



Proyecto de Ley N° ..... *1326/2021-PE*



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Lima, 17 febrero de 2022

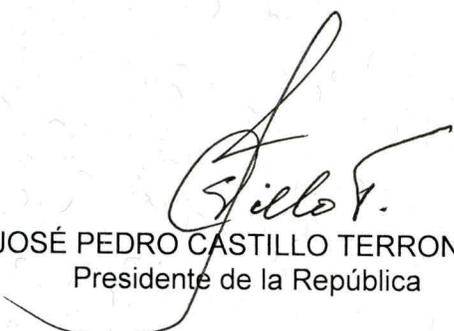
OFICIO N° 034 -2022 -PR

Señora  
**MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO**  
Presidenta del Congreso de la República  
Congreso de la República  
**Presente.** -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que establece restricciones en el uso de motocicletas en zonas urbanas con alto riesgo de victimización delictiva.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

  
JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES  
Presidente de la República

  
ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ  
Presidente del Consejo de Ministros



# Proyecto de Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:



X. Caceres D. B.

## LEY QUE ESTABLECE RESTRICCIONES EN EL USO DE MOTOCICLETAS EN ZONAS URBANAS CON ALTO RIESGO DE VICTIMIZACIÓN DELICTIVA

### Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo N° 1216, Decreto Legislativo que fortalece la seguridad ciudadana en materia de tránsito y transporte, para establecer restricciones en el uso de vehículos automotores de carrocería motocicleta en zonas urbanas con alto riesgo de victimización delictiva, a efectos de proteger a la ciudadanía de delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, contra el patrimonio y contra la libertad.

### Artículo 2.- Incorporación del Capítulo V y los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 al Decreto Legislativo N° 1216

Incorpórase el Capítulo V y los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 al Decreto Legislativo N° 1216, en los siguientes términos:

#### “CAPÍTULO V

#### MEDIDAS EXCEPCIONALES DE PREVENCIÓN DEL CRIMEN

### Artículo 14.- Medidas excepcionales que restringen el uso de motocicletas

El Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, puede disponer las siguientes medidas excepcionales para prevenir el crimen:



1. La prohibición de pasajeros en vehículos automotores de carrocería motocicleta en circulación por zonas urbanas.
2. La prohibición de portar armas de fuego a las personas que viajen en motocicletas sin importar si cuentan con licencia para portarlas.

#### **Artículo 15.- Criterios para disponer medidas excepcionales**

Las medidas excepcionales reguladas en el artículo 14 se disponen en las zonas urbanas de distritos, provincias o departamentos con presencia considerable de victimización delictiva. Para ello se evalúa el nivel de incidencia de las siguientes variables:

1. Homicidios cometidos mediando el uso de motocicletas.
2. Robos cometidos mediando el uso de motocicletas.
3. Presencia de bandas delictivas o de crimen organizado que operan a través del uso de motocicletas para perpetrar delitos.
4. Sucesos delictivos cometidos mediando el uso de motocicletas y que causen grave alarma social.



X. Caceres D. B

Para disponer alguna de las medidas excepcionales es suficiente con verificar alta incidencia de uno o más de las variables conforme a los registros oficiales que están a cargo de la Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y el Instituto Nacional de Estadística e Informática, los que deben ser reportados periódicamente al Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC). El CEIC informa bimensualmente al Ministerio del Interior sobre la incidencia delictiva sistematizada, para la evaluación y adopción de las medidas excepcionales.

#### **Artículo 16.- Disposición legal de las medidas excepcionales**

Las medidas excepcionales se disponen a través de un Decreto Supremo que es refrendado por los titulares del Ministerio del Interior y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

#### **Artículo 17.- Alcances de las restricciones o prohibiciones**

El Decreto Supremo que dispone las medidas excepcionales debe precisar expresamente los siguientes tópicos, según corresponda:

1. Las medidas excepcionales específicas que se aplicarán.
2. El distrito, la provincia o departamento que será objeto de la medida excepcional.
3. El periodo durante el cual tendrá vigencia la medida excepcional, el mismo que no podrá exceder los seis (06) meses. Dicho plazo puede ser prorrogado por un plazo igual y por única vez.
4. Los días y el horario en el que tendrán efectos las medidas excepcionales.
5. El plazo de la entrada en vigencia de las medidas aplicadas luego de emitido el Decreto Supremo.
6. Supuestos excepcionales a los que no son aplicables las medidas excepcionales como motocicletas policiales, motocicletas municipales, motocicletas para el traslado de profesionales de prensa, u otros casos que resulten justificados de acuerdo al contexto.



# Proyecto de Ley

## Artículo 18.- Sanción por incumplir restricciones en el uso de motocicletas

La sanción acumulativa por el incumplimiento de las restricciones en el uso de motocicletas consta de una multa equivalente a la más alta que se impone por una infracción muy grave en el Reglamento Nacional de Tránsito, el internamiento de la motocicleta hasta que culmine el periodo dispuesto por el Decreto Supremo, la retención de la licencia de conducir y/o la cancelación e inhabilitación para obtener licencia para conducir motocicleta por cinco (05) años. La Policía Nacional del Perú establece y aplica la sanción acumulativa en coordinación con las autoridades encargadas de cada materia sancionatoria, según corresponda.



Si la multa no es pagada, la motocicleta queda retenida, aunque el periodo dispuesto por el Decreto Supremo haya culminado.

El Ministerio del Interior y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones se encargan de tipificar y graduar las infracciones administrativas que transgreden las prohibiciones reseñadas en el artículo 14 de la presente norma y determinar las sanciones aplicables. La tipificación se realiza en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1216.”

## Artículo 3.- Modificación del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1216

Modifíquese el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1216, en los siguientes términos:

### “Artículo 5.- Uso de implementos de seguridad e identificación en vehículos menores

5.1 Los conductores y pasajeros de motocicletas utilizan cascos de seguridad, y chalecos distintivos que lleven impreso de manera visible el número de placa del vehículo, conforme a las especificaciones técnicas previamente establecidas. La impresión en los chalecos se ubica en la parte alta de la espalda. Asimismo, debe instalarse la calcomanía holográfica de seguridad en la parte anterior del vehículo que permita su identificación a través de los sistemas de control electrónico vehicular.

5.2 El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio del Interior, emite la regulación complementaria sobre **mayores** especificaciones técnicas para el uso del casco de seguridad, el chaleco, así como las restricciones o limitaciones.”



## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

### PRIMERA. - Vigencia de las restricciones en el uso de motocicletas

Las exigencias establecidas en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1216 referidas al uso de la calcomanía holográfica de seguridad en la parte anterior del vehículo y el uso de chalecos distintivos cobran vigencia a los quince (15) días calendario contados a partir de la publicación de la presente norma, plazo dentro del cual el Ministerio de Transportes y Comunicaciones emite las especificaciones técnicas necesarias.

Las medidas excepcionales reguladas en Capítulo V del Decreto Legislativo N° 1216 son aplicables desde la fecha que lo disponga el Decreto Supremo señalado en el artículo 16.

### SEGUNDA. - Adecuación del Reglamento

El Ministerio del Interior y el Ministerio de Transportes y Comunicación se encargan de adecuar el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1216 a las modificaciones dispuestas en la presente norma en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario.



X. Caceres D. P.

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

### ÚNICA. - Modificación del artículo 317-A del Código Penal

Modifíquese el artículo 317-A del Código Penal, en los siguientes términos:

#### Artículo 317-A. Marcaje o reglaje

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años el que para cometer o facilitar la comisión de cualquiera de los delitos previstos en los artículos 106, 107, 108, 108-A, **108-C**, 121, 152, 153, 170, 171, 172, 173, 173-A, 175, 176, 176-A, 177, 185, 186, 188, 189 o 200 del Código Penal, acopia o entrega información, realiza vigilancia o seguimiento, o colabora en la ejecución de tales conductas mediante el uso de armas de fuego, vehículos, teléfonos u otros instrumentos idóneos.

La pena privativa de libertad será no menor de seis ni mayor de diez años cuando el agente:

1. Es funcionario o servidor público y aprovecha su cargo para la comisión del delito.
2. Mantiene o mantuvo vínculo laboral con la víctima u otro vínculo que la impulse a esta última a depositar su confianza en el agente.
3. Utilice a un menor de edad.



# Proyecto de Ley



4. Labora, pertenece o está vinculado a una empresa del sistema financiero y, por razón de su cargo u oficio, tiene conocimiento de los ingresos económicos, operaciones bancarias u otros datos sobre el patrimonio de la víctima.

5. Actúa en condición de integrante de una organización criminal.

.....  
JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES  
Presidente de la República

.....  
ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ  
Presidente del Consejo de Ministros



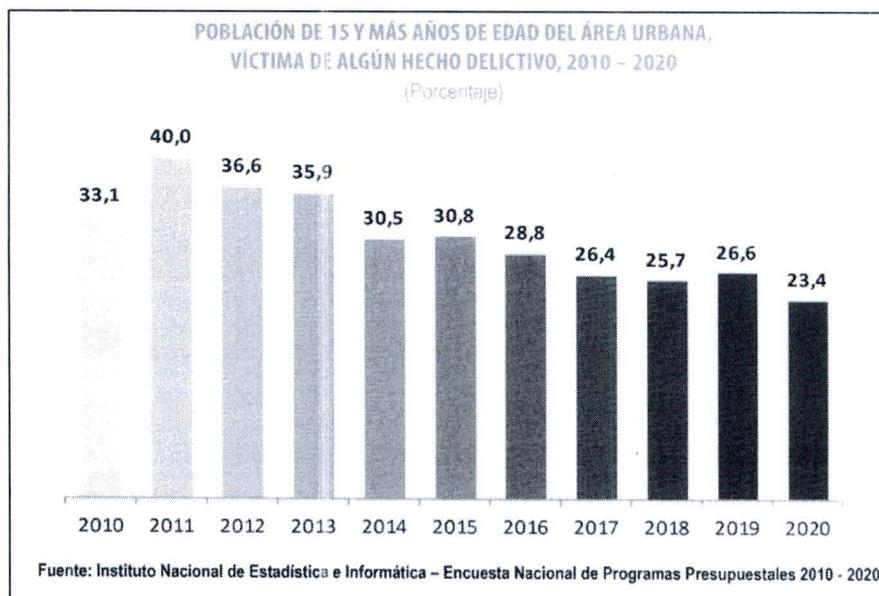
## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Necesidad de reducir la violencia delictiva

Las cifras oficiales de la incidencia delictiva en el Perú, conforme a los datos publicados por Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), exponen que entre el año 2017 y el año 2020, casi un cuarto de la población peruana que habita zonas urbanas y que tiene más de quince (15) años fue víctima de un suceso delictivo.



X. Cáceres D. B.



Fuente: INEI

Al analizar el universo de la victimización en el año 2020, las cifras del INEI destacan que el robo es el suceso delictivo con mayor cantidad de víctimas, alcanzando el 40% del total de víctimas que reportan su condición. Los objetos afectados suelen ser pertenencias como dinero, carteras y celulares en su gran mayoría, pero también elementos patrimoniales más significativos como vehículos y viviendas resultan afectados.

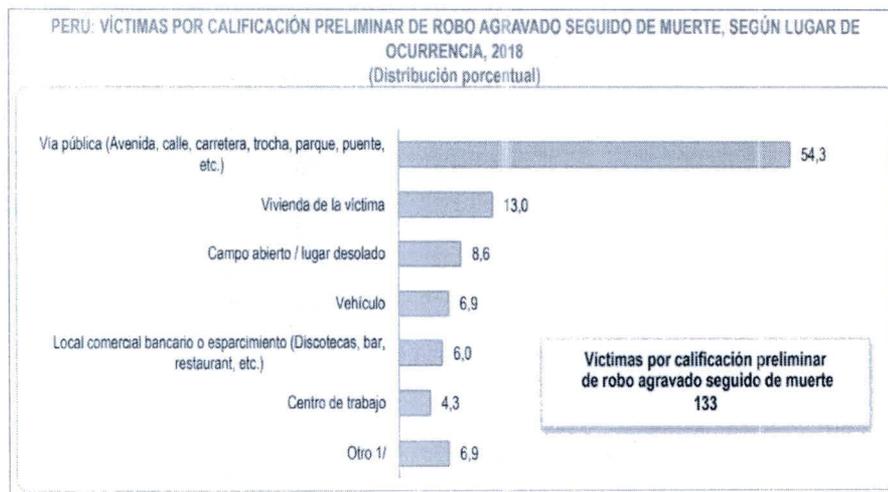


Fuente: INEI

Un aspecto preocupante es el nivel de agresividad que presenta el fenómeno del robo en los últimos años. Así, al profundizar en su incidencia en el año 2018, se aprecian sucesos con especial nivel de violencia en la ejecución del despojo, al punto de desenlazar en la muerte de la víctima. En dicho año, los robos seguidos de muerte alcanzaron la cifra de ciento treinta y tres (133) casos. Como se advierte en los siguientes gráficos, la mayoría de ellos -el 54.3%- se cometieron en la vía pública.



X. Caceres D. B.

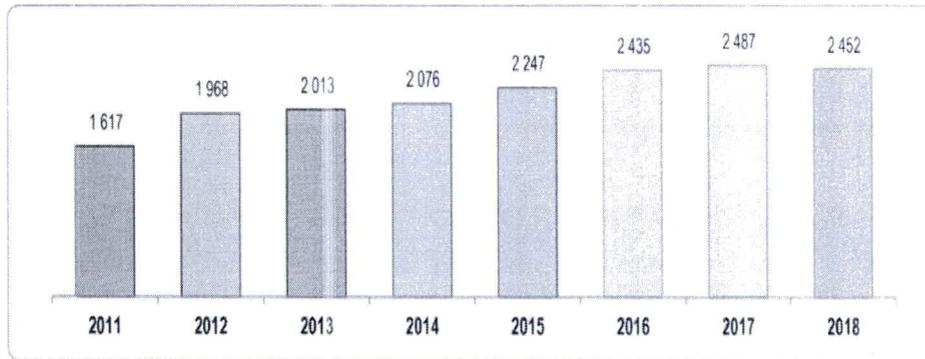


Fuente: INEI

Al integrar las referencias estadísticas de los robos en los últimos años, se desprende especial incidencia en el despojo violento de pertenencias comúnmente trasladadas por las personas en la vía pública con riesgo de afectación de sus vidas y su integridad. Al respecto, no es un dato menor que la violencia homicida también haya aumentado en los últimos años conforme al reporte del INEI sobre el periodo 2011-2017, solo exponiendo una leve reducción hacia el año 2018. Según el reporte, desde el año 2016 hasta el año 2018, cada año ha superado los dos mil cuatrocientos (2400) homicidios dolosos.



PERÚ: MUERTES VIOLENTAS ASOCIADAS A HECHOS DELICTIVOS DOLOSOS, 2011 - 2018  
(Absoluto)



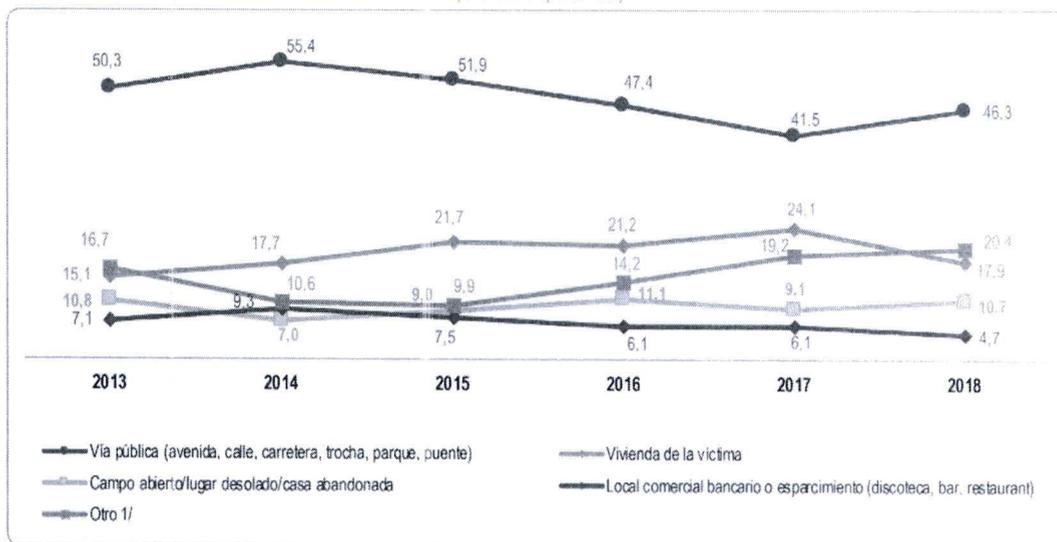
Fuente: INEI



X. Caceres D. B

En cuanto a las circunstancias de comisión, la violencia homicida, al igual que el robo que acontece en el país, también presenta una especial incidencia en lugares públicos. Conforme a las cifras oficiales del INEI sobre el periodo 2013-2018, en todos los años evaluados los homicidios en la vía pública superaron siempre el 40% del total de homicidios y, en el año 2018, superaron el 46%. Es decir, gran cantidad de los homicidios dolosos se habrían cometido en avenidas, calles y demás espacios de tránsito cotidiano, lo cual es un indicador del margen de actuación con que cuentan los actores delictivos.

PERÚ: MUERTES VIOLENTAS ASOCIADAS A HECHOS DELICTIVOS DOLOSOS, SEGÚN LUGAR DE OCURRENCIA, 2013 -2018  
(Distribución porcentual)

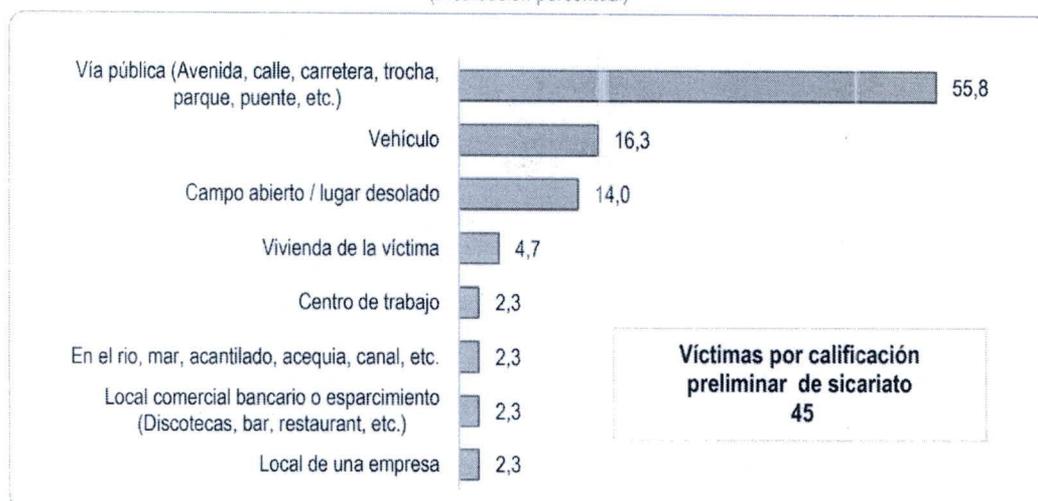


Fuente: INEI

La ocurrencia de la violencia homicida resulta aún más preocupante si advertimos que el reporte oficial del INEI también evidencia que en el año 2018, más del 50% de los sicarios tuvieron lugar en una vía pública. De aquí se desprende la necesidad de incorporar en la estructura típica del delito de marcaje la modalidad de seguimiento para cometer el delito sicariato (artículo 317-A del Código Penal).



PERÚ: VÍCTIMAS POR CALIFICACIÓN PRELIMINAR DE SICARIATO, SEGÚN LUGAR DE OCURRENCIA DEL HECHO, 2018  
(Distribución porcentual)



Fuente: INEI



X. Caceres D. B.

Este diagnóstico sobre la incidencia de robos y homicidios en la vía pública, y el nivel de convulsión social que implican deja ver que la ciudadanía se encuentra expuesta a considerables niveles de violencia, y que es necesario identificar y neutralizar con urgencia aquellas modalidades de agresión que pueden deteriorar la convivencia social. Con ello, se considera pertinente poner énfasis en modalidades que amplían la vulnerabilidad de la víctima y que pueden neutralizar su persecución, pues estas características generan especial motivación en la comisión delictiva y promueven aún más su incidencia.

## 2. Delitos cometidos con el uso de motocicletas

En los últimos años, dentro de las diversas manifestaciones de robos y homicidios que aquejan las zonas públicas, es posible advertir que el uso de motocicletas para la ejecución del delito ha cobrado especial alarma social. La capacidad que ofrecen estos vehículos y sus implementos para explorar lugares públicos, identificar víctimas, ocultar la identidad de sus ocupantes, huir del lugar y evitar obstáculos durante una eventual persecución los ha convertido en un potencial instrumento de proliferación de violencia. No se trata de una estigmatización del vehículo en cuanto tal, sino del uso perverso que se hace del mismo, del protagonismo que va cobrando en la incidencia delictiva de determinadas zonas urbanas y de la necesidad de establecer -excepcional y eventualmente- restricciones cuando el contexto de violencia así lo requiere.

Se debe tomar en cuenta que la preocupación por la ocurrencia de delitos urbanos cometidos en motocicletas proviene de varios años atrás. El Decreto Legislativo N° 1216, Decreto Legislativo que fortalece la seguridad ciudadana en materia de tránsito y transporte, emitido el 23 de septiembre de 2015, fue impulsado precisamente por la preocupación de la incidencia de este fenómeno delictivo, entre otros aspectos de inseguridad acaecidos en la dinámica del transporte público. En la exposición de motivos de este decreto se menciona de manera expresa:

*"En los últimos años se ha incrementado la incidencia de delitos contra la vida, el cuerpo y la salud y, en particular, la tasa de homicidios a través del sicariato, modalidad agravada*



*en la cual los delincuentes utilizan motos lineales para atenta contra la víctima y luego huir a través del tráfico de calles y avenidas, aprovechando la versatilidad de dichos vehículos”*

De otro lado, cabe precisar que existen antecedentes de proyectos legislativos en los que se proponen restricciones en el uso de motocicletas debido a la presencia de delitos contra el patrimonio y contra la vida en diversas partes del país cometidos mediante dicho vehículo. En primer lugar, encontramos al proyecto de ley N° 3945/2018-GL denominado 'Proyecto de ley que fortalece la lucha contra la inseguridad ciudadana y la reducción de delitos cometidos por motocicletas lineales'. Este proyecto fue propuesto por la Municipalidad de Miraflores y buscó establecer condiciones y obligaciones en el uso de motocicletas y en el uso del casco protector mientras se maneja una de ellas. En particular se buscó impedir el traslado de acompañantes en la circulación de motocicletas y el uso de cascos que cubran el rostro del conductor. En cuanto al sustento de la propuesta, no es dato menor que la exposición de motivos se precise:

*“Según los datos estadísticos de la Región Policial Lima, en el año 2017 se cometieron 3462 delitos (contra el patrimonio, contra la vida, el cuerpo y la salud, contra la libertad, sicariato y otros) utilizándose motos lineales, que permiten rápido escape de los delincuentes y que, además, en tales motos hay conductor y un acompañante que lleva a cabo la acción delictiva, con la facilidad de darse a la fuga rápidamente antes de que pueda ser alcanzado por la Policía Nacional o el Serenazgo”*



X. Caceres D. B.

Por su parte, se aprecia también el proyecto de ley N° 1696/2016-CR denominado 'Ley que prohíbe conducir una motocicleta lineal llevando a uno o más pasajeros acompañantes y obliga usar casco protector'. Del título de la propuesta se puede desprender las prohibiciones y exhortaciones que establece. En cuando a su objetivo y sustento señala:

*“Uno de los objetivos materia de la presente iniciativa legislativa es prohibir la conducción de una motocicleta lineal llevando a uno o más pasajeros acompañantes, puesto que la incidencia de los delitos perpetrados por los 'raqueteros' y sicarios (utilizando motocicletas lineales) ha aumentado considerablemente en los últimos años, esto porque el referido vehículo es de fácil escape o fuga”*

Esta propuesta legislativa fue debidamente debatida en la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, lográndose consensuar un texto sustitutorio en su respectivo dictamen. Lamentablemente, no fue aprobada en el pleno congresal.

Esta preocupación gubernamental -de varios años- es también replicada en la opinión ciudadana. En el año 2019, la organización "Lima Cómo Vamos" realizó una encuesta para identificar la percepción de los problemas urbanos experimentados por ciudadanos y ciudadanas de Lima y Callao. En ella se logró desprender que la población advierte un vínculo entre inseguridad ciudadana y el uso de motocicletas. De este modo un 32.6% de limeños y limeñas opinó que mejorar la identificación de la motocicleta sería la mejor alternativa, mientras que en el Callao se optó principalmente por la modificación de los cascos para que permitan hacer el rostro visible del conductor (34.5%) con el fin de reducir la delincuencia que se suele vincular a las motocicletas<sup>1</sup>. Tales opiniones sustentan la necesidad de exigir que los motociclistas y sus acompañantes deban llevar impresas la placa del vehículo tanto en sus chalecos de manera permanente. Cabe señalar que, desde un enfoque de prevención situacional del delito, se eleva el nivel de disuasión mientras haya mayor posibilidad de reconocimiento del perpetrador o sus

<sup>1</sup> Vid. Lima Cómo Vamos. Lima y Callao según sus ciudadanos, Asociación Unacem, Lima, 2019, p. 25



rastros. Por ello, es fundamental apostar por medidas que favorezcan la identificación de las personas, del vehículo o sus herramientas de actuación.

Asimismo, corresponde evaluar el fortalecimiento de aquellos instrumentos legales y operativos que resulten necesarios para establecer medidas excepcionales en territorios urbanos con marcada convulsión delictiva protagonizada por el uso de motocicletas, ya que las restricciones y prohibiciones oportunamente dispuestas pueden favorecer el patrimonio, la integridad y la vida de los ciudadanos y ciudadanas.

En dicho marco, se ha considerado atender a las diversas experiencias de ciudades o países latinoamericanos, a efectos de identificar dificultades y logros que permitan optimizar la propuesta.

### 3. Experiencia latinoamericana en la restricción del uso de motocicletas

Una experiencia pionera en la región es la aplicada hasta la actualidad en Bogotá donde los pasajeros de motocicletas son denominados "parrilleros". La prohibición de traslado de estas personas es una medida común de prevención del delito desde 1989, aunque cobró mayor relevancia desde el año 2000 en la capital colombiana. Como se aprecia en la siguiente tabla, la medida fue dispuesta por su Alcaldía en ocho (08) ocasiones entre el año 2000 y el año 2002.



X. Caceres D. B.

Año	Documento	Restrictor
1989	Decreto 431 de 1989 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.	Se prohíbe su circulación en el Distrito, cuando transporten personas diferentes a su conductor. Prohíbe el uso de cascos con determinadas características y el porte de armas cuando se conduzcan motocicletas. Establece sanciones, define competencia y señala excepciones.
2000	Decreto 181 de 2000 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.	Restringe en todo el territorio del Distrito Capital la circulación de motocicletas en el horario de las 01:00 y las 06:00 horas del 16 de marzo del 2000. Así como la circulación con parrillero en el horario comprendido entre las 06:00 y las 18:00 horas del mismo día. Exceptúa la circulación de las motocicletas utilizadas por los organismos de inteligencia, investigación y seguridad oficiales.
2000	Decreto 635 de 2000 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.	Se restringe la circulación de motocicletas con parrillero en todo el territorio del Distrito Capital en el horario comprendido entre las 23:00 horas del día 2 de agosto y las 18:00 horas del 3 de agosto de 2000.
2000	Decreto 721 de 2000 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.	Restringe la circulación de motocicletas con parrillero en todo el territorio del Distrito Capital, en el horario comprendido entre las 21:00 horas del día 29 de agosto y las 06:00 horas del 30 de agosto de 2000, así mismo entre las 21:00 horas del día 30 de agosto y las 6:00 horas del día 31 de agosto de 2000.
2000	Decreto 782 de 2000 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.	Restringir la circulación de motocicletas con parrillero en el horario comprendido entre las 20:00 y las 05:00 horas, desde el 15 hasta el 30 de septiembre de 2000.
2000	Decreto 840 de 2000 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.	Restringe la circulación de motocicletas con parrillero, en el horario de las 23:00 y las 04:00 horas durante el periodo comprendido entre el 2 al 15 de octubre de 2000, en algunas vías del Distrito Capital.
2000	Decreto 930 de 2000 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.	Restringe la circulación de motocicletas con parrillero en todo el territorio del Distrito Capital en el horario comprendido entre las 18:00 horas del día 28 de octubre y las 06:00 horas del 30 de octubre de 2000.
2001	Decreto 474 de 2001 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.	Se restringe la circulación de motocicletas con parrillero en todo el territorio del Distrito Capital de Bogotá, desde las veinticuatro (24:00) horas del día 6 de junio del año 2001, hasta las seis (06:00) horas del día 8 del mismo mes y año.
2002	Acuerdo 73 de 2002 Concejo de Bogotá D.C.	Se prohíbe el transporte de pasajeros o parrilleros menores de edad en motocicletas y bicicletas por la malla vial arterial principal en el Distrito Capital, art. 1. Vigilancia a cargos de las autoridades de policía, art. 2 Horario, art. 3.

Fuente: Alcaldía de Bogotá

En la actualidad también se aprecia la aplicación de esta medida en Bogotá. Así, a través del Decreto N° 423 del 28 de octubre de 2021, su Alcaldía dispuso restringir en la ciudad el tránsito de motocicletas con acompañantes mayores de 14 años desde las dieciocho horas (18:00) del día 29 de octubre hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 2 de noviembre de 2021. Se trata de un periodo corto, pero que responde al sentido restrictivo que se intenta implementar.



Siguiendo con la experiencia de ciudades colombianas, también la Alcaldía de Envigado emitió el Decreto N° 350 el 10 de agosto de 2016 para restringir temporalmente la circulación de las motocicletas con acompañante masculino en toda la jurisdicción del Municipio de Envigado por un término de seis (06) meses. Por su parte, la Alcaldía Itagüí, a través del Decreto N° 263, emitido el 31 de marzo de 2021, resolvió establecer la prohibición para la circulación de motocicletas de todo cilindraje con pasajero masculino por el término comprendido entre el 1 de abril de 2021 y el 30 de septiembre de 2021. Asimismo, la Alcaldía de Medellín, mediante Decreto N° 1807 del 22 de noviembre de 2012, optó por restringir la circulación de un parrillero acompañante masculino en los vehículos tipo motocicleta, mototriciclo, cuatrimoto y motociclo que circulen en el Municipio.

De otro lado, también es posible hacer alusión a la experiencia hondureña. A través del Decreto 91-2012, aprobado el 14 de junio del año 2012 y publicado en fecha 12 de julio del 2012 en el diario oficial La Gaceta, se prohibió que dos hombres se transporten en una motocicleta en todas las ciudades de Honduras (artículo 1). Asimismo, se prohibió la portación de armas de fuego a motorizados, aunque cuenten con permiso de portación (artículo 2).



X. Caceres D. B.

Un aspecto especialmente relevante para emular estas medidas son las investigaciones que han revisado sus logros. En el caso de Medellín, Mesa Mejía desarrolló una evaluación del impacto de la prohibición a la circulación de motocicletas con acompañantes de sexo masculino en el año 2012. Las conclusiones de este trabajo resultan ambivalentes. Por un lado, advierte que no hubo repercusión a corto plazo en la incidencia de algunos delitos, pero, por otro, señala que sí lo hubo respecto a otras modalidades delictivas. Así, señala expresamente “la prohibición redujo el hurto de motos, el hurto cometido desde motos y el hurto de motos cometido desde dicho tipo de automotores”<sup>2</sup>.

Con tal conclusión parcialmente favorable, se considera justificado apostar por la experiencia regional, aunque estableciendo un modelo de aplicación excepcional de medidas restrictivas del uso de motocicletas, a efectos de garantizar el mayor impacto posible en áreas y circunstancias focalizadas. Específicamente, se considera pertinente su aplicación a circunstancias de incidencia significativa de delitos cometidos con motocicletas. Para ello se han establecido cuatro variables de incidencia delictiva que van a orientar la toma de decisiones:

1. Homicidios cometidos mediando el uso de motocicletas
2. Robos cometidos mediando el uso de motocicletas
3. Presencia de bandas delictivas o de crimen organizado que operan a través del uso de motocicletas para perpetrar delitos
4. Sucesos delictivos cometidos mediando el uso de motocicletas y que causen grave alarma social

Asimismo, se ha considerado necesario que la habilitación de las medidas excepcionales se realice a través de un Decreto Supremo emitido por el Ministerio del Interior, de tal forma que su ejecución responda a una evaluación técnica de carácter político-criminológico. En este dispositivo legal se debe precisar expresamente:

1. Las medidas excepcionales específicas que se aplicarán

<sup>2</sup> MESA MEJÍA, Juan. Evaluación del impacto de la prohibición a la circulación de motocicletas con acompañantes de sexo masculino, Medellín, 2012, Trabajo de grado para optar al título de Magister en Políticas Públicas de la Universidad de Los Andes, p. 52.



2. El distrito, la provincia o departamento que será objeto de la medida excepcional
3. El periodo durante el cual tendrá vigencia la medida excepcional, el mismo que no podrá exceder los seis (06) meses
4. Los días y el horario en el que tendrán efectos las medidas excepcionales
5. El plazo de la entrada en vigencia de las medidas aplicadas luego de emitido el Decreto Supremo
6. Supuestos excepcionales a los que no son aplicables las medidas excepcionales como motocicletas policiales, motocicletas municipales, motocicletas para el traslado de profesionales de prensa, u otros casos que resulten justificados de acuerdo al contexto

Cabe precisar también que la urgencia de neutralizar los fenómenos delictivos cometidos con motocicletas exige que la entrada en vigencia de la aplicabilidad de las medidas excepcionales no se postergue ni se condicione a labores reglamentarias, por ello se ha incorporado una disposición complementaria que establece expresamente que dichas medidas son aplicables desde el siguiente de la publicación de la norma.

#### 4. Constitucionalidad de las medidas excepcionales

Cualquier restricción de un derecho fundamental reconocido en la Constitución debe encontrarse sustentada en la satisfacción de una finalidad constitucionalmente legítima, pues, de lo contrario, resultaría una medida arbitraria y, por lo tanto, inconstitucional.

El Tribunal Constitucional ha precisado al respecto que no basta con invocar o alegar una finalidad constitucionalmente legítima para justificar la medida restrictiva, sino que también se requiere demostrar que, efectivamente, dicha medida permite satisfacer efectivamente la finalidad<sup>3</sup>.

Así pues, se considera pertinente realizar un test de proporcionalidad que permita verificar que las medidas excepcionales de restricción del uso de motocicletas resultan compatibles con los parámetros de legitimación que se resguardan en nuestra Constitución Política.

Al respecto, es menester tomar en cuenta que el Tribunal Constitucional en sus sentencias 4677-2004-PA, 2802-2005-PA/TC y 3330-2004-AA/TC, utiliza la teoría del contenido esencial para determinar que existen supuestos que ameritan la suspensión o restricción de un derecho fundamental; a saber, para el supremo tribunal los derechos no son absolutos y, por lo tanto, son pasibles de restricciones.<sup>4</sup>

##### 4.1. Test de idoneidad

La evaluación de la idoneidad requiere analizar la constitucionalidad de la medida explicando la relación medio-fin, esto es, la capacidad y la prognosis de eficiencia que tendrían las medidas propuestas para salvaguardar derechos, a pesar de la afectación de algunos otros.

Según datos del Anuario Estadístico de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana 2011-2017, publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el año 2017 se cometieron en Lima 3,462 delitos en los que se utilizaron motos lineales, y en

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03116-2009-AA/TC, FJ. 12.

<sup>4</sup> Vid. Salazar Laynes, Juan Ulises. El contenido esencial de los derechos constitucionalmente protegidos, Enfoque Jurídico 8, 2008, p. 151.





muchos de los casos los conductores fueron acompañados por un pasajero.<sup>5</sup> Ante la dimensión del fenómeno, resulta fundamental regular la circulación de motocicletas a fin de eliminar las oportunidades de comisión delictiva. La restricción oportuna del uso de motocicletas y sus implementos (cascos, chalecos, etc.), son relevantes a fin de eliminar oportunidades, identificar de manera inmediata las transgresiones, evitar escapes y anticipación a la comisión del delito.

Las referidas medidas, desde una primera lectura, podrían colisionar de forma abrupta con el derecho a la libre circulación de los ciudadanos, reconocido en el artículo 2 inciso 11 de la Constitución; sin embargo, las medidas señaladas se aplicarían de forma selectiva en aquellos lugares que presenten considerable incidencia delictiva. En ese sentido, podemos inferir que éstas son idóneas pues se corresponde con la exigencia que impone el fenómeno delictivo. Además, permite alcanzar un fin constitucionalmente legítimo que consiste en garantizar la seguridad, calidad de vida y tranquilidad de las personas.

#### 4.2. Test de necesidad

En este apartado, debemos evaluar si existe algún medio menos gravoso que sea igualmente idóneo para lograr el fin constitucionalmente legítimo. En definitiva, en la actualidad no se ha implementado ni propuesto en materia de política de seguridad ciudadana y prevención del delito una medida realmente eficaz que reduzca de forma notable los delitos cometidos con motocicletas. Eventualmente podría apostarse por acudir a la represión penal; sin embargo, se trata de una medida más gravosa cuya efectividad no se encuentra comprobada. En este marco, las medidas excepcionales que se proponen constituyen recursos oportunos y necesarios para lograr el fin constitucionalmente legítimo.

La ausencia de otras medidas es corroborada mediante el estudio de los años 2015 - 2017 del Observatorio Nacional de Política Criminal – INDAGA. En esta investigación se diagnostica que, durante los años 2015, 2016 y 2017, los homicidios dolosos han ido aumentando en el país y que, respecto de los casos de sicariato, el departamento de Lima concentró la mayor cantidad de muertes (110 casos).<sup>6</sup> Corresponde tomar en cuenta, además, los datos proporcionados por la Policía Nacional del Perú que reporta doscientos veinticinco (225) personas víctimas de sicariato de enero a noviembre del 2021 se reportaron. Ante tal realidad de violencia, inferimos que las medidas señaladas cumplen con el test de necesidad pues permiten enfrentar fácticamente el fenómeno delictivo para lograr el fin constitucionalmente protegido propuesto.

#### 4.3. Test de proporcionalidad en sentido estricto

En este punto, debemos analizar si la satisfacción del fin es mayor o igual a la afectación del principio contrapuesto.

La proporcionalidad en sentido estricto, como señala el Tribunal Constitucional, se debe verificar si cuanto mayor es la intensidad de intervención en un derecho o bien

<sup>5</sup> INEI. (2018). Anuario Estadístico de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana 2011 – 2017. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1534/index.html](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1534/index.html)

<sup>6</sup> INDAGA, El fenómeno del sicario en el Perú, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Lima, 2019, p. 49 y ss.



X. Caceres D. B.



constitucionalmente protegido, mayor ha de ser el grado de realización u optimización de los derechos que se busca garantizar<sup>7</sup>.

Las medidas señaladas y los escenarios en los que se las pretende imponer permiten desprender baja afectación del derecho a la circulación. Las restricciones se realizan solo a condición de un escenario de incidencia delictiva considerable que haya sido cometida a través de motocicletas, es decir, se trata de escenarios excepcionales que requieren una evaluación técnica y justificación institucional. Frente a ello, se puede resaltar la importancia y la satisfacción de derechos ciudadanos de un territorio entero. Nos encontramos frente a medidas que garantizarán la protección de la seguridad, calidad de vida y tranquilidad de las personas frente a vulneraciones sumamente graves: robos muy violentos y actos de sicariato.

Siendo ello así, se verifica que mientras la restricción a transitar por el territorio nacional y a salir y entrar en él es leve, la satisfacción de los derechos que se busca garantizar es elevada. Lo señalado puede resumirse en el siguiente cuadro:

<b>Elevada satisfacción de los derechos</b>	<b>Intensidad de la intervención en los derechos y bienes constitucionalmente protegidos</b>
<p><b>Derecho a la integridad personal</b> En cuanto a su vertiente de integridad de carácter física permite que las personas preserven la integridad de su cuerpo y mente, de cualquier perturbación de factores exógenos que atenten contra la misma. En particular, de la comisión de delitos contra el patrimonio, el cuerpo, la vida y la salud que actualmente proliferan con modalidades motorizadas.</p> <p><b>Derecho a la vida</b> En cuanto se advierte que el sicariato y el robo agravado seguido de muerte suelen hacer uso de la motocicleta, logrando identificar a este vehículo como un mecanismo que requiere restricciones excepcionales.</p> <p><b>Derecho a la seguridad ciudadana</b> En cuanto la seguridad ciudadana es aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde</p>	<p><b>Derecho a la libertad de tránsito</b> La afectación a este derecho es leve en cuanto restringe la circulación en solo un (01) medio de transporte como lo es la motocicleta lineal, quedando expedito el derecho de toda persona de desplazarse libremente por todo el territorio nacional, ya sea de manera peatonal o valiéndose de cualquier otro medio de transporte, sea privado o público.</p> <p>Además, y como ya se ha precisado anteriormente, estas restricciones se darían de manera focalizada puesto que se aplicarían de forma selectiva en aquellos lugares que presenten considerable incidencia delictiva.</p> <p>Por su parte, la propuesta normativa reconoce la necesidad de establecer límites a la aplicación de las medidas excepcionales. Con ello, la restricción no será necesariamente total en los territorios focalizados, sino que podrán regularse supuestos permisivos en cada caso concreto (traslado de cónyuge, traslados por motivos laborales, traslado de personal de prensa, etc.).</p>

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05854-2005-PA/TC, FJ. 12 b).





un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales (en el caso en particular en el de la delincuencia ejecutada a través de motocicletas lineales.)

Finalmente, debemos precisar que el derecho a la libertad de tránsito es un derecho conexo a la libertad individual, vinculado a la libertad de locomoción, la cual no es absoluta y admite excepciones legalmente justificadas.

Siendo ello así, se verifica el equilibrio entre la restricción al derecho de libre tránsito con la preservación de los derechos fundamentales a la vida, y a la integridad física de las personas.

En síntesis, es posible afirmar que la propuesta de establecer medidas excepcionales sobre el uso restrictivo de motocicletas cumple con los parámetros constitucionales exigidos. Nos encontramos ante medidas idóneas, necesarias y proporcionales.

### ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no irroga gastos adicionales al tesoro público ni arriesga o compromete el óptimo funcionamiento del aparato estatal. Por el contrario, amplía el margen de prevención, identificación y persecución del Estado peruano frente a un fenómeno delictivo que ha proliferado en los últimos años. La ciudadanía resulta especialmente beneficiada, pues con estas medidas se lograría eliminar la oportunidad delictiva que comúnmente aqueja su libre tránsito en lugares públicos. Actos especialmente peligrosos como el robo seguido de muerte o el sicariato serían neutralizados.

Como se advierte de la propuesta, esta busca establecer medidas excepcionales en el uso de motocicletas, limitando su uso, siempre que, del análisis situacional, construida sobre indicadores criminológicos, se logre identificar de forma focalizada las zonas de mayor riesgo de comisión del de delitos vinculados con la seguridad ciudadana, que presentan como especial variable y elemento facilitador, el uso de las motocicletas. En ese sentido, se advierte que un análisis a priori de un posible impacto económico no sería posible, en relación a la indeterminación del grupo, zona geográfica temporalidad y naturaleza de la medida que pueda imponerse.

No obstante, tratando de advertir en qué medida estas medidas excepcionales pueden generar impactos económicos, debe tomarse en cuenta que una de las medidas que se prevé es la prohibición de pasajeros en motocicletas en circulación por zonas urbanas. Al respecto, la Ley General de Transportes prohíbe el servicio de transporte público en un vehículo de dos ruedas.

Asimismo, si evaluamos el impacto en cuanto a su uso particular, debe tomarse en cuenta que existen una serie de condiciones que deben ser evaluadas para que se adopte esta medida. Es más, la intensidad de esta puede variar, pues se prevé que esta medida no, en todos los casos, genere una prohibición absoluta, quedando a cargo de las modificaciones reglamentarias, la determinación de la escala de intensidades. Además, en el artículo 17 del Proyecto de Ley también se establecen determinadas condiciones y alcances que reafirman que las medidas excepcionales no guardan un espíritu de prohibición absoluta, siempre que la intensidad de los resultados de la evaluación de los indicadores criminológicos, establezca que pueden recurrirse a medidas atenuadas o flexibles.



X. Caceres D. B.



Si bien, la propuesta genera la necesidad de establecer especificaciones especiales en cuanto al equipamiento de los usuarios de las motos lineales, en específico a los casos que estos requieran, los cuales serán determinados posteriormente por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que para adoptarse la medida, debe existir una evaluación y justificación construida sobre la alta incidencia de delitos cometidos mediante el uso de motocicletas, ya que es el vehículo con las características específicas que favorecen a la comisión de los delitos vinculados a la seguridad ciudadana; por lo que se deben adoptar las medidas necesarias que permitan una pronta identificación e intervención de estos agentes delictuales, así como la recuperación de las especies sustraídas, gracias a la posibilidad de un reconocimiento temprano.

En cuanto a la señalización de la placa de rodaje de la motocicleta en los chalecos distintivos, resulta una medida de impacto económico menor, más aún porque la señalización en los chalecos ya se encuentra prevista en el Decreto Legislativo N° 1216; especialmente si lo vinculamos con las oportunidades de control, verificación e intervención oportuna que puedan darse, que permitirán la identificación de los agentes que cometen actividades delictuales empleando motocicletas.

Asimismo, permitirá generar mayor y mejor información desagregada respecto a la incidencia delictivo, lo que servirá para la mejora de los registros administrativos, generando una importante posibilidad para que el Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC), articule y colabore con la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, para el seguimiento y sistematización de información constante que se recoge en los registros administrativos oficiales, lo que permitirá contar con data adecuada, desagregada, oportuna y oficial, para el diseño de propuestas de política criminal y estrategias de seguridad ciudadana.

### IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La presente norma modifica el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1216, Decreto Legislativo que fortalece la Seguridad Ciudadana en materia de tránsito y transporte, así como incorpora el Capítulo V, y por ende los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 al mismo cuerpo normativo. Asimismo, modifica el artículo 317-A del Código Penal.

