reviste realmente o no tal carácter, acudiendo para tal efecto al principio constitucional de razonabilidad”²²⁶.

²²⁵ CIDH, “Informe sobre seguridad...”, *op. cit.*, párr. 185.

²²⁶ EXP. N° 950-00-HD/TC, fundamento jurídico 6.

- b) En segundo lugar, en el artículo 16° se regula como segundo supuesto de excepción al ejercicio del derecho a la información a la denominada información reservada, la cual comprende dos supuestos: la información relacionada con la seguridad nacional en el ámbito interno que “tiene por finalidad prevenir y reprimir la criminalidad en el país y cuya revelación puede entorpecerla”, y la información clasificada que busca proteger la seguridad nacional y la eficacia de la acción externa del Estado, puesto que su revelación “originaría un riesgo a la seguridad e integridad territorial del Estado y la defensa nacional en el ámbito externo, al curso de las negociaciones internacionales y/o la subsistencia del sistema democrático”.

Con respecto al primer supuesto, cuando se regula que se exceptúa del conocimiento público a la información relacionada con la “seguridad nacional en el ámbito interno”, haciendo referencia a las actuaciones, investigaciones y planes policiales, debemos aclarar que el legislador equipara de manera incorrecta este término con el de seguridad ciudadana.

En virtud de lo establecido en la jurisprudencia de nuestro TC, mencionada previamente en el apartado 2.2.2. de este capítulo, seguridad nacional y seguridad ciudadana son conceptos diferentes; de modo que la seguridad nacional está asignada a las FF.AA, en virtud del artículo 169° de la Constitución, y la seguridad ciudadana a la PNP, de acuerdo al artículo 166°. Sin embargo, la defensa nacional se puede desarrollar tanto en el ámbito interno como en el ámbito externo, según lo regulado en el artículo 163° de la Constitución, dependiendo del tipo de amenaza al que se enfrenta el Estado.

De acuerdo con el Libro Blanco de la Defensa Nacional, estas amenazas a la seguridad nacional peruana se pueden clasificar en dos tipos. En primer lugar, se encuentran las amenazas externas, como es el caso de agresiones extranjeras por la aplicación de doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del derecho internacional, la escasez de recursos naturales de valor estratégico, así como el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia internacional.

En segundo lugar, se encuentran las amenazas internas producidas por las acciones de grupos terroristas y subversivos, contrarios al ordenamiento constitucional, los grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares, la delincuencia común organizada, el tráfico ilícito de drogas, la corrupción y la depredación del medio ambiente²²⁷.

²²⁷ Ministerio de Defensa, *Libro Blanco...*, op. cit., p. 63.

Por tanto, en virtud a lo expuesto podemos concluir que, la información sobre “seguridad nacional en el ámbito interno” a la que se refiere el artículo 16° del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública, hace referencia a las actividades y planes de acción de las instituciones de las FF. AA. con referencia a la seguridad nacional, frente a las amenazas internas mencionadas anteriormente y no a las acciones de la PNP, como erróneamente menciona este mismo artículo.

- c) Finalmente, en el artículo 17° del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública se regula como última excepción a la denominada información confidencial, la cual comprende los siguientes 6 supuestos:
1. La información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno.
 2. La información protegida por el secreto bancario y la reserva tributaria.
 3. La información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.
 4. La información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial.
 5. La información cuya publicidad pueda vulnerar el derecho a la intimidad personal y familiar.
 6. Aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.

Finalmente, es importante mencionar que la CIDH ha considerado que en el ámbito de la seguridad ciudadana, las personas, las organizaciones sociales y los medios de comunicación requieren que toda clase de información referida sobre las políticas públicas en esta materia (tanto en su fase de diseño, implementación -por ejemplo: la asignación de recursos a las diferentes instituciones públicas encargadas de garantizar la seguridad ciudadana- y evaluación), la cual debe ser difundida de manera transparente y permanente por parte de las autoridades estatales²²⁸. Esto resulta necesario porque sin un adecuado acceso a esos datos, es imposible sentar las bases para construir un modelo de política de seguridad ciudadana, desarrollado con el objetivo de proteger y garantizar los derechos humanos.

²²⁸ CIDH, “Informe sobre seguridad...”, *op. cit.*, párr. 183.

La ausencia de indicadores confiables, ampliamente difundidos y de fácil comprensión, genera las condiciones para manipular a la opinión pública por parte de grupos de interés político o corrientes de opinión que aprovechan los vacíos de información objetiva para incrementar la sensación de inseguridad de la población y promover modelos represivos que favorecen la intolerancia, estigmatización y el aumento de la exclusión y la desintegración social. La CIDH señala además que, sin acceso a información de calidad, no se podrá favorecer la participación ciudadana y consolidar la democracia²²⁹.

2.5.8 Derecho a la libertad de reunión

Se ha recogido en nuestra Constitución en el artículo 2º inciso 12 y en tratados internacionales en el artículo XXI de la DADH, en el artículo 15º de la CADH, en el artículo 20º inciso 1 de la DUDH y en el artículo 21º del PIDCP. Es uno de los derechos más importantes en un Estado democrático de derecho, pues implica la libertad de los ciudadanos a reunirse en un determinado espacio (público o privado), “temporal y pacíficamente, y sin necesidad de autorización previa, con el propósito compartido de exponer y/o intercambiar libremente ideas u opiniones, defender sus intereses o acordar acciones comunes”²³⁰.

Aunque normalmente se relaciona este derecho con escenarios de protestas y manifestaciones sociales, en realidad su ejercicio es más amplio pues no sólo permite expresar quejas o aspiraciones, sino que las reuniones pueden perseguir fines de diversa índole como de tipo político, económico, social, cultural o de cualquier otro tipo; siempre que sean lícitos. Por lo tanto, este derecho puede ejercitarse en escenarios de diversa índole como: procesiones, fiestas, jornadas electorales, conciertos, eventos deportivos, reuniones educativas o de ocio, y otros similares. No obstante, debe tenerse presente que el ejercicio pleno y libre de este derecho sólo será posible en un entorno seguro para la población en general, y cuando el acceso a los espacios de participación pública no se encuentra restringido de forma excesiva o abusiva²³¹.

Ahora bien, tanto las reuniones en espacios públicos como las que se desarrollan en espacios privados pueden ser objeto de peligros y/o restricciones arbitrarias. En relación con el incremento de la sensación de inseguridad en los espacios públicos, que vulnera la calidad de vida y la estabilidad emocional de las personas, surge un problema serio pues propicia que las personas decidan alejarse de espacios como parques, plazas o centros de recreación o

²²⁹ *Idem*, párr. 184.

²³⁰ EXP. N° 04677-2004-PA/TC, fundamento jurídico 14.

²³¹ CCPR. “Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66”. En: *Refworld*, 4 de febrero de 2016, párr. 10. [Consulta: 18 de agosto de 2023]. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/575135994.html>.

esparcimiento, prefiriendo quedarse en casa y en sus labores rutinarias, perdiendo la posibilidad de asistir a puntos de convivencia donde podrían integrarse con otros miembros de la comunidad, desarrollar su dimensión social y ejercitar sus derechos fundamentales.

Por otro lado, en relación con las políticas y acciones de los Estados, los espacios públicos se encuentran con una posible doble amenaza: pueden caer en total abandono por la incapacidad estatal de enfrentar la inseguridad, convirtiéndose en lugares peligrosos para las personas que viven en los alrededores; o, por el contrario, se pueden convertir en el objetivo principal de las políticas públicas de seguridad y prevención de delitos, de manera que la población puede sufrir restricciones abusivas para el acceso a dichos espacios.

Dichas restricciones se pueden extender también a las reuniones en espacios privados, donde por razones de “seguridad”, las autoridades limiten o suspendan, sin excepción, cualquier tipo de aglomeración, obligando con ello a las personas a aislarse en sus hogares, y creando finalmente, un clima de agitación, intranquilidad y miedo.

Las reuniones no serán pacíficas, por ejemplo, cuando se incite a la discriminación, la hostilidad o la violencia o la vulneración de otros derechos fundamentales. El simple hecho de no notificar a las autoridades una reunión no justifica su disolución²³². Pero este derecho no es absoluto y puede sufrir algunas restricciones necesarias, como las que se enumeran en el artículo 15° de la CADH: “en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”.

De modo similar se ha regulado en el artículo 2° inciso 12 de nuestra Constitución, donde se establece que este derecho encuentra sus límites “por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas”. Nuestro TC ha especificado que el término de seguridad pública a que se refiere este artículo “no sólo queda referida a la seguridad ciudadana, sino también, en los términos de la Convención, a la seguridad nacional”²³³. También manifiesta que “los motivos que se aleguen para prohibir o restringir el derecho de reunión, deben ser «probados». No deben tratarse, en consecuencia, de simples sospechas, peligros inciertos, ni menos aún de argumentos insuficientes, antojadizos o arbitrarios; sino de razones objetivas, suficientes y debidamente fundadas”²³⁴.

Las restricciones al derecho a la reunión deben ser la *última ratio* a la que debe recurrir la autoridad administrativa, debiendo preferir en primer lugar el uso de medidas

²³² *Idem*, párr. 62.

²³³ EXP. N° 04677-2004-PA/TC, *op. cit.*, fundamento jurídico 17.

²³⁴ *Idem*, fundamento jurídico 18.

preventivas y de regulación a las actuaciones policiales e intervenciones administrativas, para garantizar la seguridad y el orden en el ejercicio de las reuniones sociales, sin que ello suponga un incremento desproporcionado de las infracciones reguladas sobre orden público que restrinjan este derecho. Pero, si la imposición de restricciones resulta realmente necesaria, entonces deben fundarse en “motivos probados”, los cuales deberán ser analizados y determinados en cada caso concreto y debidamente motivados por la autoridad competente, de manera que las causas que los sustenten sean válidas, objetivas y acordes tanto al principio de razonabilidad como al de proporcionalidad²³⁵.

La CIDH ha identificado obligaciones tanto de tipo negativo como de tipo positivo a cargo del Estado en este sentido, señalando que la protección del derecho de reunión comporta, por un lado, la obligación del Estado de no interferir con su ejercicio, así como también, la obligación de adoptar medidas positivas para asegurarlo²³⁶.

Por tanto, en aras de lograr garantizar este derecho, el Estado tiene el deber no solo de facilitar la realización de este derecho, sino también de proporcionarle a las fuerzas de seguridad normas de actuación definidas y el entrenamiento profesional necesario para actuar ante concentraciones de personas y prevenir situaciones de violencia derivadas del ejercicio abusivo o ilícito del derecho de reunión, para no afectar el ejercicio de otros derechos humanos. También debe brindarles el equipamiento y recursos de comunicaciones, vehículos, medios de defensa personal y de disuasión no letales adecuados para intervenir en dichas circunstancias²³⁷.

2.5.9 Derecho a la propiedad

En nuestro ordenamiento este derecho se encuentra recogido en los artículos 70° y 71° de nuestra Constitución, y en el ámbito internacional lo podemos encontrar en el artículo 17° de la DUDH, el artículo 21° de la CADH y el artículo XXIII de la DADDH. De lo establecido en dichas normas, y en concordancia con el artículo 923° de nuestro código civil, se entiende que este derecho garantiza que una persona propietaria pueda “usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien [...] percibir sus frutos y sus productos, y darles destino y condición conveniente a sus intereses, siempre que ejerza tales actividades en armonía con el bien común y dentro de los límites establecidos por la ley”²³⁸. Los bienes que pueden ser objeto de

²³⁵ *Ibidem.*

²³⁶ CIDH, “Informe Anual 2007”, párr. 259, citado por CIDH, “Informe sobre seguridad...”, *op. cit.*, párr. 192.

²³⁷ CIDH, “Informe sobre seguridad ...”, *op. cit.*, párr. 193.

²³⁸ EXP. N° 02424 2018-PA/TC, fundamento jurídico 13.

protección comprenden desde “cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona”²³⁹.

El deber del Estado de garantizar la protección del derecho a la propiedad privada se fundamenta en el hecho que la propiedad cumple funciones importantes porque constituye una garantía esencial para la dignidad humana, toda vez que los bienes son el medio necesario para lograr el desarrollo económico y social que brinde a los ciudadanos las condiciones necesarias para vivir una vida digna y desarrollarse adecuadamente. Por esta causa, la Corte IDH ha sostenido que, debido al papel fundamental de este derecho en el funcionamiento de la sociedad, entonces “toda limitación a este [derecho] deba ser excepcional”²⁴⁰.

Sin embargo, como se ha afirmado en relación con los otros derechos, el derecho a la propiedad tampoco es absoluto. En nuestro ordenamiento, sus límites están expresamente establecidos en el artículo 70° el cual señala que la propiedad es inviolable si se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites legales, pudiendo restringirse sólo por “causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio”. Nuestro TC ha señalado además que las restricciones admisibles para el goce de este derecho, además de estar establecidas por ley, deben ser proporcionales y realizarse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática²⁴¹.

Ahora bien, los índices de criminalidad más altos del mundo actualmente se presentan en países americanos, en donde los delitos contra la propiedad ocupan los primeros lugares en las estadísticas de inseguridad ciudadana, y son representados a menudo como el ejemplo más claro del fracaso de las estrategias estatales para controlar la criminalidad. La población vive en un estado constante de alerta y temor de ser víctimas de la delincuencia, en cualquier momento del día y en cualquier lugar y ya no se percibe ningún ambiente como seguro, lo que ha menguado la capacidad de las personas de convivir y desenvolverse en sociedad pacíficamente. Por esta razón, se ha incrementado la demanda ciudadana de la creación de políticas estatales que prevengan delitos o aumenten las penas.

En líneas generales, se percibe una creciente falta de confianza en la capacidad de las autoridades para hacer frente al problema, lo cual ha sido alimentado por los medios de comunicación y sus denuncias de la falta de capacidad logística y de personal, así como, por

²³⁹ Corte IDH, caso de los pueblos indígenas kuna de Madugandí y Emberá de bayano y sus miembros vs. Panamá, sentencia del 14 de octubre de 2014, párr. 8.

²⁴⁰ Corte IDH, *caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar y Fondo, sentencia del 06 de mayo de 2008, párr. 65.

²⁴¹ EXP. N° 05614-2007-AA, fundamento jurídico 8.

las constantes denuncias de ausencia de intervenciones eficientes y eficaces, lo que ha influido en la percepción de inseguridad y ha alimentado los sentimientos de frustración, desprotección y desconfianza de la población en sus autoridades. Conscientes de ello, la CIDH advierte que esto podría favorecer “la aparición de iniciativas que promueven la violencia privada, afectando seriamente la convivencia en una sociedad democrática y la vigencia del Estado de Derecho”²⁴².

Por tal motivo, plantea que las políticas públicas definidas por los Estados en materia de seguridad ciudadana deben contemplar medidas de prevención social y planes operativos de disuasión por parte de la policía, que contribuyan a disminuir el riesgo de las personas de ser víctimas de delitos o hechos violentos que afecten su derecho de disfrutar pacíficamente de sus bienes. En nuestro ordenamiento (al igual que en diversos países del mundo), tales planes se han concretado en la tipificación de diversos delitos que tienen como objeto de protección el bien jurídico protegido de la propiedad, regulados en el Título V del Libro segundo de nuestro código penal, denominado “delitos contra el patrimonio”.

Además, la CIDH advierte que los hechos delictivos y las situaciones de violencia que afectan el derecho de propiedad de las personas, afectan de manera particular a sectores de ingresos medios y bajos de la población. Por ende, aunque es obligación del Estado proteger los derechos humanos de todas las personas (sobre todo los derechos que pueden verse comprometidos en las políticas de seguridad ciudadana), recomienda que el Estado debería tener especial consideración y adoptar medidas especiales para prevenir y reprimir lícitamente el delito y la violencia en zonas donde existe mayor vulnerabilidad por las condiciones sociales o económicas de determinados sectores sociales²⁴³.

Para concluir con este capítulo, como se puede advertir de lo explicado, debemos tener siempre presente que “no hay paz sin derechos humanos”. Esto significa que no solo la ausencia de guerra será condición suficiente para garantizar un ambiente de paz y tranquilidad, sino que es necesario un inequívoco compromiso en la defensa de los derechos fundamentales para cimentar la convivencia pacífica. Los planes y políticas de acción pública destinados a resguardar el bien jurídico protegido seguridad ciudadana, deben considerar no sólo la protección del derecho a la paz y la tranquilidad, sino que deben garantizar la vigencia efectiva de los demás derechos con los que guarda una estrecha relación. La seguridad ciudadana no se puede construir sobre la vulneración de las leyes y los derechos básicos.

²⁴² CIDH, “Informe sobre seguridad ...”, *op. cit.*, párr. 216.

²⁴³ *Idem*, párr. 214.

Por tanto, no pueden ser admitidas acciones de “mano dura” basadas en razones de seguridad, pues con frecuencia dichas actitudes conllevan escenarios de maltratos, abusos de la fuerza e impunidad. Las limitaciones a los derechos deben ser excepcionales, sólo cuando resulten estrictamente necesarias, siempre respetando los márgenes previstos en las leyes, y no deben plantearse de manera continuada y rutinaria. El Estado deberá poner especial atención a las políticas y decisiones legislativas sobre seguridad ciudadana que se pretenda implementar, pues aquellas que consideren la paz y tranquilidad como un objetivo aislado y separado de los demás derechos, no sólo repercutirán en las condiciones de vida de los ciudadanos, sino que pueden terminar siendo vulneradoras del mismo derecho que buscan proteger.



Capítulo 3

Políticas públicas

3.1 Definición

Para comprender el concepto de políticas públicas es fundamental tener en cuenta tres términos: el vocablo polity (formas de gobierno), el cual se refiere tanto a los modelos de organización Estatal (unitario - federal) como a los regímenes gubernamentales (presidencial, legislativo o monárquico), originados en los contenidos constitucionales arrogados por la población sobre un territorio, para regular la vida en común. Por otro lado, el vocablo politics (política) se refiere a las actividades (competencia, interrelación, conflictos y consenso) manejadas entre diversos actores sociales (política partidaria, grupos sociales o de interés, entre otros) para conseguir y conservar el poder. Finalmente, el término policy (políticas públicas) se encuentra relacionado con la acción gubernamental, donde se desarrollan las diligencias gubernamentales en contextos delimitados como sanidad, economía, medio ambiente, defensa, educación, etc.²⁴⁴.

Aunque son términos diferentes, la compleja relación entre ellos explica la manera en que una sociedad o un Estado aborda y resuelve las cuestiones de interés público, puesto que la elaboración de las políticas públicas (policies) son el resultado de procesos políticos en los que los diversos actores políticos llevan a cabo negociaciones (politics) que se implementan a través de las instituciones gubernamentales (polity), para abordar problemas y desafíos específicos que afectan la vida de los ciudadanos.

Por lo tanto, las políticas públicas se tratan del “proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, ejercido por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”²⁴⁵. En ese sentido, las políticas públicas son un componente esencial de la democracia, ya que reflejan las preferencias y valores de la sociedad, así como la responsabilidad del gobierno de actuar en beneficio de sus ciudadanos.

²⁴⁴ SÁNCHEZ VELASQUEZ, D. “Introducción al estudio de las políticas públicas” [en línea]. *Revista de la escuela Nacional de Administración Pública ENAP*. Perú: 2020, n° 4, p. 61. [Consulta: 18 de octubre de 2023]. ISSN: 2522-6738. Disponible en: <https://doi.org/10.54774/ss.2020.04.04>.

²⁴⁵ VELÁSQUEZ GAVILANES, R. “Hacia una nueva definición del concepto política pública” [en línea]. *Desafíos*. Colombia: 2009, vol. 20, pp. 167-168. [Consulta: 20 de octubre de 2023]. ISSN: 0124-4035. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633165006>.

3.2 Proceso de formulación de las políticas públicas

3.2.1 *Gestión de las políticas públicas*

Esta etapa consta de dos momentos distintos y simultáneos: primero, se llevan a cabo una serie de actividades y procesos que conducen a la identificación y formulación de un problema o necesidad en la sociedad; y luego, su inclusión en la agenda política y el diseño de posibles soluciones para abordar ese problema por parte del empleado o funcionario público. A pesar de que no se puede precisar el momento exacto en que se inician estas dos fases, la definición del problema generalmente se relaciona con situaciones no deseadas o con la discrepancia entre la realidad y lo que se considera ideal.

Esta etapa se enfrenta al peligroso inconveniente de la falsa objetividad: ¿quién está legitimado para precisar innegables situaciones indeseables o quién conoce la situación? Los pobladores consideran ciertos aspectos o escenarios de la vida diaria como un indudable problema social. No obstante, ninguna situación constituye por sí misma un problema. Por lo que, los problemas no coexisten, sino que son contruidos, personal e interesadamente por los actores comprometidos. Sánchez ha establecido que, para la transformación de situaciones precisas en problemas públicos, se debe tener en cuenta lo siguiente: el grado del problema, perímetro del problema, su primicia; y, su urgencia²⁴⁶.

Por lo tanto, esta etapa sirve para asegurar que las políticas públicas estén fundamentadas en un análisis sólido y reflejen las necesidades y opiniones de la sociedad y se caracteriza por la manifestación de la población, ya sea en las calles, ante los medios de comunicación, en redes sociales o a través de sus representantes; solicitando a sus gobernantes que tomen decisiones destinadas a resolver un problema que los aqueja, las cuales se convertirán en políticas públicas, y que pueden ser enunciadas a través de leyes, decretos, planes, programas, etc. Es un momento en el que se pueden considerar diversas opciones antes de tomar una decisión informada sobre cómo abordar un problema específico a través de la acción gubernamental.

3.2.2 *Diseño de las políticas públicas*

La etapa de diseño en el ciclo de vida de una política pública se define por el proceso ordenado y práctico de elaboración de los detalles de cómo se implementarán y se estructurarán las políticas públicas, con la finalidad de dar soluciones eficaces para abordar el problema identificado y mejorar la calidad de vida de una población. Antes de optar por una solución, los responsables de tomar decisiones deben contar con diversas alternativas y

²⁴⁶ SÁNCHEZ VELASQUEZ, D., "Introducción al estudio de las políticas ...", *op. cit.*, pp. 66-67.

evaluar las posibles implicaciones y gastos asociados a la implementación de cada una; por lo que, en esta fase, los asesores gubernamentales se destacan por encima de los demás participantes.

Existen dos enfoques que explican el proceso de aceptación de decisiones en políticas públicas²⁴⁷: en primer lugar, la teoría racional, que sostiene que se elige la mejor opción después de una exhaustiva evaluación de alternativas y sus posibles efectos. El problema con esta teoría es que asume una lógica unitaria en la toma de decisiones, sin considerar que las políticas públicas resultan de la interacción entre múltiples actores sociales, lo que puede complejizar la unidad en la decisión.

En segundo lugar, la teoría incremental, la cual propone que las decisiones se basan en las preferencias de diferentes actores, enfocándose en ajustes o adiciones menores a políticas ya existentes. Aunque esta teoría contempla la diversidad de opiniones, puede tender a favorecer soluciones conservadoras, centrándose normalmente en ajustes, añadiduras o correctivos marginales de políticas públicas ya existentes, tendiendo a perpetuar el *status quo* y limitando la posibilidad de cambios más significativos. En la práctica, el diseño de las políticas a menudo combina elementos de ambos enfoques, dependiendo de la situación y los recursos disponibles.

3.2.3 Implementación de las políticas públicas

El concepto de implementación alcanza a todas aquellas acciones realizadas por personas o grupos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. Por tanto, esta etapa constituye un paso crítico en el ciclo de vida de una política gubernamental, pues es donde las políticas diseñadas previamente se ponen en acción y se ejecutan en la práctica. Para lograr ello será necesario una gestión eficiente, coordinación y supervisión constante para garantizar que se cumplan los objetivos y se logren los resultados deseados.

3.2.4 Evaluación de las políticas públicas

Finalmente, después de la implementación de una política se encuentra la etapa de evaluación que tiene como objetivo evaluar su efectividad, eficiencia e impacto. Se efectúa bajo dos objetivos principales: por un lado, para ilustrarse de la experiencia, sacando lecciones que puedan destinarse con la finalidad de optimizar el diseño e implementación de políticas públicas (programas y/o proyectos), y además, para rendir cuentas del gasto público

²⁴⁷ *Idem*, p. 69.

y/o a los que hayan aportado los recursos económicos utilizados, el mismo que podría darse también al Parlamento²⁴⁸.

Dependiendo del momento en que se lleven a cabo los análisis, es posible diferenciar entre la evaluación ex ante, que se relaciona con la fase de concepción de las políticas públicas e implica una reflexión sobre la idoneidad o adecuación de la medida propuesta. Pero, cuando existe urgencia por implementar políticas que respondan a problemas de gran relevancia para la ciudadanía, este tipo de análisis previos no se realiza debido a la necesidad de mostrar una respuesta inmediata.

Cuando existe una fecha límite de una política pública, las revisiones que se llevan a cabo tras su finalización se conocen como evaluaciones ex post. Por otro lado, las evaluaciones que se realizan durante el período de ejecución de la política, pero antes de su finalización, son denominadas evaluaciones intermedias y suelen ser relevantes para tomar decisiones acerca de si se debe mantener o modificar la política en cuestión²⁴⁹.

3.3 Enfoque regional de las políticas en materia de seguridad ciudadana

Aquí interesa hacer referencia a las políticas públicas en seguridad ciudadana, las cuales pueden ser definidas como un conjunto de estrategias y acciones que realiza el Estado para garantizar la seguridad de los ciudadanos y reducir los índices de criminalidad. Estas políticas buscan abordar tanto las causas inmediatas como las subyacentes de la criminalidad y la violencia y se enfocan en distintos niveles de acción tales como: la prevención y disuasión del delito, la aplicación y el cumplimiento de las leyes, la rehabilitación y reinserción social de los delincuentes, y la participación ciudadana en la vigilancia y generación de estrategias de seguridad.

Hoy en día, las estrategias gubernamentales orientadas específicamente al combate del crimen y la implementación de políticas públicas relacionadas con esta área suelen estar estructuradas alrededor de dos principales enfoques teóricos. Por un lado, encontramos el enfoque de la estrategia comunitaria, que apuesta por la reforma institucional y fomenta la participación activa de la comunidad en la vigilancia preventiva. Por otro lado, está el enfoque del populismo punitivo, que se centra en tácticas represivas y mano dura para hacer valer la ley, a menudo con la mira puesta en ganancias políticas a corto plazo. Esto no implica que un país mantenga una línea constante en su enfoque. De hecho, es común que sea inconsistente, oscilando entre un enfoque y otro. En algunos casos, al intentar crear un enfoque comprensivo

²⁴⁸ FEINSTEIN, O. “Evaluación pragmática de políticas públicas” [en línea]. *ICE, Revista de Economía*. España: 2007, n° 836, pp. 19-31. [Consulta: 21 de octubre de 2023]. ISSN: 463-20596. Disponible en: <https://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1047>.

²⁴⁹ *Idem*, p. 20.

que integre los dos modelos, pueden surgir propuestas de acción que parecen estar en conflicto entre sí²⁵⁰.

En América Latina, las políticas públicas de seguridad ciudadana son diversas y varían de un país a otro dependiendo de sus desafíos particulares y contextos sociopolíticos. La región enfrenta retos significativos en seguridad ciudadana, y cada país ha buscado soluciones adaptadas a su realidad específica. Es importante notar que la eficacia de estas políticas varía y está sujeta a debates y evaluaciones constantes. En este contexto de variabilidad y adaptación, varios países de América Latina han implementado estrategias notables.

1. Así en Bolivia, el “Plan de Desarrollo Económico y Social”²⁵¹ para 2021-2025 integra la seguridad ciudadana en un marco más amplio, para guiar el desarrollo económico y social del país, un enfoque que destaca la interconexión entre la seguridad y el bienestar general de la población. Así, en el eje 7 se establece: la implementación de una “reforma judicial, gestión pública digitalizada y transparente; seguridad y defensa integral con soberanía nacional”. Este eje tiene como objetivo garantizar la protección de la integridad de las personas, con énfasis en la reducción de la violencia de género. Se busca ofrecer servicios públicos que sean ágiles, oportunos y de calidad, y además, asegurar el acceso equitativo a la justicia.

En el documento, se articula claramente cómo la seguridad ciudadana no solo es un componente aislado, sino un pilar fundamental que influye de manera directa en la consecución de los objetivos más amplios del plan. Dentro de este eje, en la temática de seguridad ciudadana, se contemplan medidas que reduzcan significativamente toda forma de violencia por razones económicas, sociales y culturales, con énfasis hacia sectores vulnerables de la población y todos los tipos de violencia en razón de género en sus distintas manifestaciones y la lucha contra la trata y tráfico de personas.

Además, se plantea la modernización del sistema de gestión penitenciaria, priorizando acciones que involucren la reinserción social; se busca impulsar el acceso a la justicia social y reparadora sobre la base de la reforma del sistema judicial y de una gestión pública transparente que lucha frontalmente contra la corrupción; y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en coordinación con la sociedad civil

²⁵⁰ ESPÍN, J. La seguridad ciudadana y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países de la Región Andina. Ecuador: editorial Flacso Secretaría General, 2010, p.13. ISBN: 978-9977-68-186-3.

²⁵¹ MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO – Estado Plurinacional de Bolivia. “Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025”. En: *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe*, 2010, pp. 151-160. [Consulta: 10 de noviembre de 2023]. Disponible en: https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/PDES_2021-2025a_compressed_0.pdf.

organizada, con el fin de garantizar la defensa de la sociedad y la conservación del orden público y contar con un país más seguro.

Estas estrategias no solo buscan fortalecer la seguridad, sino que también se diseñan teniendo en cuenta su impacto positivo en el tejido social y económico del país. Este enfoque holístico refuerza la idea de que la seguridad ciudadana es un componente esencial para lograr un desarrollo equitativo y sostenible. La integración de la seguridad ciudadana en el “Plan de Desarrollo Económico y Social” para 2021-2025, es un factor crítico que impulsa el progreso general del país, reafirmando así su papel central en la visión integral de desarrollo propuesta por el plan.

2. Por su parte Colombia, con su “Plan Integral de Seguridad Ciudadana, convivencia y justicia (PISCCJ) 2020-2024”,²⁵² se centra en mejorar la seguridad y convivencia pacífica en la ciudad, abarcando estrategias clave como: buscar disminuir los delitos y mejorar la confianza de los ciudadanos en las autoridades a través de estrategias de prevención de violencias y delitos contra niños y adolescentes, atención a poblaciones vulnerables, y programas para prevenir el consumo de sustancias psicoactivas y el uso de armas: así como también, técnicas de convivencia y colaboración ciudadana, como encuestas y talleres.

Asimismo, se ha propuesto fortalecer la inteligencia e investigación criminal y facilitar el acceso a la justicia y promover la resolución pacífica de conflictos, así como fortalecer y fomentar espacios de formación en cultura ciudadana para reducir el espacio de la ilegalidad y generar solidaridad alrededor de los organismos de seguridad y justicia. En conclusión, este plan representa un esfuerzo integral para mejorar la seguridad y la convivencia en las comunidades colombianas, buscando integrar a la ciudadanía en su implementación y priorizar inversiones en determinadas áreas.

3. Ecuador, a través de su “Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030”²⁵³, es una iniciativa que busca construir un instrumento efectivo para promover y mejorar la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica y mejorar el orden público y la gestión de riesgos en el país, mediante la prevención, control del delito y la rehabilitación, mostrando un balance entre medidas punitivas y rehabilitadoras. La idea central plantea que, ante la complejidad del tema, abordar la seguridad no debe limitarse a métodos policiales y

²⁵² ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. “Plan Integral de Seguridad Ciudadana, convivencia y justicia (PISCCJ) de Bogotá 2020-2024”. En: *Gov.co*, 30 de junio de 2020, pp. 63-68. [Consulta: 12 de noviembre de 2023]. Disponible en: https://scj.gov.co/sites/default/files/planeacion/Documento%20PISCCJ%202020-2024_0.pdf.

²⁵³ MINISTERIO DEL INTERIOR DE ECUADOR. “Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030 – Anexo B”. En: *Armada de Ecuador: Repositorio digital de la memoria histórica marítima del Ecuador*, 2019. [Consulta: 13 de noviembre de 2023]. Disponible en: <https://www.armada.mil.ec/slides/slide/plan-nacional-de-seguridad-integral-2019-2030-anexo-b-161>.

militares. En su lugar, se requiere una aproximación que integre aspectos sociales, fomente la participación y adopte un enfoque transversal.

El plan se desarrolla en torno a seis objetivos fundamentales: prevenir, combatir y controlar la criminalidad y la violencia social mejorando la efectividad del sistema de justicia; garantizar la soberanía y la integridad territorial que contribuyan a la convivencia pacífica y la reducción de conflictos territoriales; fortalecer la presencia del Estado, sobretodo en las fronteras y en zonas de alta peligrosidad, para mejorar la calidad de vida de la sociedad; reducir la vulnerabilidad de las personas frente a los desastres naturales y promover el uso racional y equilibrado de los recursos naturales, para asegurar la autosuficiencia alimentaria y establecer condiciones de vida más estables y seguras; impulsar la investigación científica y tecnológica para entender y combatir nuevas formas de amenazas tecnológicas y garantizar la seguridad; y, promover la democracia y fortalecer la participación ciudadana para la seguridad y convivencia pacífica.

4. Venezuela ha lanzado operativos como el “Plan Cuadrantes de Paz”,²⁵⁴ el cual pretende resumir en una gran misión todas sus políticas de seguridad y que pone énfasis en la prevención del delito y la participación comunitaria, un método que busca fortalecer la relación entre la policía y la comunidad. Los Cuadrantes de Paz, se basa en la división del territorio nacional en cuadrantes, que son espacios físicos demarcados en zonas de alta ocurrencia delictiva, en cada uno de los cuales es asignado un equipo de oficiales de seguridad, policiales y militares, líderes comunitarios, patrullas, motos, herramientas tecnológicas y metodologías de trabajo contra la criminalidad, así como los consejos comunales y otras formas de organización social que permiten canalizar respuestas prácticas y efectivas frente a la delincuencia, donde se concreta el plan macro de seguridad ciudadana del Estado venezolano, marcando una diferencia sustancial con las políticas reactivas y masificadas del pasado. Estos cuadrantes se determinan en función de varios factores como la incidencia delictiva, la densidad demográfica y la topografía del área. Para lograrlo, la misión de los Cuadrantes de la Paz está constituida por ocho vértices o ejes operativos, los cuales constituyen las áreas temáticas que se pretenden abordar de manera multidisciplinaria e intergencial.

Aunque no hay información muy detallada sobre las acciones que comprenderían estos programas, se puede resumir que estas se centran en: 1) La prevención integral para

²⁵⁴ MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA RELACIONES INTERIORES, JUSTICIA Y PAZ. “Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030”. En: *Página oficial del Gobierno Bolivariano de Venezuela*, 2019. [Consulta: 18 de noviembre de 2023]. Disponible en: http://www.mpprijp.gob.ve/wp-content/uploads/2019/07/CUADRANTES_DE_PAZ.pdf.

la vida y la paz, implementando estrategias para reducir la incidencia del crimen; 2) Lucha contra la corrupción, delincuencia organizada, tráfico ilícito de drogas y terrorismo, a través de la mejora de la presencia policial y las acciones de seguridad en áreas específicas; 3) Transformación del sistema de justicia penal hacia la justicia comunitaria, involucrando a la comunidad en las estrategias de seguridad y prevención; 4) Consolidación del sistema popular de protección para la paz; 5) Desarrollar políticas de Estado vinculadas con la gestión de riesgo, la protección civil y la administración de desastres y el desarrollo de una cultura preventiva comunitaria; 6) Fortalecimiento de los órganos de seguridad ciudadana e investigación penal; 7) Fortalecimiento y expansión del cuerpo policial; y, 8) Fortalecimiento y expansión de la universidad nacional experimental de seguridad.

En resumen, el enfoque del plan es promover una mayor interacción y colaboración entre la policía y las comunidades locales, por lo que involucra la coordinación entre diferentes cuerpos de seguridad e instituciones gubernamentales y no gubernamentales para abordar de manera integral los problemas de seguridad, e incluye la participación de los ciudadanos en la identificación de problemas, la planificación de estrategias de seguridad urbana y mejoras en la infraestructura para aumentar la seguridad, e implementación de tecnologías como cámaras de seguridad y sistemas de comunicación avanzados para mejorar la vigilancia y la coordinación, así como la evaluación constante de la efectividad de éstas y otras estrategias de seguridad. Pero además de la respuesta a delitos, el plan también se enfoca en la prevención a través de programas educativos y de concienciación sobre temas de seguridad y prevención del delito, y el fortalecimiento de los órganos de seguridad.

5. Finalmente, Perú cuenta con su “Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030”²⁵⁵ desarrollada por el MININTER, que forma parte de una estrategia más amplia que se extiende hasta el 2030. La estrategia tiene un enfoque multisectorial, involucrando la participación de varios sectores para abordar de manera coordinada y articulada los problemas de seguridad ciudadana. El plan se centra en incrementar las acciones que propicien la prevención del delito y la violencia; mejorar la infraestructura y la logística, así como la capacidad de gestión en seguridad ciudadana para aumentar el acceso de la

²⁵⁵ MINISTERIO DEL INTERIOR DE PERU. “Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030”. En: Plataforma Digital Unica del Estado Peruano: compendio de documentos de Política Pública del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, 2022, pp. 105-108. [Consulta: 16 de noviembre de 2023]. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/informes-publicaciones/3150919-politica-nacional-multisectorial-de-seguridad-ciudadana-al-2030>.

ciudadanía a estos servicios; reducir la comisión de robos y hurtos en espacios públicos y los índices de victimización a causa de estos delitos; entre otros aspectos.

El “Plan Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana 2024-2030”, es un plan ambicioso que busca abordar y mejorar la seguridad ciudadana en el país mediante un enfoque multidimensional, centrándose en abordar la persistencia de altos niveles de victimización que afectan a la ciudadanía, enfatizando la prevención del delito, la mejora del acceso a los servicios de seguridad ciudadana y la reducción de delitos como el robo y hurto en espacios públicos. La estrategia es igualmente multisectorial, pero pone un énfasis renovado en la prevención y en la coordinación articulada de las políticas nacionales.

Para lograrlo se han establecido cinco objetivos prioritarios²⁵⁶: incrementar las acciones de prevención de delitos y violencia, mejorar los servicios de seguridad ciudadana, reducir la victimización por delitos patrimoniales en espacios públicos, disminuir la incidencia de delitos violentos, y combatir los delitos cometidos por bandas criminales. Además de las entidades gubernamentales, se establece que el cumplimiento de esta política será obligatorio para todas las entidades del sector privado y de la sociedad civil, en cuanto les sea aplicable.

Asimismo, a nivel regional se han desarrollado planes de acción específicos que forman parte de la estrategia nacional más amplia, los cuales suelen estar disponibles en los sitios web oficiales de los gobiernos regionales y en la plataforma del Estado Peruano, como por ejemplo el “Plan de Acción Provincial de Seguridad Ciudadana para el período 2024-2027” de Piura²⁵⁷, aprobado por el Pleno del Concejo Municipal, el cual está diseñado para abordar la delincuencia en la región y que se enmarca dentro de la “Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030”, siguiendo los lineamientos establecidos por la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior.

En resumen, los planes de seguridad ciudadana de Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú revelan diferencias significativas en su enfoque y ejecución. Mientras que el “Plan de Desarrollo Económico y Social” de Bolivia (2021-2025) adopta un enfoque holístico, integrando la seguridad ciudadana en el marco más amplio del desarrollo socioeconómico del país, con especial énfasis en la reducción de la violencia de género y en una reforma judicial y gestión pública digitalizada y transparente; Colombia, a través de su “Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia” (2020-2024), se enfoca en

²⁵⁶ *Idem*, pp. 108-199.

²⁵⁷ MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PIURA. “Ordenanza del Plan de Acción Provincial de seguridad ciudadana 2024-2027”. Piura: 2023. [Consulta: 16 de noviembre de 2023]. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5634525/4990854-om393-00.pdf>.

mejorar la seguridad y la convivencia pacífica, con estrategias clave orientadas a la prevención de la violencia y delitos, especialmente entre niños y jóvenes, y en la promoción de la cultura ciudadana.

Por su parte, el “Plan Nacional de Seguridad Integral” de Ecuador (2019-2030) busca un equilibrio entre medidas punitivas y rehabilitadoras, enfatizando una aproximación que integre aspectos sociales y fomente la participación ciudadana. En contraste, Venezuela con su “Plan Cuadrantes de Paz”, pone énfasis en la prevención del delito y la participación comunitaria, a través de la división del territorio en cuadrantes y la colaboración entre oficiales de seguridad, líderes comunitarios y la sociedad.

Finalmente, Perú, con su “Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030”, desarrollada por el MININTER, adopta un enfoque multisectorial y multidimensional, enfocado en la prevención del delito, mejora de servicios de seguridad ciudadana y reducción de delitos en espacios públicos, implicando la participación tanto del sector público como del privado y la sociedad civil. Estas diferencias reflejan la diversidad de enfoques y prioridades en la región, desde la integración de la seguridad ciudadana en estrategias de desarrollo más amplias hasta el fortalecimiento de la cooperación entre la policía y la comunidad, y la importancia de la prevención del delito y la rehabilitación social.

Comparativamente, los planes de Bolivia y Ecuador comparten un enfoque integrador, donde la seguridad ciudadana se enmarca dentro de un desarrollo socioeconómico más amplio. Ambos buscan no solo abordar problemas inmediatos de seguridad, sino también promover el desarrollo y la participación ciudadana. En contraste, los planes de Colombia, Venezuela y Perú se centran más en aspectos específicos de la seguridad. El plan peruano destaca por su enfoque multisectorial y multidimensional, abordando la prevención del delito y la mejora de los servicios de seguridad ciudadana, mientras que el colombiano se enfoca en la convivencia pacífica y la prevención de la violencia, especialmente entre niños y jóvenes. El plan de Venezuela, por su parte, se distingue por su énfasis en la prevención del delito y la participación comunitaria, a través de su innovador “Plan Cuadrantes de Paz”.

No obstante, a pesar de estas diferencias, todos los planes enfrentan retos comunes como la necesidad de recursos adecuados, los desafíos de corrupción y la eficacia en la coordinación entre distintas agencias e instituciones públicas y/o privadas. A nivel social, la percepción de seguridad entre los ciudadanos varía, y la participación comunitaria, como se ve en el plan de Venezuela, es un factor crucial para el éxito de estas políticas. Este panorama refleja la complejidad y la diversidad de estrategias en la región para abordar los distintos

retos que plantea la seguridad ciudadana, cada una adaptada a sus contextos y desafíos particulares.

3.4 Enfoque peruano de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana

La violencia es una manifestación extendida en el mundo, sus orígenes pueden ser variados: uso injustificado de la fuerza pública, nivel alto de criminalidad, violencia contra la mujer, comercio de personas, etc. El enfoque peruano en materia de políticas públicas de seguridad ciudadana ha evolucionado con los años, buscando enfrentar los retos que plantea el crimen y la violencia en el país, y se ha caracterizado por una combinación de medidas preventivas y reactivas, así como la integración de estrategias a nivel comunitario y la modernización de las fuerzas policiales.

El Estado peruano acoge un modelo de políticas públicas a través de marcos normativos con el propósito de regular la seguridad ciudadana. Siendo así, el 12 de febrero de 2003 se promulgó la Ley N° 27933 relacionada a la Seguridad Ciudadana y el 04 de diciembre de 2014 mediante el Decreto Supremo N° 011-2014, MININTER reglamentó esta norma. Posteriormente, se modifica la ley a través del Decreto Legislativo N° 1454 del 16 de septiembre de 2018. El 21 de junio de 2019 se publicó el Decreto Supremo N° 013-2019, aprobando así el Plan de Seguridad Ciudadana comprendido para los años 2019 a 2023, en el cual se planteaba cinco ejes estratégicos: 1. Reducir los homicidios; 2. Reducir la cantidad de muertes y heridos derivadas de accidentes de tránsito; 3. Reducir la violencia de género y de grupo familiar; 4. Suscitar lugares públicos sin hurtos y robos; y, 5. Reducir la criminalidad proveniente de bandas criminales.

La inseguridad en las áreas urbanas a menudo se vincula a la existencia de una población afectada por el desempleo, la pobreza y la exclusión social. Por ejemplo, en ciudades como Lima, esta problemática se ve agravada por la formación de asentamientos irregulares que carecen de servicios básicos esenciales. Esta situación ha generado una percepción pública de que el Estado tiene una capacidad limitada para brindar soluciones efectivas. Históricamente, independientemente de la tendencia política del gobierno de turno, ha habido una falta de planificación a largo plazo que integre de manera cohesiva estrategias y presupuestos a niveles nacional, regional y local, enfocados en la reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana.

Esto se observó durante la vigencia de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2018-2023. Ahora, con la implementación del nuevo plan (“Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030”), se espera que se aborden estas carencias históricas,

estableciendo un marco más integral y sostenible para mejorar la seguridad ciudadana y atender las causas subyacentes de la inseguridad en áreas urbanas.

Por tanto, no resulta sorprendente que la ciudadanía acuda repetidamente a las instituciones gubernamentales solicitando medidas cada vez más estrictas que intervengan en la esfera social y restrinjan el ejercicio de ciertos derechos, en un esfuerzo por asegurar el bienestar colectivo. Por su parte, los servidores públicos se han acostumbrado a aceptar y promover la creación de leyes que reflejan estas demandas populares, aunque en este proceso a menudo se pasa por alto los fundamentos del derecho constitucional que son pilares de un Estado de derecho democrático. Esto se debe a que muchos políticos se enfocan en obtener el favor popular mostrando preocupación por resolver problemas sociales, pero no evalúan adecuadamente si las medidas propuestas son congruentes con la Constitución y las leyes, o si son efectivamente idóneas para atenuar las problemáticas que motivaron su propuesta.

Los Estados han respondido a estas demandas de dos maneras. Por un lado, han ampliado rápidamente el ámbito de la legislación penal; y, por otro lado, han aumentado la gravedad de las penas convencionales y la intensidad de la intervención policial tanto dentro como fuera del proceso penal. Este enfoque, a veces llamado “populismo punitivo”, tiene un efecto evidente: limita las libertades civiles. Sin embargo, la pregunta es si se puede esperar que sea efectivo, es decir, si los costos en términos de libertad que conlleva serán compensados por mejoras reales en la seguridad general²⁵⁸.

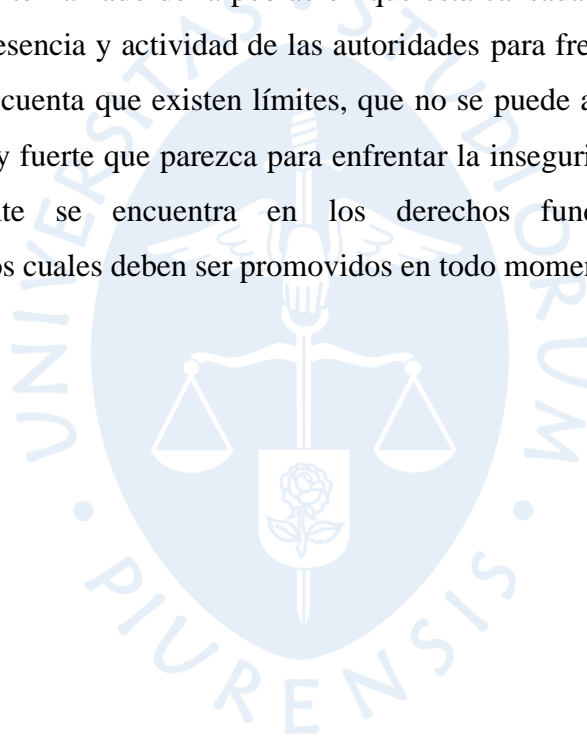
La relación entre el populismo y las políticas públicas de seguridad ciudadana comprende diversas medidas adoptadas para luchar contra la delincuencia que suelen tener apoyo popular, pero que en la práctica no producen resultados efectivos y sostenibles en la lucha por disminuir el crimen, sino que originan resultados nefastos y más violencia. Los políticos que aprueban este tipo de medidas, son líderes carismáticos que ofrecen soluciones simplistas a problemas complejos, y olvidan que el problema de la falta de seguridad debería ser resuelto con una política integral y un enfoque multidimensional.

Las políticas populistas tienen graves consecuencias negativas para la democracia, como la erosión de las instituciones democráticas debido a medidas autoritarias, la creación de divisiones que socavan el diálogo político y la participación cívica, así como la concentración de poder en manos de líderes carismáticos. Además, estas políticas pueden afectar adversamente el derecho a la paz, ya que a veces contribuyen a la violencia y la inestabilidad en la sociedad.

²⁵⁸ SILVA SANCHEZ, J. M. “El populismo punitivo” [en línea]. *Escritura pública*. España: 2009, n° 55, p.15. ISSN: 1695-6508. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2933460>.

El Estado de derecho hace necesario que la clase política que recibe el poder del pueblo y trabaja para asegurar su bienestar, encuentre la manera de cumplir con su función de defender la voluntad de los ciudadanos a quienes representan y los cuales exigen cada vez con más ahínco e insistencia que se encuentre una solución eficaz al eterno problema de la inseguridad, siempre y cuando lo haga respetando la Constitución, sin sacrificar los derechos fundamentales. Debe haber un balance. La seguridad ciudadana no debe ser instrumento de la política de bajo nivel, sino una respuesta seria y coherente con el orden jurídico, para que así pueda tener efectos sostenidos y no sea objeto que un futuro pronunciamiento judicial que la invalidez o la inaplique.

Cada medida que se adopte para cumplir con las promesas de las campañas políticas o para responder al urgente llamado de la población que está cansada de la delincuencia y que exige cada vez más presencia y actividad de las autoridades para frenar esta ola de violencia, debe siempre tener en cuenta que existen límites, que no se puede aprobar cualquier medida por muy prometedora y fuerte que parezca para enfrentar la inseguridad, y el límite principal y el más importante se encuentra en los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente, los cuales deben ser promovidos en todo momento.



Capítulo 4

La perspectiva armonizadora en el estudio de la constitucionalidad de la propuesta de seguridad ciudadana para limitar el uso compartido de las motos lineales

La actividad legislativa en una sociedad democrática y constitucionalmente ordenada no es meramente normativa, sino que se sujeta a parámetros de validez y eficacia que garantizan la justicia, la equidad y el respeto de los derechos fundamentales. Es en este contexto que este capítulo tiene como propósito central analizar la validez constitucional y la eficacia de una de las propuestas legislativas contemporáneas presentadas en el Congreso de la República, que ha suscitado debate público por las implicancias sobre derechos y garantías constitucionales. Me refiero a la propuesta que prohíbe transportar a dos personas en una misma moto lineal como medida para garantizar la seguridad ciudadana.

Este capítulo tiene un doble objetivo: primero, examinar si la propuesta legislativa referida se alinea con los principios y normas constitucionales vigentes. Segundo, evaluar su eficacia, es decir, si logra los fines propuestos sin generar efectos negativos o contraproducentes. Este análisis es crucial para guiar el camino legislativo, al discernir si esta propuesta cumple con los objetivos para los que ha sido formulada, y si respeta y se mantiene dentro del marco constitucional.

Además, en un esfuerzo por no caer en interpretaciones binarias o reduccionistas, este análisis se realizará bajo la lente de la teoría armonizadora, la cual, y como fue tratado en el capítulo primero, busca ofrecer una interpretación que, en lugar de propiciar conflictos entre normas o principios constitucionales, armonice el orden jurídico, permitiendo la coexistencia y complementariedad de distintas disposiciones y promoviendo una coherencia normativa. A través de esta teoría, se intentará determinar si es posible hallar un punto medio donde la regulación propuesta y las garantías constitucionales convivan en un ambiente de respeto mutuo y fortaleza normativa.

4.1 Propuesta legislativa que prohíbe el tránsito de dos personas en motos lineales

Como se explicaba en el capítulo anterior, el “Plan Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana 2024-2030” representa un enfoque integral y diversificado hacia la mejora de la seguridad ciudadana, que abarca una amplia gama de estrategias y políticas con un enfoque multisectorial, poniendo especial énfasis en la prevención del delito, la mejora del acceso a los servicios de seguridad ciudadana y la reducción de delitos en espacios públicos. Este enfoque holístico muestra el compromiso del gobierno en abordar los problemas de seguridad desde múltiples frentes, reconociendo que la seguridad ciudadana es un tema complejo que requiere una variedad de soluciones coordinadas y cohesivas.

En paralelo a este plan, se han presentado propuestas legislativas específicas, como el proyecto objeto de análisis en este capítulo referente a la limitación del tránsito de dos personas en una misma motocicleta. Esta propuesta, aunque más focalizada, complementa el enfoque general del plan nacional al dirigirse a un problema concreto: la reducción de delitos como asaltos y robos perpetrados por “raqueteros” en motocicletas. Esta iniciativa legislativa refleja un esfuerzo por abordar aspectos específicos de la inseguridad y pretende demostrar que es posible integrar medidas puntuales dentro de un marco de seguridad más amplio y estratégico.

En conjunto, el Plan Nacional Multisectorial y esta propuesta legislativa buscan abordar los desafíos inmediatos de la seguridad ciudadana, estableciendo las bases para una política de seguridad más sostenible y eficaz a largo plazo en Perú. Con estos esfuerzos coordinados, el país busca garantizar un ambiente más seguro para sus ciudadanos, equilibrando la prevención del delito con el respeto a los derechos fundamentales de movilidad y libertad individual.

4.1.1 Contextualización y antecedentes de la propuesta

La prohibición de viajar dos personas en una motocicleta ha sido un punto de discusión recurrente en nuestro país debido a preocupaciones sobre crímenes cometidos por “raqueteros”, que son delincuentes que usan motocicletas para cometer asaltos y fugas rápidas. Las primeras propuestas legislativas que se registraron en Perú sobre este tema como medida para combatir la delincuencia, se presentaron en el periodo 2011-2016, como el Proyecto de ley 1696/2016-CR, el cual tenía como objetivo principal combatir, prevenir y reducir la inseguridad ciudadana, a través de la prohibición de la conducción de motocicletas lineales llevando a uno o más pasajeros acompañantes; proyecto que fue aprobado por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas del Congreso de la República, pero que finalmente fue archivado al culminar el periodo parlamentario 2016-2021.

Desde entonces se han presentado proyectos similares o complementarios por diferentes legisladores a lo largo del tiempo, reflejando la preocupación continua por la seguridad ciudadana en Perú, como por ejemplo el Proyecto de ley 3945/2018-GL, el cual fue enviado al archivo en 2021 por Acuerdo del Consejo Directivo N° 19-2021-2022/CONSEJO-CR.

En general, todas las propuestas de este tipo han sido polémicas y han generado debate sobre su efectividad y las preocupaciones sobre su impacto en la libertad individual y movilidad, aunque eso no ha disuadido a las autoridades políticas para seguir presentando

proyectos similares. Solo entre los años 2022 y 2023, varios proyectos de ley relacionados con la seguridad ciudadana y el uso de motocicletas fueron presentados en el Congreso:

- El proyecto N° 556/2021-CR presentado el 26 de octubre de 2021, propone prohibir la conducción de motocicletas lineales llevando a uno o más pasajeros acompañantes y obligar al uso de casco protector con el número de matrícula de la Placa Única Nacional de Rodaje del vehículo. La finalidad es combatir, prevenir y reducir la inseguridad ciudadana.
- El proyecto N° 1303/2021-CR presentado el 14 de febrero de 2022, propone la restricción del uso de motocicletas categoría L1 y L3 al conductor únicamente, sin permitir acompañantes, en todo el territorio nacional, con un mecanismo de implementación regional basado en decretos supremos, los cuales considerarán criterios tales como el índice de criminalidad y los factores de riesgo. Para miembros de las FF.AA, la P.N.P, personal de serenazgo y motocicletas de colección se establecen excepciones. Además, se establece un registro único y una aplicación digital para supervisar el tráfico de motocicletas lineales, con el objetivo de simplificar la supervisión y penalización de infracciones. Se considerará una infracción muy grave el incumplimiento de la norma, con sanciones detalladas en la Tabla de infracciones de tránsito.
- El proyecto N° 1326/2021-PE presentado el 17 de febrero de 2022 y propuesto por el Ejecutivo, cuyo objetivo es proteger a la ciudadanía de delitos contra la vida, el cuerpo, la salud, el patrimonio y la libertad, introduce medidas excepcionales de prevención del crimen, prohibiendo pasajeros en motocicletas en áreas específicas y restringiendo el porte de armas de fuego por quienes viajen en motocicletas, en zonas urbanas de alta victimización, independientemente de tener licencia para portarlas. Asimismo, se propone que esta medida tenga una vigencia temporal de seis meses, prorrogable por un único periodo igual. También propone la implementación de un casco protector, chalecos con número de matrícula, y una calcomanía holográfica para identificación.
- El proyecto N° 1333/2021-CR presentado el 18 de febrero del año 2022, busca establecer normas más estrictas para la circulación de motocicletas, proponiendo regulaciones específicas sobre el uso obligatorio de cascos homologados y sugiriendo que las motocicletas solo puedan ser utilizadas por sus propietarios. Para los casos en que sean conducidas por terceros por motivos laborales, deberán estar debidamente registrados y autorizados por el propietario en la Municipalidad de su jurisdicción. Asimismo, propone excepciones a estas disposiciones sólo para miembros de la FF.AA., P.N.P. y serenazgo.

- El proyecto N° 1478/2021-CR presentado el 15 de marzo de 2022, propone ser de aplicación obligatoria para Lima y Callao, con la posibilidad de que se pueda ampliar el ámbito de aplicación a otros departamentos. Su objetivo es establecer medidas para la circulación de motocicletas lineales, enfocándose en la prevención de la criminalidad, proponiendo al igual que las propuestas anteriores, la prohibición de circular con acompañante, salvo casos excepcionales registrados en un nuevo Registro Nacional de Personas Autorizadas a Circular en Motocicletas, administrado por el MININTER; y, limitando la conducción de estos vehículos a sus propietarios (y en caso de tener más de uno, solo podrá ser conducido de manera individual por cualquiera de ellos) o los representantes legales de personas jurídicas.
- El proyecto N° 1637/2021-GL presentado el 06 de abril de 2022 por la Municipalidad de Miraflores Lima, retoma propuestas anteriores como la prohibición de dos ocupantes en motos; el uso de cualquier tipo de casco, pasamontañas, máscaras u objetos similares, que cubran totalmente el rostro, para mejorar la identificación de los conductores; y la prohibición de portar armas para los conductores, incluso si tienen licencia. Contempla, así como las propuestas anteriores, casos excepcionales: conductores pueden ir con acompañantes siempre que tengan tarjeta de circulación que lo permita, la cual será entregada por la P.N.P de manera gratuita. Asimismo, quedan exceptuados de estas regulaciones los miembros de la FF.AA., P.N.P., serenazgo, del cuerpo general de bomberos, y profesionales de prensa.
- El proyecto N° 1694/2021-CR presentado un día después que el proyecto anterior, el 07 de abril de 2022, insiste en la propuesta de establecer la obligatoriedad del uso de cascos y chalecos con el número de placa, y prohíbe llevar pasajeros en motocicletas de categorías de L1 y L3, excepto bajo condiciones específicas: quienes cuenten con una tarjeta de circulación que autorice llevar acompañante, los miembros de las FF.AA, P.N.P y serenazgo, o cuando exista un vínculo de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad (excepción innovadora en comparación con las presentadas en las propuestas anteriores).
- Finalmente, el proyecto de Ley N° 3219/2022-CR, presentado el 05 de octubre de 2022, propone modificar el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1216, que siguiendo la misma línea de las propuestas anteriores, pretende introducir cambios específicos como el uso obligatorio de cascos y chalecos con número de placa para conductores y pasajeros de motocicletas categoría L1 y L3, y la instalación de una calcomanía holográfica de

seguridad. No obstante, entre las diferencias notables con los proyectos anteriores se encuentran los enfoques específicos sobre la identificación y seguridad de los vehículos y ocupantes, y la inclusión de tecnología para mejorar el control y la fiscalización. Asimismo, pretende incorporar los artículos 6-A y 6-B en el que fortalece la seguridad ciudadana en materia de tránsito y transporte, regulando excepciones como en propuestas anteriores: para conductores que cuenten con una tarjeta que autorice acompañante, entre aquellos que exista un vínculo de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad; y, para miembros de la FF.AA., P.N.P y personal de serenazgo.

Todos estos proyectos enfatizan su objetivo de garantizar la seguridad y la tranquilidad ciudadana y asegurar el derecho a la paz y tranquilidad, al tiempo que intentan preservar el derecho al libre tránsito con diversas excepciones. Debido a su temática similar, estos ocho proyectos relacionados con la seguridad y el uso de motocicletas por dos pasajeros, fueron acumulados para formular una sola propuesta legislativa y fueron derivados a la Comisión de Transportes y Comunicaciones y también a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las drogas.

La Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, ya ha aprobado un dictamen favorable, unificando todos los proyectos en un texto sustitutorio que propone modificar el Decreto Legislativo N° 1216 y establecer cambios en la regulación del uso de motocicletas para mejorar la seguridad ciudadana y establecer medidas preventivas contra delitos, como por ejemplo: la medida proyectada limita principalmente el uso de las motocicletas exclusivamente a sus propietarios, impidiendo que terceros, incluidos potenciales acompañantes, puedan utilizar estos vehículos, además incluye obligaciones como el uso de chalecos y cascos con número de placa visible, registro de pasajeros en servicios de transporte por motocicleta, y restricciones para circular en ciertas zonas y horarios. Con ello busca fortalecer el marco legal para prevenir el uso de motocicletas en actividades delictivas, mejorando la capacidad de las autoridades para vigilar, identificar y sancionar infracciones.

Asimismo, se ha mantenido la idea de promoverla como una medida temporal (en principio por un periodo de 6 meses y prorrogable por única vez) y excepcional, de manera que se implemente en zonas donde, según una previa evaluación, se determine que existen altos índices delictivos. Además, se han mantenido las excepciones pensadas para los miembros de FF.AA., P.N.P., personal del cuerpo general de Bomberos, de serenazgo, de seguridad privada, de prensa, y los acompañantes que guarden un vínculo de parentesco con el conductor (hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad).

En conclusión, con estas acciones se busca disuadir el empleo de motocicletas en crímenes, mejorando la capacidad para monitorear y evaluar la conducta y actividades de los conductores y aumentando su responsabilidad ante la ley. Actualmente, se debe recalcar que dicho dictamen se encuentra a la espera de un debate en el pleno del Congreso, para su aprobación o archivamiento definitivo; y, mientras la propuesta se prepara para dicho debate, en este trabajo nos adelantaremos para realizar un análisis de constitucionalidad. Este esfuerzo busca evaluar si la medida propuesta se alinea con el derecho constitucional a la paz y tranquilidad, asegurando que la legislación no solo sea efectiva en disuadir el uso delictivo de motocicletas, sino también que respete los principios fundamentales de nuestra Carta Magna. Este análisis previo al debate parlamentario es vital para fundamentar una decisión informada sobre su aprobación.

4.2 Evaluación de la constitucionalidad utilizando la teoría armonizadora

La propuesta legislativa que limita el uso de motocicletas a un solo ocupante para aumentar la seguridad ciudadana, impacta principalmente en dos esferas de derechos fundamentales: por un lado, en el derecho a la paz y tranquilidad, pues busca fortalecer la seguridad pública limitando oportunidades para actividades delictivas en motocicletas; por otro lado, incide en la libertad de tránsito, el derecho a la propiedad privada, y en el derecho a la igualdad y no discriminación.

Desde una perspectiva armonizadora, se podría explorar cómo esta medida puede integrarse respetando al mismo tiempo estos cuatro derechos. Esto implica buscar soluciones que, en lugar de imponer restricciones unilaterales, promuevan un equilibrio donde se respeten y refuercen mutuamente estos derechos. Para lograrlo, tal como lo expone la teoría de Fernando Toller²⁵⁹, debemos recordar que para resolver en un caso concreto la tensión entre derechos fundamentales, no es viable jurídicamente sacrificar ningún derecho, sino que deben armonizarse mediante un ejercicio prudente donde no se afecten los núcleos esenciales, teniendo en cuenta que el punto de partida debe ser en base a reglas lógicas.

La aplicación de las reglas de la lógica es importante porque permitirá identificar las premisas fundamentales de cada derecho en disputa, analizar las relaciones entre ellos y encontrar un punto de equilibrio que maximice el respeto y la efectividad de todos los

²⁵⁹ CIANCIARDO, J & otros. *Constitución, neoconstitucionalismo y derechos, teoría y aplicación en la interpretación de los derechos constitucionales*. México: Porrúa, 2012, pp. 118-119, citado por CAVADID JIMENEZ, A. J. “La armonización de los derechos fundamentales. Una teoría alternativa para resolver la tensión en la resolución de los dilemas de los derechos fundamentales”. Artículo científico para optar al título de especialista en filosofía del derecho y teoría jurídica. DUARTE CUADROS, R.A. (Tutor). Bogotá: Universidad libre, 2023, p. 35. [Consulta: 20 de enero de 2024]. Disponible en: <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/24439>.

derechos involucrados. Este enfoque lógico ayuda a evitar decisiones arbitrarias o subjetivas, promoviendo soluciones que sean justas, transparentes y replicables, lo cual es esencial para la legitimidad y la aceptación social de las decisiones jurídicas en el marco de la teoría armonizadora de derechos.

4.2.1 Aplicación del principio de no contradicción en la armonización del derecho a la paz y la tranquilidad con los derechos a la libertad de tránsito, propiedad privada y a la no discriminación

Recapitulando lo explicado desde el primer capítulo de esta investigación, la teoría armonizadora es una herramienta conceptual que busca integrar y conciliar aparentes conflictos entre distintos derechos fundamentales, basada en el principio de no contradicción, el cual establece que dos proposiciones opuestas no pueden ser verdaderas al mismo tiempo.

Ahora procederemos a aplicar este marco teórico al caso específico de la prohibición del tránsito de dos personas en motos lineales, con el objetivo de reducir la inseguridad ciudadana, que involucra una aparente confrontación entre los derechos fundamentales a la paz y la tranquilidad y los derechos a la libertad de tránsito, propiedad privada y a la no discriminación; con el propósito de demostrar cómo la armonización puede ofrecer una manera de abordar dichos conflictos de forma equitativa y justa, manteniendo la integridad de los derechos en juego.

4.2.1.1 Derecho a la paz y la tranquilidad, y el derecho a la libertad de tránsito.

Si se aprueba esta medida, afectaría el derecho a la libre circulación al impedir que los ciudadanos se desplacen en motocicletas con compañía, limitando así una modalidad común de transporte. Por ello, corresponde realizar en primer lugar, un análisis lógico-jurídico que aborde el conflicto entre el derecho a la paz y tranquilidad y una propuesta legislativa que busca restringir la libertad de movilidad en moto por razones de seguridad, considerando que el objetivo de dicha propuesta sería garantizar el bien jurídico protegido de la seguridad ciudadana, aplicando las reglas del principio jurídico de no contradicción, contrastando dos o más proposiciones de derecho en función de las reglas lógicas de inferencia. Para ello, debemos proceder de la manera que a continuación se explica.

Primero, se debe identificar las proposiciones clave que reflejan los derechos y las restricciones en cuestión. En este caso, el primer derecho involucrado es el derecho a la paz y a la tranquilidad, de cuya regulación se deduce la proposición A que establece que “el Estado tiene la obligación de garantizar un ambiente de paz y tranquilidad para sus ciudadanos, mantener y proteger el orden público y la seguridad de la sociedad en su conjunto, lo cual

implica la adopción de medidas adecuadas para prevenir y controlar situaciones que puedan perturbar la paz y la tranquilidad de la población”.

En el caso del derecho a la libertad de tránsito regulado por nuestra Constitución y en la normativa internacional relevante, la proposición B sería que “toda persona tiene el derecho a moverse libremente”. Por otro lado, basado en la jurisprudencia y la interpretación de la seguridad pública como bien jurídico protegido, es posible obtener la proposición C que señala que “la seguridad pública justifica restricciones a la libertad de movilidad”.

Finalmente, de la hipótesis que subyace en los fundamentos de la propuesta legislativa objeto del presente análisis, se puede obtener la proposición D: “Siendo que las motos lineales son el principal vehículo usado en robos, permitir que dos personas viajen en moto lineal representa un riesgo para la seguridad pública, pues en la mayoría de casos el acompañante colabora en la comisión de los delitos, por lo tanto, la incidencia de delitos cometidos por personas a bordo de motocicletas lineales justifica la prohibición de llevar pasajeros para reducir estos delitos”.

Ahora bien, en aplicación de la teoría armonizadora, en lugar de analizar las proposiciones bajo la lente de la proporcionalidad (que prioriza un derecho sobre otro bajo ciertas condiciones), se evalúan las proposiciones para determinar su coherencia lógica y jurídica, así como las posibles contradicciones o complementariedades entre ellas y determinar si pueden coexistir armónicamente. Para entender cómo estas proposiciones interactúan se pueden utilizar la oposición lógica. Por ejemplo, si A y B son proposiciones universales afirmativas, entonces su contradicción sería que “el Estado no tiene obligación de garantizar la paz y la tranquilidad” y que “ninguna persona tiene el derecho a moverse libremente”, lo cual no es aceptable jurídicamente, por lo que A y B deben sostenerse. Sin embargo, B y C podrían representar proposiciones particulares negativas que, bajo ciertas circunstancias, podrían ser vistas como verdaderas si se justifican adecuadamente.

Tanto la proposición A como la proposición B son principios generales reconocidos tanto a nivel nacional como internacional. La proposición C introduce una excepción a la proposición B, basada en la proposición A; es decir, en la necesidad de proteger la seguridad pública, sugiere que hay circunstancias bajo las cuales la libertad de movilidad puede ser legítimamente restringida. Mientras que la proposición D es una aplicación específica de la excepción mencionada en C.

Por tanto, si A es verdadera, su contradicción que señala que “el Estado no tiene el deber de garantizar la paz y tranquilidad de la sociedad”, es falsa. Igualmente, si B es verdadera, su contradicción que dice que “ninguna persona tiene el derecho a moverse

libremente”, es falsa. Sin embargo, si C es verdadera, puede haber una subcontrariedad con B, donde ambas pueden ser verdaderas en ciertos contextos: las personas tienen derecho a moverse libremente, pero ese derecho puede ser restringido por razones de seguridad pública. Por otro lado, si D es verdadera y se justifica adecuadamente, entonces no contradice a C, pero introduce una limitación particular a B, lo cual es lógicamente consistente si es razonable y necesaria para garantizar la seguridad pública.

En conclusión, bajo la afirmación de que A y B son derechos fundamentales protegidos por la Constitución, cualquier excepción o restricción introducidas por C y D debe justificarse con cuidado. La medida legislativa propuesta (prohibir llevar pasajeros en motocicletas lineales) es una respuesta a una situación específica de inseguridad y busca ser una solución a la incidencia de delitos. No obstante, la restricción afecta la proposición B (derecho de todos al libre tránsito), pero podría considerarse justificada bajo C (protección de la seguridad pública) si se demuestra que D se apoya en evidencia sólida que representa un claro beneficio para la seguridad pública sin restringir desmedidamente la libertad de movilidad, pudiendo ser considerada una medida legítima. Sin embargo, si la medida resulta ser demasiado general, afectando a la población más allá de los casos en los que realmente contribuye a la seguridad, podría ser considerada desproporcionada y, por lo tanto, una vulneración del derecho a la paz y tranquilidad.

Para evitar ello, sería recomendable que la propuesta legislativa se encuentre respaldada por una justificación basada en evidencia, que desafortunadamente no se ha presentado en el proyecto en cuestión, más allá de las suposiciones y afirmaciones de los políticos de turno que apoyan la propuesta, pero no hay información comprobable por parte de instituciones públicas (como el Instituto nacional de Estadística e Informática) o privadas.

Asimismo, se debe asegurar que existan salvaguardias y mecanismos de revisión para proteger contra la aplicación arbitraria o excesiva de la restricción. Sería prudente considerar mecanismos para asegurar que la prohibición no sea más extensiva de lo necesario y que se apliquen excepciones justificadas en casos donde la prohibición podría resultar en una carga desproporcionada. Además, se debería garantizar la posibilidad de revisión y ajuste de la medida en función de la evolución de la situación de seguridad y de la efectividad de la medida.

En pocas palabras, teniendo en cuenta el análisis precedente y aplicando la teoría armonizadora, se concluye que la medida propuesta de prohibir llevar pasajeros en motocicletas lineales, tal como está formulada actualmente, vulnera la libertad de tránsito. A pesar de los objetivos legítimos de seguridad pública que persigue, la medida carece de una

justificación basada en evidencia sólida que demuestre su necesidad y efectividad. Además, no se han establecido salvaguardias adecuadas ni mecanismos de revisión para proteger contra la aplicación arbitraria o excesiva de esta restricción.

Sin excepciones justificadas ni procedimientos de ajuste basados en la evolución de la situación de seguridad y la efectividad de la medida, se incurre en una vulneración desproporcionada del derecho a la libre circulación. Esto, en esencia, contradice los principios de razonabilidad y necesidad, pilares de la teoría armonizadora, resultando en una medida que, aunque busca proteger un bien jurídico relevante como lo es la seguridad pública, lo hace imponiendo una carga desproporcionada sobre la libertad fundamental de tránsito, sin las justificaciones adecuadas ni las medidas compensatorias necesarias para mitigar tal impacto.

4.2.1.2 Derecho a la paz y la tranquilidad y el derecho a la propiedad privada.

Otra preocupación relevante es el posible impacto de esta propuesta en el derecho a la propiedad privada. Al limitar el uso de las motocicletas exclusivamente a sus propietarios y prohibir que terceros las utilicen o acompañen a los mismos, se restringe significativamente la libertad de los propietarios de gestionar o disponer de su propiedad de acuerdo con sus preferencias. Específicamente, se impone una restricción sobre cómo y con quién pueden compartir o delegar el uso de sus motocicletas. Esta medida introduce una limitación considerable en la autonomía de los propietarios respecto al manejo, disfrute y disposición de sus motocicletas, afectando así una faceta esencial del derecho a la propiedad privada.

En primer lugar, sobre el derecho a la paz y la tranquilidad, se mantiene la proposición A señalada anteriormente. Con respecto al derecho a la propiedad privada, la proposición B en este caso sería que “los propietarios tienen pleno poder jurídico sobre sus bienes, en este caso, las motocicletas; lo que implica el derecho de usarlos conforme a su deseo y disfrutar plenamente de ellos”. En tercer lugar, sobre la propuesta legislativa en cuestión, la proposición C consistiría en que, “imponer condiciones de uso sobre una motocicleta limita ese pleno poder del propietario”.

En este caso, retomando el análisis previo realizado con respecto al derecho a la paz y a la tranquilidad y el derecho a la libertad de tránsito, se procede nuevamente a identificar las consistencias lógicas jurídicas de las proposiciones planteadas, esta vez con respecto a los derechos a la paz y la tranquilidad y la propiedad privada, bajo la premisa de la teoría armonizadora que establece que los derechos no son absolutos y pueden ser objeto de restricciones siempre que estas restricciones busquen proteger otros derechos o bienes jurídicos de igual o mayor importancia, sin anular el contenido esencial del derecho restringido.

Siendo así, puede parecer que entre las proposiciones A y C hay una contradicción, si se considera que la propuesta legislativa limita el uso de la propiedad privada (en este caso, de las motocicletas), de una manera que garantice el derecho a la paz y tranquilidad. Sin embargo, si la legislación propuesta busca restringir el uso de motocicletas sólo en ciertos contextos para proteger el derecho a la paz y tranquilidad, podría argumentarse entonces que no hay una contradicción directa, sino una limitación de C en pro de A, siempre y cuando dicha restricción sea razonable y necesaria para alcanzar un ambiente de paz y tranquilidad.

Por otro lado, evidentemente, entre las proposiciones B y C existe una contradicción directa: la limitación impuesta por la propuesta de ley va en contra del pleno poder jurídico del propietario sobre su bien, lo cual es una restricción al derecho de propiedad privada. Para que tal restricción del derecho a la propiedad privada sea considerada legítima, debe demostrarse que tal restricción es la menos restrictiva posible y que la medida es adecuada para alcanzar el objetivo de proteger el derecho a la paz y tranquilidad, sin imponer cargas innecesarias o desproporcionadas sobre los propietarios de motocicletas.

En resumen, para que la medida que se evalúa sea constitucional, se requiere demostrar que la limitación impuesta es realmente necesaria para alcanzar un fin legítimo (seguridad ciudadana) y que no existen otros medios menos restrictivos para alcanzarlo. Debe tenerse en cuenta que cualquier restricción a un derecho fundamental debe estar debidamente justificada y ser adecuada para el contexto específico en el que se aplica.

Lamentablemente, esto no se ha demostrado adecuadamente en la propuesta legislativa según los análisis y observaciones que otras organizaciones han presentado sobre el proyecto, cuya principal crítica es que “no existe estadística que demuestre de forma empírica que los delitos cometidos en motocicleta representan un alto porcentaje de los delitos contra el patrimonio cometido en el territorio nacional durante algún periodo específico de tiempo”²⁶⁰.

Sin embargo, se debe reconocer que el hecho de que se hayan considerado excepciones para familiares en esta propuesta que restringe el uso de motocicletas con acompañantes, puede servir para mitigar el impacto del proyecto en el derecho a la libre circulación, y sobre todo, en el derecho a la propiedad privada, pues permitiría a los ciudadanos seguir usando motocicletas con acompañantes en ciertos contextos, lo que preservará parcialmente la modalidad común de transporte, especialmente en situaciones

²⁶⁰ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE PERÚ. “Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 556/2021-CR, 1303-2021-CR, 1326/2021-PE, 1333/2021-CR, 1478/2021-CR 1637/2021-GL, 1694/2021-CR y 3219/2022-CR que, con texto sustitutorio propone la Ley que modifica el Decreto Legislativo 1216, Decreto Legislativo que fortalece la seguridad ciudadana en materia de tránsito y transporte”. Lima: 2023, p. 79. [Consulta: 10 de enero de 2024]. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NzIwOTE=/pdf>.

donde el desplazamiento conjunto es esencial (por ejemplo, para padres con hijos) y les permite mantener una cierta libertad en la disposición de la propiedad. Por lo tanto, las excepciones para familiares ofrecen un enfoque más equilibrado entre la seguridad pública y los derechos individuales a la libre circulación y a la propiedad privada, aunque aún implican ciertas restricciones respecto a las personas que no son familiares.

En conclusión, el examen detallado de la propuesta legislativa, a la luz de la teoría armonizadora y el análisis de las interacciones entre los derechos a la paz, a la tranquilidad y a la propiedad privada, revela una vulneración directa a este último. La limitación impuesta sobre el uso exclusivo de las motocicletas por parte de sus propietarios, así como la prohibición para que terceros las utilicen o acompañen a los mismos, constituye una restricción directa y significativa sobre la libertad de los propietarios de gestionar, disfrutar y disponer de sus bienes según sus preferencias. Si bien se reconocen las intenciones de proteger el bien jurídico de la seguridad pública, la medida se considera excesiva al no demostrar su necesidad como la opción menos restrictiva posible, ni respaldarse en estadísticas empíricas que justifiquen dicha restricción como necesaria y razonable para alcanzar el objetivo deseado.

Las excepciones contempladas para familiares no atenúan completamente el impacto negativo sobre el derecho a la propiedad privada, limitando de manera injustificada la autonomía de los propietarios en la decisión sobre el uso de sus bienes. Así, la propuesta legislativa, tal y como se presenta, infringe injustificadamente una faceta esencial del derecho a la propiedad privada, sin ofrecer justificación suficiente que pruebe que la restricción es la menos invasiva posible o la medida más adecuada para el fin propuesto, especialmente en ausencia de evidencia empírica contundente que avale tal intervención en el derecho a la propiedad privada.

4.2.1.3 Derecho a la paz y la tranquilidad y el derecho a la igualdad y no discriminación. Finalmente, tratar a todos los usuarios de motocicletas como sospechosos potenciales vulnera el principio de presunción de inocencia, pues implica un juicio anticipado sobre un colectivo, lo cual plantea serias dudas sobre su justificación y razonabilidad al imponer un estigma o sospecha generalizada sin base en evidencia individualizada.

Por tanto, imponer restricciones a la totalidad de la ciudadanía basadas en las acciones de unos pocos es potencialmente excesivo. El trato diferenciado hacia los usuarios de motocicletas no se sustenta en razones objetivas y justificadas, sino más bien, se basa solamente en la categorización vehicular, por lo que, este trato diferenciado plantea una posible vulneración al derecho de igualdad y no discriminación.

Para corroborar las afirmaciones presentadas, se recurre nuevamente a la teoría armonizadora para realizar un análisis lógico-jurídico detallado con el fin de conciliar de manera efectiva los derechos que parecen estar en conflicto, tales como el derecho a la paz y tranquilidad pública frente al derecho a la igualdad y no discriminación. Optando por la razonabilidad sobre la proporcionalidad, nuestro objetivo es minimizar cualquier aparente conflicto entre estos derechos, articulando soluciones que permitan su coexistencia armónica. Para ello se contrastarán las premisas de la propuesta con las reglas lógicas de inferencia, para corroborar si la medida propuesta logra un balance adecuado entre los derechos en cuestión, respetando su núcleo esencial y garantizando una protección efectiva de la seguridad ciudadana.

Considerando que la proposición A resulta siendo la misma que en los análisis anteriores en la que “el Estado tiene la obligación de adoptar medidas que garanticen que la paz y la tranquilidad de los ciudadanos”; la proposición B, en base al derecho a la igualdad regulado en nuestro ordenamiento y en los tratados internacionales, sería en este caso que “todo individuo tiene el derecho a no ser discriminado por razones de raza, género, edad, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, religión, opinión política, origen nacional o social, propiedad, nacimiento, o cualquier otra condición. Este derecho busca asegurar la igualdad de trato y oportunidades, prohibiendo distinciones, exclusiones o restricciones que no tengan justificación objetiva y razonable”.

A continuación, la proposición C implica que “la medida legislativa que restringe el uso de motocicletas con acompañante afecta de manera desproporcionada a ciertos sectores de la población, como aquellos que dependen de este medio de transporte para su vida diaria, incluyendo trabajo, educación y otros aspectos esenciales”. En este caso, la proposición C intenta proteger el derecho expresado en la proposición A, partiendo del supuesto de que la restricción del uso de motocicletas a sus propietarios contribuirá a un entorno más seguro y, por ende, a una mayor paz y tranquilidad, toda vez que se ha expresado en la exposición de motivos del proyecto, que muchos delitos se cometen usando estos medios de transporte y los ejecuta precisamente el acompañante.

Sin embargo, la proposición C entra en conflicto con la proposición B, pues la restricción impuesta es percibida como discriminatoria ya que afecta desproporcionadamente a quienes dependen de las motocicletas para sus actividades diarias, sin una justificación basada en evidencia sólida que demuestre su necesidad y efectividad de las restricciones a motocicletas para reducir el crimen.

Como ya se había explicado, la teoría armonizadora promueve un balance entre los derechos para prevenir que la defensa de uno vulnere innecesariamente a otro, enfocándose en cómo los derechos pueden coexistir equitativamente sin necesidad de jerarquizarlos. Entonces, basados en el análisis lógico-jurídico y la teoría armonizadora, la propuesta legislativa puede ser considerada constitucional sólo si se demuestra, con evidencia concreta, que las restricciones al uso de motocicletas son necesarias y efectivas para garantizar y mejorar la seguridad ciudadana (proposición A), y si estas restricciones son diseñadas e implementadas de manera que no resulten en discriminación injusta o estigmatización (proposición B).

En este caso, el desafío es implementar medidas que mejoren la seguridad (y, por consiguiente, la paz y tranquilidad) sin introducir discriminación o sesgos contra grupos específicos que utilizan motocicletas como su principal medio de transporte. Para ello, por un lado, debe haber datos o estudios que respalden la necesidad de la medida específicamente en el contexto de mejorar la seguridad y que esta no pueda ser alcanzada de manera igualmente efectiva mediante métodos menos discriminatorios; y, por otro lado, no debe focalizarse de manera injusta en un grupo o demografía específica, evitando estigmatizaciones basadas en el tipo de transporte.

En conclusión, esta propuesta legislativa que restringe el uso de motocicletas con acompañante afecta directamente el derecho a la igualdad y no discriminación al imponer una restricción basada únicamente en el tipo de vehículo, sin considerar justificaciones objetivas y razonables que respalden dicha distinción. Al tratar de manera diferente a los usuarios de motocicletas en comparación con otros usuarios de otros medios de transporte, se introduce una forma de discriminación que no está fundamentada en criterios sólidos o en evidencia que demuestre que estas restricciones son la manera más eficiente y necesaria para alcanzar el objetivo de mejorar la seguridad ciudadana.

Esta acción legislativa presupone, sin una base empírica suficiente, que los acompañantes en motocicletas contribuyen de manera significativa al incremento de delitos, aplicando así una medida generalizada que afecta a todos los usuarios de motocicletas, independientemente de su conducta individual. Esto contradice el principio de igualdad ante la ley y el derecho a no ser discriminado, pues establece un precedente de trato desigual basado en prejuicios o suposiciones generales sobre un grupo específico de la población, sin tener en cuenta sus circunstancias personales o la falta de relación directa entre el uso de motocicletas con acompañante y la comisión de delitos.

Finalmente, a partir del texto del presente proyecto de ley y su exposición de motivos, así como de los detallados análisis lógico-jurídico explicados anteriormente y considerando la notable ausencia de referencias explícitas a estudios o datos que respalden la efectividad de la medida propuesta en la reducción de delitos, la propuesta legislativa, tal como está presentada, presenta claras deficiencias en cuanto a la justificación basada en evidencia concreta y en la consideración de los impactos sobre derechos fundamentales como la libertad de tránsito, la propiedad privada y la igualdad y no discriminación, poniendo en tela de juicio la constitucionalidad del proyecto bajo el escrutinio de la teoría armonizadora.

Mediante la aplicación de esta teoría, se ha procedido a examinar de manera individualizada si el proyecto legislativo infringe estos derechos. A partir de estos tres análisis, se concluye que, aunque la intención de mejorar la seguridad ciudadana es legítima y necesaria, su actual formulación enfrenta serios cuestionamientos pues no solo carece de la justificación objetiva y evidencia requerida, sino que también se arriesga a vulnerar los derechos de libre tránsito, propiedad privada y de la igualdad y no discriminación. Por tanto, resulta imprescindible reconsiderar y rediseñar la propuesta, asegurando que cualquier restricción impuesta sea razonable y justificada.

4.2.2 Protección constitucional del contenido esencial del derecho a la paz y a la tranquilidad y su finalidad última

Como ya se había mencionado anteriormente, determinar el contenido esencial de los derechos fundamentales es fundamental para la teoría armonizadora ya que facilita la solución de problemas jurídicos sobre derechos fundamentales asegurando que la limitación de un derecho, cuando sea necesaria, no comprometa su ámbito de protección razonable. A través de la exploración de este enfoque, se ha destacado la importancia de interpretar y aplicar los derechos fundamentales de manera que se respete su esencia, permitiendo que coexistan sin que uno prevalezca sobre otro.

Específicamente, respecto al derecho a la paz y a la tranquilidad, en el segundo capítulo se ha delineado cómo este derecho fundamental se reconoce y protege dentro del ordenamiento jurídico, resaltando su papel en asegurar un ambiente propicio para el pleno desarrollo de las personas y de la comunidad. Se ha argumentado que este derecho abarca tanto la dimensión individual como colectiva, enfatizando la importancia de crear un ambiente que permita el desarrollo personal y colectivo sin perturbaciones. Al considerar la paz y la tranquilidad como bienes humanos protegidos, se subraya la obligación del Estado de garantizar la seguridad ciudadana y la seguridad nacional, aspectos fundamentales para la realización de este derecho.

La determinación de su contenido esencial, guiada por criterios hermenéuticos y jurisprudenciales, refleja un compromiso con la protección de un entorno que favorece la convivencia armónica y el bienestar colectivo, enfatizando la interrelación entre la seguridad pública y otros derechos fundamentales, en virtud del respeto de la dignidad humana y el desarrollo integral de la persona dentro de un marco de seguridad y estabilidad social. Así, al recapitular lo discutido en los capítulos iniciales, se reafirma la visión de que la armonización de derechos fundamentales, particularmente el derecho a la paz y la tranquilidad, es esencial para una coexistencia equitativa y justa en sociedad, alineándose con los principios de dignidad humana y el respeto mutuo entre derechos.

Ahora bien, retomando el tema de la propuesta legislativa que busca prohibir que dos personas viajen en moto lineal por razones de seguridad ciudadana, como ya se ha establecido, los derechos concernidos por el problema jurídico son: el derecho a la paz y tranquilidad, por un lado; y los derechos fundamentales a la libertad de tránsito, la propiedad privada y la igualdad y no discriminación, por otro. Para resolver dicho conflicto, la teoría armonizadora entraría en juego cuando hay necesidad de limitar un derecho para proteger otro derecho o un bien colectivo importante, asegurando que el contenido esencial del derecho limitado no sea afectado de manera desproporcionada y que el fin último de ambos derechos o del bien colectivo en cuestión se mantenga.

En este caso, la medida propuesta tendría como fin último garantizar la seguridad pública y el orden público, bien jurídico protegido por el derecho a la paz y a la tranquilidad, según lo establecido en el ordenamiento y la jurisprudencia peruana, tal y como fue atrás justificado. Esto se alinea con los deberes del Estado de proteger a la población de amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general. Por lo tanto, la restricción propuesta podría justificarse en el marco de proteger el derecho a la paz y la tranquilidad al intentar reducir los delitos cometidos por individuos que escapan en motos lineales.

No obstante, es crucial recapitular el analizar planteado de cómo esta medida impacta en la interacción con los derechos fundamentales concernidos por el problema jurídico planteado. Es decir, si bien la intención de promover la seguridad pública y el orden es clara y legítima, es indispensable evaluar minuciosamente si la implementación de tal restricción se lleva a cabo respetando el equilibrio necesario con otros derechos fundamentales:

4.2.2.1 Derecho a la paz y la tranquilidad en relación con la libertad de tránsito.

Existe un conflicto aparente cuando la medida de seguridad pública (prohibir dos personas en moto) busca garantizar la paz y la tranquilidad, pero restringe la libertad de tránsito. Este derecho tiene como fin último permitir a las personas moverse libremente, y con esta

propuesta legislativa, su restricción podría verse como una vulneración si no tiene una suficiente justificación, la cual pasa por colocarse dentro de los supuestos señalados por la ley²⁶¹. A la fecha, no existen estadísticas ni análisis actualizados sobre las tendencias delictivas con el uso de motos lineales, lo cual impide reconocer la existencia de una justificación suficiente.

4.2.2.2 Derecho a la paz y la tranquilidad en relación al derecho a la propiedad privada. Es esencial reconocer que, aunque los individuos gozan del derecho de utilizar su propiedad privada de la manera que prefieran, incluyendo sus motocicletas, este derecho no es absoluto y puede estar sujeto a regulaciones en interés del bien común²⁶². Esto se evidencia en la propuesta legislativa que restringe el uso de motocicletas exclusivamente a sus propietarios, limitando así la capacidad de los mismos de compartir o delegar su uso. Esta medida podría interpretarse como una infracción al derecho a la propiedad privada por restringir significativamente la autonomía de los propietarios en el manejo y disfrute de sus bienes.

Para que dicha restricción sea considerada constitucional, debe estar debidamente justificada como necesaria para proteger otros bienes jurídicos y demostrar que no existe otra medida menos restrictiva capaz de alcanzar el mismo fin. Pero tal como ya se ha explicado, la propuesta no cumple adecuadamente con estos criterios, pues no se basa en evidencia empírica que demuestre la necesidad y razonabilidad de la restricción impuesta sobre el derecho a la propiedad privada, lo cual sugiere una vulneración de este derecho fundamental.

4.2.2.3 Derecho a la paz y la tranquilidad en relación al derecho a la igualdad y no discriminación. Como se explicó anteriormente, si la prohibición afecta de manera irrazonable e innecesaria a un grupo específico sin una justificación objetiva y suficiente, se concluye que tal restricción constituye una vulneración del derecho a la igualdad en su elemento de proscripción de la discriminación, en base a la constatación de que la medida propuesta impone una carga desproporcionada sobre determinados grupos sociales, sin justificaciones objetivas y razonables que demuestren su necesidad y eficacia para la seguridad pública.

Es imperativo que cualquier limitación impuesta por legislación se fundamente en criterios objetivos y justos, sin recurrir a estereotipos o generalizaciones que puedan conducir a discriminación indirecta. Debe asegurarse que las medidas adoptadas sean aplicadas de manera igualitaria y justa a todos los ciudadanos, garantizando así el respeto al principio de igualdad y no discriminación. Este enfoque no solo es crucial para la legitimidad

²⁶¹ EXP. N° 04386-2009-PHC/TC, fundamentos jurídicos 8-12.

²⁶² EXP. N° 03258-2010-PA/TC, fundamento jurídico 5.

constitucional de la propuesta legislativa, sino también para su aceptación y efectividad en la práctica.

Al evaluar la negación del bien humano debido y su respectivo contenido esencial de alguno de estos derechos, se concluye que la medida vulnera la libertad de tránsito, el derecho a la propiedad privada y el derecho a la igualdad, principalmente porque la limitación que la seguridad pública genera no tiene una justificación suficiente basada en la razonabilidad y la necesidad de la medida. La existencia o no de vulneración dependerá de si la medida efectivamente contribuye a la seguridad y paz pública de manera relevante y efectiva, es decir, que exista razones fuertes para advertir que con la adopción de tal medida se reducirán los crímenes.

El derecho a la paz y la tranquilidad, entendido como el bienestar colectivo y la seguridad pública, podría justificar limitaciones a ciertas libertades individuales si tales limitaciones se orientan a garantizar la convivencia pacífica y la protección de la comunidad ante amenazas a su seguridad. Tal restricción debería ser una medida excepcional, y siempre necesaria e idónea para enfrentar reales situaciones de inseguridad.

En este sentido, la prohibición de dos personas viajando en moto podría argumentarse como una medida de prevención de delitos, sólo si se basa en estadísticas que correlacionen de modo fuerte este medio de transporte con actividades delictivas, aunque debería ser evaluada en términos de su necesidad, eficacia y el mínimo impacto en los derechos afectados. Debe demostrarse que la medida es una respuesta necesaria y razonable al problema de seguridad que pretende abordar, y no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar sus objetivos. Además, debe considerarse si existen alternativas menos restrictivas que puedan alcanzar el mismo fin sin limitar innecesariamente los derechos individuales.

No obstante, es posible armonizar estos derechos si la medida se diseña e implementa de manera que minimice las limitaciones a la libertad de tránsito y al derecho de propiedad privada, y evite la discriminación. Esto podría incluir la implementación de excepciones justificadas, la limitación temporal o geográfica de la medida, o el establecimiento de alternativas de seguridad que permitan el cumplimiento del objetivo de seguridad sin limitar irrazonablemente los derechos de las personas.

4.2.3 El “ámbito material” y el “ámbito formal” del derecho a la paz y la tranquilidad

Según el profesor Toller, para determinar el contenido esencial de los derechos fundamentales, según la teoría armonizadora, se debe diferenciar entre los ámbitos “material”

y “formal” de los derechos²⁶³. El contenido esencial de un derecho es el núcleo duro que no puede ser restringido sin negar el derecho mismo. El ámbito material y formal son relevantes para definir este contenido esencial, ya que ayudan a identificar cuáles son las acciones fundamentales protegidas por un derecho que constituyen su esencia. La legislación y la jurisprudencia buscan no invadir este contenido esencial al regular el ejercicio de los derechos.

Para ello, es importante reconocer las diferenciaciones conceptuales²⁶⁴, donde el ámbito meramente material de los derechos se refiere a las acciones ilegítimas o no tuteladas por el derecho e incluye todas las posibilidades de actuar que son concebibles bajo un derecho particular, en su sentido más amplio y básico. Por el contrario, el ámbito formal, se refiere a las acciones materiales que están legitimadas y formalmente reconocidas y protegidas dentro de los límites del derecho y que, por ende, son ejercicios legítimos de ese derecho. Este ámbito se relaciona con la regulación y formalización del derecho, estableciendo qué acciones específicas están permitidas y protegidas.

En otras palabras, el ámbito material se centra en las acciones, libertades o capacidades concretas que un derecho protege, las acciones que no están específicamente legitimadas o protegidas por el derecho, pero son concebibles dentro de un derecho en su sentido más amplio y básico. Por tanto, se refiere a cómo estos derechos se expresan y se entienden en la vida cotidiana, más allá de cómo están formalizados en la ley. Por el contrario, el ámbito formal se refiere a cómo se regula y estructura un derecho dentro del marco legal, las normas que el Estado establece para garantizar el ejercicio del derecho y las condiciones bajo las cuales puede ser restringido legítimamente, siempre respetando el contenido esencial del derecho.

Ambos ámbitos son fundamentales para la protección efectiva de los derechos fundamentales. El análisis de una ley o política debe asegurarse de que no sólo es válida en su forma (ámbito formal), sino que también respeta y protege el contenido real del derecho (ámbito material). En este caso, en el contexto de la propuesta legislativa que busca prohibir viajar con acompañante en motos lineales con el fin de reducir la criminalidad, los ámbitos formal y material de los derechos en aparente conflicto serían:

²⁶³ CIANCIARDO, J & otros. *Constitución, neoconstitucionalismo y derechos, teoría y aplicación en la interpretación de los derechos constitucionales*. México: Porrúa, 2012, pp. 139-144, citado por CAVADID JIMENEZ, A., “La armonización de los derechos fundamentales...”, *op. cit.*, p. 40.

²⁶⁴ LIZARZABURU ROMERO, L. G. “¿Existe un verdadero conflicto entre el derecho a la propiedad, la servidumbre minera y la expropiación en el Perú? Análisis a la luz del caso Quellaveco aplicando la teoría armonizadora de derechos” [en línea]. Tesis por el título profesional de Abogado. GONZALES RONCAL, C. (asesor). Arequipa: Universidad Católica San Pablo, 2016, p. 96. [Consulta: 29 de enero de 2024]. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12590/14885>.

a) Ámbito (meramente) material

- Derecho a la paz y a la tranquilidad: En términos materiales, este derecho implicaría poder vivir sin perturbaciones excesivas en el entorno personal y comunitario, como ruido excesivo, conflictos vecinales, o desórdenes públicos que afectan la vida diaria. Esto incluiría todas las acciones que contribuyan a mantener la seguridad y el orden público, considerando la amplia gama de medidas posibles que busquen reducir el crimen y la violencia y ayuden a mantener la paz social, incluyendo restricciones de ciertas libertades si se considera necesario para la seguridad colectiva.
- Libertad de tránsito: abarca la capacidad de los individuos para moverse libremente y sin obstáculos innecesarios por el territorio nacional, utilizando sus propios medios de transporte o cualquier otro de su elección como, las motos lineales. Esto incluye no solo la ausencia de barreras físicas sino también la ausencia de barreras administrativas o sociales no justificadas.
- Derecho a la propiedad privada: comprende la capacidad de usar, disfrutar y disponer de sus bienes sin interferencias arbitrarias. Esto incluye la facultad de decidir cómo se utilizan esos bienes y quién puede beneficiarse de ellos. Por ejemplo, en el caso de las motos lineales, comprendería la capacidad de decidir llevar un pasajero, si así lo desea el propietario.
- Derecho a la igualdad y no discriminación: Materialmente, este derecho implicaría que en la práctica las personas sean tratadas de manera equitativa, y que todos los individuos reciban igualdad de trato ante la ley y la no discriminación en el ejercicio de los derechos y libertades basados a características o criterios injustificados, como el tipo de vehículo que se utiliza como transporte.
- El ámbito material se enfoca en proteger estas capacidades y libertades esenciales, asegurando que las personas puedan ejercer sus derechos de forma concreta y efectiva en la vida diaria. El ámbito material de los derechos requiere un marco legal que los proteja formalmente, pero su existencia en la realidad va más allá de la letra de la ley y depende de la cultura, prácticas sociales y mecanismos de aplicación efectiva en la sociedad peruana.

b) Ámbito formal

- Derecho a la paz y la tranquilidad: La Constitución peruana protege el orden interno y la seguridad externa del país, por ello, formalmente, este derecho esta garantizado por normativas que prohíben la violencia y regulan el orden público. En virtud de ello, el

Estado peruano puede implementar leyes y normas para mantener el orden y la seguridad pública, como la regulación específica que prohíbe viajar con acompañante, que limiten ciertos derechos para proteger la seguridad y el orden público siempre que estas medidas sean necesarias y razonables y no afecten el contenido esencial de los derechos.

- Libertad de tránsito: en el ámbito formal, la libertad de tránsito puede estar sujeta a regulaciones legales que establezcan condiciones o restricciones en interés de la seguridad pública o el bienestar general. La restricción de no llevar acompañante en una motocicleta afectaría formalmente este derecho, y sólo podría imponerse tal restricción si se demuestra que es la única manera efectiva de lograr el objetivo de la seguridad ciudadana, sin ir más allá de lo estrictamente necesario.
- Derecho a la propiedad privada: las leyes pueden definir formalmente cómo se puede usar la propiedad privada, incluyendo restricciones en aras de la seguridad o el interés público. La legislación que limita como se puede usar una moto (prohibiendo pasajeros) interviene en este derecho, pero debe demostrarse que es razonable y necesaria en el contexto más amplio de interés público.
- Derecho a la no discriminación e igualdad: formalmente, este derecho se encuentra protegido por diversas leyes que prohíben la discriminación en todas sus formas y promueven la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. La legislación debe aplicarse equitativamente, y cualquier restricción o regulación debe ser aplicada de manera que no constituya una discriminación arbitraria o injustificada contra un grupo o clase de personas, en este caso, los motociclistas. Cualquier ley que afecte este derecho debería ser general y no dirigirse a un grupo específico sin una justificación objetiva y razonable basada en criterios legítimos que demuestran que la medida no se basa en prejuicios, sino en datos objetivos que correlacionan el transporte en moto como un riesgo de incremento de la actividad criminal.

Finalmente, el análisis de los ámbitos material y formal de los derechos involucrados en esta propuesta legislativa nos lleva a la conclusión de que si se aprueba en nuestro país el proyecto de ley que prohíbe a dos personas viajar en motos lineales para reducir la delincuencia, esto afectaría tanto el ámbito meramente material como el formal de los derechos mencionados de la siguiente manera:

- c) **Ámbito material:** materialmente, podría argumentarse que el proyecto de ley busca mejorar la tranquilidad ciudadana al reducir la delincuencia; sin embargo, también podría causar una perturbación en la vida cotidiana de quienes usan motos lineales

legítimamente para transporte. Además, sin datos objetivos, se cuestiona si la restricción propuesta incide realmente en la mejora de la paz y la tranquilidad pública. Con respecto a la libertad de tránsito, esta medida restringiría la forma en que las personas deciden desplazarse, limitando su elección de transporte si deciden viajar en compañía en una moto, sin una justificación basada en evidencia.

También, afecta el derecho a la propiedad privada, ya que restringe cómo las personas eligen como movilizarse o usar sus vehículos, especialmente sin datos que demuestren que las motos son predominantemente usadas para cometer delitos. Finalmente, constituye una restricción al ámbito material del derecho a la igualdad si no se demuestra fehacientemente que la mayoría de delitos se cometen en estos vehículos o que la implementación de esta medida realmente causará un cambio significativo en las estadísticas de la delincuencia; caso contrario, tal medida sólo discrimina a un grupo específico de usuarios de la vía pública (los motociclistas), basándose en suposiciones no sustentadas.

- d) **Ámbito formal:** Formalmente, el proyecto de ley se enmarcaría en legislación que intenta proteger la tranquilidad pública, aunque sin evidencia clara de que las motos lineales sean un vehículo comúnmente usado para delinquir, su justificación resulta cuestionada pues, aunque el Estado puede regular conductas para proteger el bienestar general, dichas regulaciones deben ser razonables y basadas en evidencia para que sean legítimas. Con respecto a los demás derechos involucrados, formalmente el Estado puede imponer restricciones de tránsito, pero deben estar claramente definidas por ley y legítimamente justificadas.

Asimismo, el proyecto de ley modificaría las regulaciones que definen cómo los individuos pueden usar su propiedad privada (en este caso, las motos) en el marco de la ley, y aunque el Estado puede imponer restricciones sobre cómo se usa la propiedad en el interés público, estas deben tener una base legal sólida y no ser arbitrarias. Finalmente, formalmente, el proyecto debe ser consistente con las normas constitucionales y legales que prohíben la discriminación y cualquier ley que imponga restricciones debe aplicarse de manera equitativa, no debe resultar en tratos discriminatorios y deben seguir principios formales de igualdad y justificación objetiva.

En ambos ámbitos, para que el proyecto de ley sea considerado legítimo y constitucional, debe haber un equilibrio entre los fines que busca (reducir la delincuencia) y los derechos que afecta, además de basarse en evidencia sólida que respalde su eficacia para alcanzar esos fines. Tomando en cuenta lo ya mencionado sobre la falta de datos

estadísticos sólidos que respalden la adopción de esta medida, la conclusión específica en relación con la propuesta legislativa de prohibir viajar con acompañante en motos lineales es que, si bien la intención de la propuesta legislativa es fortalecer el derecho a la paz y la tranquilidad pública, el ámbito formal de este derecho no debe ser alterado sin un fundamento empírico claro que justifique tal restricción de otros derechos. En este caso:

La restricción propuesta carece de oposición estadística firme y confiable, y sin una evidencia clara de que las motocicletas son un medio predominante para la comisión de delitos, la medida se percibe como una intervención excesiva en el ámbito material de estos derechos, afectando su ejercicio legítimo y violando el contenido esencial del derecho a la libertad personal, la propiedad privada y del derecho a la igualdad y no discriminación, de modo que la ley se percibe como discriminatoria hacia los motociclistas, limitando su libertad de movimiento y uso de la propiedad sin una base objetiva.

Por lo tanto, en ausencia de estadísticas actuales y robustas de fuentes transparentes y verificables, que demuestren que viajar con acompañante en motocicletas contribuye significativamente a la criminalidad, la propuesta vulnera indebidamente el ámbito formal de los derechos a la libertad de tránsito, propiedad privada, igualdad y no discriminación, basándose únicamente en el ámbito meramente material y posiblemente anecdótico de otro derecho (paz y a la tranquilidad), lo cual no es suficiente para justificar esta propuesta legislativa; por lo que, en su estado actual, constituye un ejercicio irrazonable del poder legislativo, resultando en una restricción desproporcionada de los derechos fundamentales sin una base empírica sólida.

En conclusión, al analizar esta propuesta legislativa se hace evidente que, pese a sus buenas intenciones, no se alinea completamente con los principios y fines constitucionales. La prohibición total del uso compartido de motocicletas es una medida demasiado restrictiva. La propuesta legislativa actual podría beneficiarse de ajustes que contribuyan a proteger efectivamente el bien humano debido, de la seguridad ciudadana, sin exceder los límites de lo que es razonablemente necesario para alcanzar este fin, es decir, que respeten el contenido esencial de los demás derechos en juego.

4.3 Eficacia de la propuesta

Respecto a la eficacia de la medida, es esencial preguntarse si la prohibición de llevar dos pasajeros en una motocicleta realmente incide en el núcleo del problema de la criminalidad, y si realmente contribuiría a reducir la delincuencia, o si solamente limita un comportamiento legal como es el libre tránsito.

La experiencia indica que: por un lado, de los delitos cometidos en motos lineales, no siempre es el acompañante quien ejecuta el delito, a veces lo hace el mismo conductor. Por otro lado, los delincuentes son capaces de adaptarse a las nuevas circunstancias generadas por la aprobación de nuevas leyes, y podrían simplemente cambiar a otros medios de transporte para cometer los mismos delitos, lo cual podría llevar a la ineficacia de la medida que trae la propuesta legislativa.

Del mismo modo, esta propuesta además de la prohibición de usar las motocicletas con compañía, incluye también medidas de identificación vehicular como placas en cascos o chalecos, lo cual no aborda el problema de fondo si se considera que los vehículos utilizados en crímenes a menudo son robados y no están vinculados a sus conductores. Por tanto, la propuesta de ley podría resultar ineficaz en su objetivo principal de mejorar la seguridad ciudadana.

Con respecto a las excepciones para familiares en el uso de motocicletas, que se mencionaba anteriormente, en la práctica, implementar y hacer respetar estas excepciones podría presentar desafíos significativos: en primer lugar, sería complicado para las autoridades verificar en tiempo real si los acompañantes en una motocicleta son realmente familiares del conductor. Esto requeriría sistemas eficientes y rápidos de identificación y verificación en manos de los agentes de policía.

Aunque en nuestro país existen sistemas eficientes de identificación y verificación como la plataforma nacional de identificación y autenticación de la identidad, el sistema de consultas en línea del RENIEC y el uso de verificación biométrica de identidad en RENIEC; estos sistemas requieren tiempo y no son lo suficientemente rápidos para el contexto dinámico de las motocicletas.

Esto podría generar retrasos y demoras, especialmente en áreas con mucho tráfico. Además, estos sistemas suelen estar diseñados para verificar la identidad individual, no para confirmar relaciones familiares en tiempo real, lo cual requiere información adicional que puede no estar inmediatamente disponible o integrada en los sistemas existentes. E incluso si la tecnología lo permitiera, revelar y verificar relaciones familiares puede involucrar compartir datos personales sensibles, lo que puede poner en riesgo el derecho a la privacidad.

En segundo lugar, para los casos en los que los familiares conformen bandas criminales, la excepción podría ser explotada para actividades ilícitas. En este caso, las autoridades necesitan mecanismos adicionales para prevenir, identificar y controlar el uso indebido de la excepción, como verificaciones de antecedentes o sistemas de seguimiento más rigurosos. Perú cuenta con varios sistemas de verificación de antecedentes y seguimiento

como certificados de antecedentes penales (CAPE), los antecedentes judiciales electrónico, el certificado de antecedentes policiales para uso nacional y la plataforma de interoperabilidad del Estado peruano que se utiliza para la verificación y validación de antecedentes penales, policiales y judiciales en línea, especialmente en el contexto de migraciones.

No obstante, estos sistemas están diseñados para procesos deliberados y detallados, y no para verificaciones rápidas en contextos dinámicos como el tráfico. El tiempo necesario para realizar las verificaciones podría no ser compatible con la rapidez requerida en situaciones de tráfico en tiempo real. Además, los sistemas como el CAPE, los antecedentes judiciales electrónicos y el certificado de antecedentes policiales están enfocados en verificar antecedentes penales, policiales y judiciales individuales, no para verificar relaciones familiares, que es una información específica y distinta.

Pese a todo lo dicho, esto no implica necesariamente que ninguna medida sea eficaz, sino que las estrategias de seguridad deben ser dinámicas y adaptarse a la evolución de los métodos delictivos, siempre respetando los principios de presunción de inocencia y razonabilidad. Cualquier medida restrictiva de derechos debe estar acompañada de políticas públicas diseñadas para mitigar o neutralizar los efectos negativos que estas restricciones puedan tener en los derechos afectados.

Las medidas adoptadas deben no solo considerar y mitigar sus posibles impactos negativos en la población, sino también incorporar estrategias que garanticen el respeto a los derechos fundamentales. Es crucial enfocarse en soluciones integrales y efectivas en la lucha contra la delincuencia, evitando restricciones amplias que podrían ser injustas para los ciudadanos que cumplen la ley.

En lugar de recurrir solo a acciones punitivas o limitantes, se debe priorizar un enfoque equilibrado que proteja tanto la seguridad pública como las libertades civiles, optando por medidas más específicas y justas en lugar de sanciones o restricciones severas unilaterales, como por ejemplo:

- Implementar sistemas de identificación mejorados para motocicletas, como etiquetas electrónicas o tecnología de reconocimiento de matrículas, que permitan un seguimiento más eficiente de las motocicletas sin restringir su uso.
- Intensificar la vigilancia focalizada en zonas de alta criminalidad, utilizando tecnología de vigilancia y patrullaje inteligente, en lugar de restringir el uso de motocicletas en general.
- Fomentar programas de registro voluntario, donde los propietarios de motocicletas puedan registrar voluntariamente sus vehículos en una base de datos que facilite su identificación en caso de robo o uso en actividades delictivas.

- Implementar campañas de concientización y formación para concientizar sobre el uso seguro y responsable de las motocicletas, incluyendo formación sobre seguridad vial y prevención del delito.
- Mejorar la infraestructura vial para asegurar que las carreteras y calles estén adecuadamente equipadas para el tránsito seguro de motocicletas, incluyendo la creación de carriles dedicados donde sea posible.
- Promover sistemas de alarma y rastreo para motocicletas, para disuadir el robo y facilitar la recuperación de vehículos robados.

Estas medidas se alinean con un enfoque armonizador, ya que buscan mejorar la seguridad pública sin imponer restricciones generales y desproporcionadas que afecten a los usuarios legítimos de motocicletas. Además, se basan en una lógica de prevención y cooperación, en lugar de una restricción unilateral. Por lo demás, estas medidas pueden hacer de la prohibición de dos personas en una misma motocicleta, una medida innecesaria porque con ellas se conseguiría la finalidad perseguida que es el aseguramiento de la seguridad pública, pero sin afectar el contenido de ninguno de los derechos fundamentales concernidos por el problema jurídico en cuestión.

4.4 Propuesta de mejora al proyecto de ley

Dado el análisis anterior y considerando la ausencia de referencias explícitas a estudios o datos que respalden la efectividad de la medida propuesta en la reducción de delitos sin discriminar a ciertos usuarios de motocicletas, la propuesta legislativa, tal como está presentada, enfrentaría serios cuestionamientos sobre su constitucionalidad bajo la teoría armonizadora. Por lo que es recomendable que no fuera aprobada por el Congreso sin antes realizar nuevamente una revisión profunda de la propuesta, asegurando que cualquier medida restrictiva esté debidamente fundamentada, sea razonable a los objetivos de seguridad perseguidos y armonice de manera efectiva los derechos concernidos por el problema jurídico para garantizar su conformidad con los principios constitucionales y los estándares de derechos humanos.

Para que la norma sea constitucional y eficaz bajo la teoría armonizadora, atendiendo al derecho a la paz y tranquilidad sin infringir otros derechos, se proponen las siguientes modificaciones:

1. Implementar la medida limitativa de manera selectiva en áreas con alta incidencia de delitos relacionados con motocicletas, en lugar de una aplicación general y uniforme. Esto reduce el riesgo de discriminación al impactar solo en áreas donde la medida es claramente

necesaria por las concretas circunstancias. Como ya se había mencionado antes, en el último dictamen de la propuesta, si se había pensado en mantener este criterio.

2. Establecer un carácter temporal para la medida limitativa, con revisiones periódicas para evaluar su efectividad y necesidad continuas. Nuevamente, el proyecto de ley ya contempla un límite de tiempo de 6 meses, prorrogable y establece algunas excepciones. Estos aspectos representan pasos importantes hacia la constitucionalidad de la medida, pues un límite temporal es un buen punto de partida porque establece la medida como excepcional y reconoce la necesidad de reevaluar su efectividad y necesidad con el tiempo.
3. Las excepciones deben ser claras y lo suficientemente inclusivas para no apartar arbitrariamente a ciertos grupos que dependen de las motocicletas para su sustento o necesidades básicas. Además, se debe permitir cierta flexibilidad en cómo se aplican las restricciones, considerando las necesidades y circunstancias particulares de los individuos afectados. Para salvar ello, debería pensarse en crear un proceso claro y accesible para que cualquier ciudadano solicite excepciones. Este proceso debe ser justo, transparente y no oneroso, para no crear barreras adicionales.
4. Se podría establecer un proceso mediante el cual las personas que necesiten transportar acompañantes en motocicletas lineales puedan obtener un permiso especial, sujeto a ciertos criterios y condiciones. Estos permisos podrían ser otorgados por autoridades competentes después de evaluar la justificación de la solicitud y asegurarse de que se tomen medidas adicionales de seguridad.
5. Lo principal es que, aunque la propuesta plantee que la norma tendrá un límite de tiempo para su aplicación y excepciones, su justificación debe ser transparente y basada en evidencia sólida que demuestre cómo las restricciones propuestas abordarán efectivamente los problemas de seguridad sin discriminar, incluyendo la incidencia de delitos cometidos utilizando motocicletas y cómo las restricciones específicas propuestas reducirían esos delitos.
6. Asimismo, incluso con un límite de tiempo y excepciones, es crucial monitorear cómo se implementa la ley en la práctica, incluyendo si las excepciones son suficientemente accesibles y si la ley se aplica de manera uniforme sin discriminación. Por ello, debe haber planes claros para evaluar el impacto de la ley, tanto en la seguridad ciudadana como en los derechos de las personas, incluyendo la consideración de cualquier efecto no deseado o discriminación inadvertida que pueda surgir.

En conclusión, la inclusión de un límite temporal y excepciones son aspectos positivos que muestran una consideración por la razonabilidad y la necesidad de equilibrar derechos en

conflicto. Sin embargo, para concluir firmemente que la propuesta es constitucional, estos aspectos deben ser parte de un enfoque integral que también incluya justificación basada en evidencia, procesos justos para la aplicación de excepciones, y un compromiso con el monitoreo y la evaluación de la medida. La efectividad de estos elementos debe ser claramente comunicada y demostrada para asegurar que la medida cumple con los principios de no discriminación y respeto a los derechos fundamentales.



Conclusiones

Primera: La exploración de las bases dogmáticas de los derechos fundamentales resalta su rol esencial en el sustento de la dignidad humana y la justicia social, enfatizando su carácter inherente y la obligación estatal de garantizarlos. La teoría armonizadora permite una interpretación y aplicación de los derechos fundamentales, asegurando su coexistencia sin conflictos y promoviendo políticas públicas que los respeten y aseguren la dignidad inherente a cada persona, como piedra angular para construir una sociedad más justa. Además, los hallazgos de esta investigación sugieren la necesidad de evaluar las medidas legislativas dirigidas a mejorar la seguridad ciudadana no solo por su constitucionalidad sino también por su efectividad práctica en promover una paz duradera, manteniendo un equilibrio que no transgreda los derechos fundamentales, en concordancia con los principios de un Estado democrático de derecho.

Segunda: Sobre el derecho fundamental a la paz y la tranquilidad, es imprescindible reconocer que no se limita únicamente a la ausencia de conflictos bélicos o violencia directa, sino que implica un compromiso profundo con la defensa y promoción de todos los derechos humanos. Por tanto, las políticas y acciones públicas destinadas a salvaguardar la seguridad ciudadana deben trascender las medidas coercitivas o de mero control, enfocándose en garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales que están intrínsecamente relacionados con la paz y la tranquilidad. La seguridad ciudadana no debe concebirse como un fin en sí mismo, aislado de otros derechos, sino como parte de un tejido social donde cada derecho fortalece y complementa a los demás.

Tercera: El Estado debe crear políticas de seguridad ciudadana que fomenten la paz y el respeto por los derechos de todos, evitando perpetuar ciclos de violencia o exclusión, sino que promuevan una convivencia pacífica y respetuosa. Esto requiere un enfoque integral y colaborativo, que incluya a distintos niveles de gobierno y la sociedad, enfocándose no solo en medidas reactivas a la criminalidad, sino que también promuevan la prevención del crimen y la violencia al abordar sus causas. La evaluación continua de estas políticas es crucial para su adaptación y efectividad, de manera que se ajusten a las necesidades cambiantes de la sociedad. Para asegurar comunidades seguras, es fundamental una planificación cuidadosa, la inclusión de diversas perspectivas en la elaboración de políticas, y un sólido compromiso con los valores democráticos y el respeto a los derechos fundamentales.

Cuarta: En el análisis de la constitucionalidad de propuestas legislativas sobre seguridad ciudadana el uso de la teoría armonizadora garantiza que las leyes de seguridad ciudadana respeten el marco constitucional, promuevan el bienestar colectivo y protejan los

derechos individuales, garantizando así el desarrollo de políticas públicas efectivas y constitucionalmente válidas en el ámbito de la seguridad ciudadana, asegurando la protección integral de los derechos y libertades fundamentales en la sociedad. Asimismo, en caso de conflictos normativos, se destaca la capacidad de este enfoque para resolverlos de manera equitativa y fundamentada.

Quinta: En el caso específico de la propuesta legislativa de prohibir que dos personas viajen en moto lineal por razones de seguridad ciudadana, el análisis según la teoría armonizadora muestra que la medida, tal como está propuesta, no se alinea completamente con los principios y fines constitucionales debido a la falta de fundamentación empírica clara que justifique las restricciones a otros derechos fundamentales como la libertad de tránsito, la propiedad privada, la igualdad y la no discriminación que tal medida provoca. Aunque la intención de la propuesta es legítima y busca fortalecer el derecho a la paz y la tranquilidad pública, la falta de datos estadísticos sólidos que respalden la eficacia de esta medida en la reducción de delitos significa que su justificación formal es insuficiente.

Sexta: Esto subraya la importancia de un análisis previo de constitucionalidad en el Congreso de la República, basado en la teoría armonizadora, para evitar vulneraciones injustificadas de derechos fundamentales y mejorar la eficiencia legislativa. Aplicar esta teoría al evaluar proyectos de ley, especialmente en temas de seguridad ciudadana, ayuda a equilibrar la protección de la seguridad pública con el respeto a los derechos fundamentales. Al enfocarse en la evaluación de cada caso concreto y considerar el contenido esencial de los derechos involucrados, facilita un punto medio que resguarda tanto la seguridad pública como los derechos individuales, promoviendo un diálogo constructivo entre distintos actores sociales y fortaleciendo la jurisprudencia. Este enfoque preventivo reduce el riesgo de futuros conflictos de inconstitucionalidad, minimiza la probabilidad de impugnaciones legales y contribuye a la estabilidad jurídica, ofreciendo un marco normativo coherente y estable.

Séptima: La presente tesis demuestra la eficacia de la teoría armonizadora en prevenir la vulneración de derechos fundamentales bajo el pretexto de proteger la seguridad ciudadana. La investigación confirma que es viable formular propuestas legislativas que salvaguarden la seguridad pública sin transgredir el núcleo esencial de otros derechos fundamentales. La adopción de un análisis constitucional previo, fundamentado en la teoría armonizadora, por parte del Congreso promoverá una legislación más reflexiva y ajustada a los principios constitucionales, que mantengan un balance adecuado entre los derechos individuales y los intereses colectivos. Este enfoque no solo refuerza el Estado de derecho y la seguridad

jurídica, minimizando las impugnaciones legales por inconstitucionalidades, sino que también establece un marco legislativo más justo y efectivo en materia de seguridad ciudadana.

Octava: La implementación de análisis de constitucionalidad previos en el Congreso de la República, guiados por la teoría armonizadora, se destaca como un progreso clave para disminuir la carga del TC, mejorando así la calidad legislativa y la cohesión entre leyes y jurisprudencia. Este enfoque fomenta leyes más informadas y alineadas con los principios constitucionales, lo que simplifica la ejecución de políticas públicas que honran los derechos fundamentales. Al anticipar y resolver cuestiones constitucionales en la etapa legislativa, se minimiza la intervención posterior del TC, liberándolo para enfocarse en desafíos jurídicos más significativos. Este avance representa un paso hacia un sistema jurídico más integrado y eficaz, fortaleciendo los pilares de la democracia y el Estado de derecho.

Novena: La seguridad ciudadana en Perú enfrenta desafíos significativos como la desigualdad socioeconómica, la corrupción, la ineficacia del sistema judicial y la falta de recursos en seguridad pública. Superar estos obstáculos requiere cambios integrales, como invertir en educación y oportunidades económicas para prevenir el crimen a largo plazo, el fortalecimiento del sistema judicial, combate a la corrupción y mejoras en recursos y capacitación para las fuerzas del orden. Si bien los desafíos son significativos, existe una posibilidad real de reducir la delincuencia mediante un compromiso a largo plazo del gobierno y la sociedad, manteniendo un enfoque integral en abordar las causas subyacentes y fortaleciendo las instituciones. La adopción de un enfoque armonizador en políticas de seguridad ciudadana puede jugar un papel clave en este proceso, equilibrando la seguridad pública con el respeto a los derechos individuales.

Referencias

- ABAD YUPANQUI, Samuel Bernardo. 1992. «Límites y respeto al contenido esencial de los derechos fundamentales: estudio preliminar.» *THEMIS Revista De Derecho* (21): pp. 7-15. ISSN 1810-9934.
- ALARCÓN LÓPEZ, Andrea Doris. 2021, año 1. «Ordenar una prisión preventiva por presión mediática no es constitucional.» *Revista Sapientia & Iustitia* 2: pp. 47-62. ISSN: 2709-1228. <https://doi.org/10.35626/sapientia.2.1.8>.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. 2020. *Plan Integral de Seguridad Ciudadana, convivencia y justicia (PISCCJ) de Bogotá 2020-2024*. 30 de junio. https://scj.gov.co/sites/default/files/planeacion/Documento%20PISCCJ%202020-2024_0.pdf.
- ALEXY, Roberts. 1993. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de estudios constitucionales.
- ALVITES, Elena. 2018. «La constitucionalización del ordenamiento jurídico peruano: avances y obstáculos del proceso.» *Revista de Derecho PUCP* (80): pp. 361-390. ISSN: 0251-3420. doi:<https://doi.org/10.18800/derechopucp.201801.010>.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. s.f. «Violencia con armas de fuego.» *Amnistía Internacional*. Último acceso: 7 de agosto de 2023. <https://www.amnesty.org/es/what-we-do/arms-control/gun-violence/>.
- APARICIO ALDANA, Rebeca Karina. 2016. «Una visión armonizadora de la interpretación jurídica de los derechos fundamentales: la coexistencialidad humana como fundamento de un análisis crítico al conflictivismo jurídico.» *Duodécima Jornadas Internacionales de Derecho Natural: Ley Natural y Dignidad Humana*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina. pp. 1-7. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/3061>.
- ARISTÓTELES. s.f. *Ética a Nicómaco*. Vol. I.
- ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. 2009, año XV. «Del Estado legal de derecho al Estado Constitucional de derecho y justicia.» *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* pp. 775-793. ISSN: 15104974. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/58431>.
- BERNAL PULIDO, C. 2005. «El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales.» Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. p. 775 y sgtes.

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime. 2014. «Noción, justificación y críticas al principio de proporcionalidad.» *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* vol. 47 (139): pp. 65-100. ISSN: 0041-8633. Último acceso: 29 de setiembre de 2022. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42730742003>.
- CARPIZO, Jorge. 2011. «Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características,» *Cuestiones Constitucionales* (25): pp. 3-29. ISSN: 1405-9193.
- CARTAGENA SANTOS, Ilda Lilian. 2010. «Seguridad Ciudadana un derecho humano.» *Revista Regional de Derechos Humanos* (2): pp. 3-13. Último acceso: 10 de marzo de 2023. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/60910>.
- CASTILLO CÓRDOVA, Luis. 2005. «¿Existen los llamados conflictos entre derechos fundamentales? Cuestiones Constitucionales.» *Revista mexicana de derecho constitucional* (12): pp. 99-129. ISSN: 1405-9193.
- . 2005. «Algunas pautas para la determinación del contenido constitucional de los derechos fundamentales.» *Repositorio Institucional PIRHUA*. Vol. 139. pp. 3-13. <https://hdl.handle.net/11042/2065>.
- CASTILLO CÓRDOVA, Luis. 2010. «El contenido constitucional de los derechos fundamentales como objeto de protección del amparo.» *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* (14): pp. 89-118. ISSN 1138-4824. Último acceso: 21 de setiembre de 2022. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=333152>.
- CASTILLO CÓRDOVA, Luis. 2018. «El Derecho Constitucional sobre Derechos Humanos.» *Derecho & Sociedad* (51): pp. 33-42. ISSN: 2079-3634.
- CASTILLO CÓRDOVA, Luis. 2014. «El significado del contenido esencial de los derechos fundamentales.» *Foro Jurídico* (13): pp. 143-154. ISSN: 2414-1720. Último acceso: 27 de setiembre de 2022. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/13783>.
- . 2020. «Estudio introductorio: Lineamientos del derecho constitucional de los derechos humanos.» ZAGREBELSKY, Gustavo, MARCENÒ, Valeria & PALLANTE, Francesco. *Manual de derecho constitucional*. Zela Grupo Editorial. pp. 25-106. ISBN: 978-612-48214-0-0.
- CASTILLO CÓRDOVA, Luis. 2019. «La relación entre el derecho nacional y el derecho convencional como base de control de convencionalidad.» *Estudios constitucionales* 17 (2): pp. 15-52. ISSN 0718-5200. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002019000200015>.

- CASTILLO CÓRDOVA, Luis. 2022. «Las fuentes constitucionales sobre derechos fundamentales.» *Centro de Investigaciones Judiciales* (Fondo Editorial del Poder Judicial del Perú) pp. 97. ISBN: 978-612-4484-36-0.
- CAVADID JIMENEZ, Alvaro José. 2023. «La armonización de los derechos fundamentales. Una teoría alternativa para resolver la tensión en la resolución de los dilemas de los derechos fundamentales.» Artículo científico para optar al título de especialista en filosofía del derecho y teoría jurídica. DUARTE CUADROS, R.A. (Tutor), Universidad libre, Bogotá. <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/24439>.
- CCPR. 1988. *Derecho a la intimidad (art. 17). Observación general N° 16. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I)*. 8 de abril. <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fc365a.html>.
- . 2016. *Informe conjunto del relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/* 4 de febrero. <https://www.refworld.org/es/docid/575135994.html>.
- . 1983. *Observación General N° 11, Art. 20, 19° Período de sesiones U.N. DOC. HRI/GEN/1/REV. 7 AT 151*". <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom11.html>.
- . 1982. *Observación General N° 8, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 9 - Derecho a la libertad y a la seguridad personales, 16° período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 147*. <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom8.html>.
- CEPAZ. 2022. *¿De qué hablamos cuando hablamos de paz?* 21 de junio. Último acceso: 12 de diciembre de 2022. <https://cepaz.org/articulos/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-paz/>.
- CIDH. 2013. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. Estados Unidos*. ISBN 978-0-8270-6096-8. 30 de diciembre. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/31763.pdf>.
- . 2009. *Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. 31 de diciembre. Último acceso: 25 de marzo de 2023. <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/519>.
- COIMBRA, Luis Octavio, y Álvaro BRIONES. 2019. «Crimen y castigo. Una reflexión desde América Latina. .» *URVIO. Revista Latinoamericana de estudios de seguridad* (24): pp. 26-41. ISSN-e 1390-4299. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7025031>.

- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE PERÚ. 2023. «Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 556/2021-CR, 1303-2021-CR, 1326/2021-PE, 1333/2021-CR, 1478/2021-CR 1637/2021-GL, 1694/2021-CR y 3219/2022-CR.» *con texto sustitutorio propone la Ley que modifica el Decreto Legislativo 1216, Decreto Legislativo que fortalece la seguridad ciudadana en materia de tránsito y transporte.* <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NzIwOTE=/pdf>.
- DE DOMINGO PÉREZ, T. 2001. «DE DOMINGO PÉREZ, T. ¿Conflictos entre derechos fundamentales?» *Centro de Estudios Políticos Constitucionales*. Madrid. p. 357.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (PERÚ). 2004. *Informe Defensorial N° 81: Libertad de Tránsito y Seguridad Ciudadana. Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana*. Último acceso: 28 de marzo de 2023. <https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-no-81/>.
- . 2000. *Informe N° 48: Situación de la libertad de expresión en el Perú*. Lima. octubre. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_48.pdf.
- DURAND RIVERA, Willman Ruperto. 2003. «Los derechos fundamentales como contenido esencial del Estado de derecho.» *Anuario de derecho constitucional Latinoamericano* pp. 283-290. ISSN: 1510-4974. Último acceso: 3 de octubre de 2022. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constituci>.
- EFFIO ARROYO, B. 2015. *La estructura de los derechos fundamentales y su interpretación constitucional*. Lima: Thomson Reuters.
- ESCOBAR, M., M. Lina, Margarita CÁRDENAS-POVEDA, R. BENÍTEZ, Vicente, y Sebastián MaNTILLA-BLANCO. 2011. «El derecho a la paz. ¿Una norma programática, con tendencia a lo normativo o a lo semántico?» *Vniversitas* (123): pp. 141-167. ISSN: 0041-9060. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82522608006>.
- ESPÍN, Johana. 2010. *La seguridad ciudadana y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países de la Región Andina. Ecuador*. Editorial Flacso Secretaría General.
- FEINSTEIN, Osvaldo Néstor. 2007. «Evaluación pragmática de políticas públicas.» *ICE, Revista de Economía* (836): pp. 19-31. ISSN: 463-20596. <https://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1047>.
- FERRAJOLI, Luigi. 2001. «Pasado y futuro del Estado de Derecho.» *Revista Internacional de filosofía política* (17): pp. 31-46. ISSN: 1132-9432. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=173408>.

- FERRAJOLI, Luis. 2002. «Positivismo crítico, derechos y democracia.» *ISONOMÍA* (16): pp. 7-20. ISSN: 1405-0218. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182002000100007&lng=es&nrm=iso.
- FREIXES SANJUÁN, Teresa, y José Carlos REMOTTI CARBONELL. 1995. «La Configuración Constitucional de la Seguridad Ciudadana.» *Revista de Estudios Políticos* (87): pp. 141-162.
- GARCÍA TOMA, Víctor. 2018. «La dignidad humana y los derechos fundamentales.» *Derecho & sociedad* (51): pp. 13-31. ISSN: 2079-3634.
- GROS ESPIELL, Héctor. 2005. «El derecho humano a la paz.» *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Tomo II* pp. 517-546. ISSN: 15104974. Último acceso: 10 de enero de 2023. <https://corteidh.or.cr/tablas/r21744.pdf>.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH). 2011. «Módulo instruccional: Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales. .» San José: Editorial Servicios Especiales del IIDH. 114.
- JARAMILLO JASSIR, Mauricio. 2015. «El tránsito de la seguridad nacional a la ciudadana. Los retos de la descentralización en materia de seguridad ciudadana.» *Revista Criminalidad* 57 (2): pp. 287-299. ISSN-e 1794-3108. Último acceso: 13 de febrero de 2023. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5456802>.
- LANDA ARROYO, César. 2013. «La constitucionalización del derecho peruano.» *Revista de la Facultad de Derecho de la PUCP* (71): pp. 13-36. ISSN: 0251-3420. doi:<https://doi.org/10.18800/derechopucp.201302.001>.
- LIZARZABURU ROMERO, Luis Germán. 2016. «¿Existe un verdadero conflicto entre el derecho a la propiedad, la servidumbre minera y la expropiación en el Perú? Análisis a la luz del caso Quellaveco aplicando la teoría armonizadora de derechos.» Tesis por el título profesional de Abogado, Universidad Católica San Pablo, Arequipa. <https://hdl.handle.net/20.500.12590/14885>.
- MARTÍNEZ-PUJALTE, A. s.f. «La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales.» *Centro de Estudios Constitucionales*.
- MENDOZA AYMA, Francisco Clis. 2017. *Prisión preventiva. Dilettantes mediáticos y conocimiento jurídico*. 7 de agosto. <https://lpderecho.pe/prision-preventiva-dilettantes-mediaticos-conocimiento-juridico-legis/>.
- MINDEF, MINISTERIO DE DEFENSA. 1997. *Doctrina básica de defensa Nacional*. Lima: Ministerio de Defensa . <http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc353/doc353.htm>.

- MINDEF, MINISTERIO DE DEFENSA. 2005. «Libro Blanco de la Defensa Nacional: Perú.» *Ministerio de Defensa*.
- MINISTERIO DE DEFENSA. 2005. «Libro Blanco de la Defensa Nacional: Perú.» *Ministerio de Defensa*. Lima.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO. 2010. *Estado Plurinacional de Bolivia. “Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025.* https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/PDES_2021-2025a_compressed_0.pdf.
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE ECUADOR. 2019. *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030 – Anexo B.* <https://www.armada.mil.ec/slides/slide/plan-nacional-de-seguridad-integral-2019-2030-anexo-b-161>.
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE PERÚ. 2022. *Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030.* <https://www.gob.pe/institucion/mininter/informes-publicaciones/3150919-politica-nacional-multisectorial-de-seguridad-ciudadana-al-2030>.
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA RELACIONES INTERIORES, JUSTICIA Y PAZ. 2019. *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030*. http://www.mpprijp.gob.ve/wp-content/uploads/2019/07/CUADRANTES_DE_PAZ.pdf.
- MONEREO ATIENZA, Cristina. 2013. «Teoría formal y material de los derechos fundamentales. Reflexiones en torno a la teoría de los derechos fundamentales de Luigi Ferrajoli.» *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho* (27): pp. 121-154. ISSN: 1138-9877. <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/1776>.
- MUGGAH, Robert, Juan Carlos GARZÓN, y Manuela SUÁREZ. 2018. «La «mano dura»: los costos de la represión y los beneficios de la prevención para los jóvenes en América Latina.» *Igarape Institute* (36): pp. 1-31. ISSN 2359-098X. <http://www.jstor.org/stable/resrep20643.1>.
- MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PIURA. 2023. *Ordenanza del Plan de Acción Provincial de seguridad ciudadana 2024-2027.* <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5634525/4990854-om393-00.pdf>.
- NACIONES UNIDAS. s.f. «Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.» *Naciones Unidas. Objetivos de desarrollo sostenible.* Último acceso: 3 de mayo de 2023. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>.

- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. 2004. «Pautas para superar las tensiones entre los derechos a la libertad de opinión e información y los derechos a la honra y la vida privada.» *Revista de Derecho* 17: pp. 139-160. ISSN 0718-0950. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-0950200400020006>.
- OEA. 2013. *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*. mayo. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>.
- OLANO ALOR, Aldo. 2000. «Las Rondas Campesinas en el Perú. Una breve historia.» *OASIS: Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales* (6): pp. 157-169. ISSN 1657-7558.
- ORREGO, César Augusto. 2013, año XIX. «Una aproximación al contenido constitucional del derecho de autodeterminación informativa en el ordenamiento jurídico peruano.» *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* pp. 311-330. ISSN 2346-0849. Último acceso: 7 de marzo de 2023. <https://biblioteca.corte>.
- OTAMENDI, María Alejandra. 2016. «Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina: aclarando la paradoja.» *Revista Brasileira de Segurança Pública* 10 (1): pp. 56-87. ISSN: 1981-1659. Último acceso: 5 de abril de 2023. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/103631>.
- PACHECO GÓMEZ, Máximo. 1995. «Los derechos fundamentales de la persona humana.» En *Estudios básicos de derechos humanos*, de K. ANDERSON, et al., Antonio A compilado por CANÇADO TRINDADE y Lorena GONZÁLEZ VOLIO, editado por tomo II Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 329. ISBN: 9977-962-65-0. San José.
- PALLARES PORTA, Francesc. 1988. «Las políticas públicas: El sistema político en acción.» *Revista de estudios políticos* (62): pp. 141-162. ISSN: 0048-7694. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27007.pdf>.
- PNUD. 2019. *Informe nacional de desarrollo humano 2005*. 3 de marzo. Último acceso: 22 de abril de 2023. <https://www.undp.org/es/costa-rica/publications/informe-nacional-desarrollo-humano-2005>.
- . 2014. «Sinopsis: Seguridad Ciudadana.» *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. 15 de abril. Último acceso: 11 de abril de 2023. <https://www.undp.org/es/publications/sinopsis-seguridad-ciudadana>.
- PRIETO SANCHIS, Luis. 2002. «La limitación de los derechos fundamentales y la norma de clausura del sistema de libertades .» *Pensamiento constitucional* 8 (8): pp. 61-102.

- ISSN: 2223-0262.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view>.
- PRIORI POSADA, Giovanni. 1997. «La tutela jurisdiccional de los derechos difusos: una aproximación desde el derecho procesal constitucional.» *Ius et Veritas* (14): pp. 97-108. ISSN 1995-2929. Último acceso: 19 de abril de 2023.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15709>.
- RAMÍREZ CHAVARRY, Willy. 2022. *Paz, tranquilidad, tiempo libre y descanso*. 24 de octubre. <https://www.expreso.com.pe/opinion/paz-tranquilidad-tiempo-libre-y-descanso/>.
- RAMOS GARCÍA, José María. 2005. «Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual.» *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* 47 (194): pp. 33-52. ISSN 0185-1918. Último acceso: 19 de febrero de 2023.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42119403>.
- RODRIGUEZ VELARDE, Javier. 2018. «Paz y justicia: la paz perpetua no se logrará si no hay igualdad.» *Notaría Rodríguez Velarde*. 5 de agosto. Último acceso: 22 de abril de 2023. <https://rodriguezvelarde.com.pe/2018/08/05/paz-y-justicia/>.
- RUIZ MIGUEL, Carlos. 1991. «La tercera generación de los derechos fundamentales.» *Revista de Estudios Políticos* (72): pp. 301-312. ISSN 0048-7694.
- RUÍZ MOLLEDA, Juan Carlos. 2009. «Estado Constitucional de Derecho, democracia y descentralización.» *Diálogo Regional: Estado de Derecho en el marco de la Descentralización en los Países Andinos*. Lima: Capacides. pp. 3-35.
- SALAZAR LAYNES, Juan Ulises. 2008. «El contenido esencial de los derechos constitucionalmente protegidos.» *Foro jurídico* (8): pp. 142-152. ISSN: 2414-1720.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18503>.
- SALGUERO SALVADOR, Geovani. 1998. «Hacia la consolidación del derecho humano a la paz. El aporte del Acuerdo de Paz Firme y Duradera (Guatemala, 1996) a la consolidación del derecho humano a la paz.» Tesis de maestría. N. E. Consani (director), Universidad de la Plata, Buenos Aires. Último acceso: 18 de enero de 2023.
doi:<https://doi.org/10.35537/10915/1755>.
- SÁNCHEZ VELÁSQUEZ, David. 2020. «Introducción al estudio de las políticas públicas.» *Revista de la escuela Nacional de Administración Pública ENAP* (4): pp. 59-76. ISSN: 2522-6738. <https://doi.org/10.54774/ss.2020.04.04>.

- SERNA, Pedro, y Fernando TOLLER. 2000. «La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos.» Vol. 171. Buenos Aires: La Ley. pp. 92-93. ISBN: 950-527-369-x.
- SERRANO GÓMEZ, Enrique. 2012. «Teoría de la Constitución, positivismo y derechos fundamentales.» *Revista Andamios: revista de investigación social* 9 (18): pp. 59-87. ISSN: 2594-1917. Último acceso: 13 de agosto de 2022. doi:<https://doi.org/10.29092/uacm.v9i18.409>.
- SILVA SÁNCHEZ, Jesús María. 2009. «El populismo punitivo.» *Escritura pública* (55): p.15. ISSN 1695-6508. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2933460>.
- SILVA, Erwin. 2011. «El Derecho Humano a la Paz - Elementos y Perspectivas.» *Cultura de Paz, año XVII* (54): pp. 23-25. ISSN: 22199381.
- SPECTOR, Horacio. 2001. «La filosofía de los derechos humanos.» *Isonomía revista de Teoría y Filosofía del Derecho* (15): pp. 7-53. ISSN: 1405-0218. Último acceso: 10 de julio de 2022. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=363667029003>.
- TORRES, José Luis. 2002. «Naturaleza e historia de los Derechos Humanos.» *Revista ESPIGA* 3 (5): pp. 1-14. ISSN: 1409-4002. Último acceso: 10 de julio de 2022. doi:<https://doi.org/10.22458/re.v3i5.755>.
- UBILLÚS SEGURA, Jheimy Leonardo. 2016. «La Seguridad Ciudadana y su desarrollo en el marco del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.» Repositorio académico de la Universidad San Martín de Porres, Universidad San Martín de Porres, pp. 1-22. Último acceso: 4 de agosto de 2023. <https://hdl.handle.net/20.500.12727/2377>.
- VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl. 2009. «Hacia una nueva definición del concepto política pública.» *Desafíos* 20: pp. 149-187. ISSN: 0124-4035. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633165006>.

Jurisprudencia

Corte IDH. *Caso Acosta Calderón vs. Ecuador*, sentencia del 24 de junio de 2005.

Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, sentencia del 28 de noviembre de 2018.

Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, sentencia del 22 de febrero de 2002.

Corte IDH. *Caso Bayarri vs. Argentina*, sentencia del 30 de octubre de 2008.

Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez vs. Ecuador*, sentencia del 21 de noviembre de 2007.

Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, sentencia del 19 de septiembre de 2006.

Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia del 29 de marzo de 2006.

Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*, sentencia del 19 de noviembre de 1999.

Corte IDH. *Caso de los pueblos indígenas kuna de madungandí y emberá de bayano y sus miembros vs. Panamá*, sentencia del 14 de octubre de 2014.

Corte IDH. *Caso Gangaram Panday Vs. Surinam*, sentencia de 21 de enero de 1994.

Corte IDH. *Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia del 17 de noviembre de 2015.

Corte IDH. *Caso J. VS. Perú*, sentencia del 27 de noviembre de 2013.

Corte IDH. *Caso Ortiz Hernández y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia del 22 de agosto de 2017.

Corte IDH. *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo*, sentencia del 06 de mayo de 2008.

Corte IDH. *Caso Servellón García y otros vs. Honduras*, sentencia del 21 de septiembre de 2006.

Corte IDH. *Caso Tribunal Constitucional Vs. Perú*, sentencia del 31 de enero de 2001.

Corte IDH. *Caso Valencia Campos y otros vs. Bolivia*, sentencia del 18 de octubre de 2022.

Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, sentencia del 19 de julio de 1988.

Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 4 de julio de 2007.

Corte Suprema de Justicia de Perú. Casación N° 553-2018/Lambayeque, sentencia del 11 de setiembre de 2019 .

TC. Expediente N° 0002-2008-PI/TC, sentencia del 09 de septiembre de 2009.

TC. Expediente N° 0013-2003-CC/TC, sentencia del 29 de diciembre de 2003.

- TC. Expediente N° 0017-2003-AI/TC, sentencia del 16 de marzo de 2004.
- TC. Expediente N° 005-2001-AI/TC, sentencia del 15 de noviembre de 2001.
- TC. Expediente N° 005-2003-AI/TC, sentencia del 03 de octubre de 2003.
- TC. Expediente N° 01606-2018-PHC/TC, sentencia del 20 de diciembre de 2022.
- TC. Expediente N° 03882-2016-PHC/TC Y EXP. N° 4038-2016-PHC/TC, sentencia del 04 de diciembre de 2018.
- TC. Expediente N° 04072-2009-PA/TC, sentencia del 26 de mayo de 2010.
- TC. Expediente N° 04271-2012-PA/TC, sentencia del 19 de abril de 2016.
- TC. Expediente N° 06712-2005-HC/TC, sentencia del 17 de octubre de 2005.
- TC. Expediente N° 0905-2001-AA/TC, sentencia del 14 de agosto de 2002.
- TC. Expediente N° 2333-2004-HC/TC, sentencia del 12 de agosto de 2004.
- TC. Expediente N° 2663-2003-HC/TC, sentencia del 23 de marzo de 2004.
- TC. Expediente N° 2876-2005-PHC/TC, sentencia del 22 de junio de 2005.
- TC. Expediente N° 4677-2004-PA/TC, sentencia del 07 de diciembre de 2005.
- TC. Expediente N° 5994-2005-PHC/TC, sentencia del 29 de agosto de 2005.
- TC. Expediente N° 950-00-HD/TC, sentencia del 13 de diciembre de 2001.
- TC. Expediente N° 00019-2005-PI/TC, sentencia del 21 de julio de 2005.
- TC. Expediente N° 0023-2005-PI/TC, sentencia del 27 de octubre de 2006.
- TC. Expediente N° 02424 2018-PA/TC, sentencia del 27 de noviembre de 2019.
- TC. Expediente N° 03258-2010-PA/TC, sentencia del 20 de abril de 2011.
- TC. Expediente N° 04386-2009-PHC/TC, sentencia del 17 de marzo de 2010.
- TC. Expediente N° 05614-2007-AA, sentencia del 20 de marzo de 2009.
- TC. Expediente N° 1417-2005-AA/TC, sentencia del 08 de julio de 2005.
- TC. Expediente N° 2016-2004-AA/TC, sentencia del 05 de octubre de 2004.
- TC. Expediente N° 579-2008-AA/TC, sentencia del 05 de junio de 2008.
- TC. Expediente N° 5994-2005-PHC/TC, sentencia del 29 de agosto de 2005.
- TC. Expediente N° 6218-2007-PHC/TC, sentencia del 17 de enero de 2008.