



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 1/2023

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 20 de diciembre de 2022, los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga (con fundamento de voto), Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro (con fundamento de voto), Monteagudo Valdez (con fundamento de voto) y Ochoa Cardich han emitido la sentencia que resuelve:

1. Declarar fundada la demanda, por la afectación del derecho a la libertad de tránsito y, de manera conexas, de los derechos a la igualdad ante la ley y a la no discriminación.
2. Ordenar la demolición total del muro que divide los distritos de Villa María del Triunfo con La Molina en un plazo de ciento ochenta días calendario desde la publicación de la presente sentencia.
3. Exhortar al Poder Ejecutivo que disponga de las medidas necesarias para la implementación total y puesta en marcha del Parque Ecológico de La Molina.
4. Exhortar al Congreso de la República a aprobar leyes conducentes a combatir la usurpación y el tráfico de terrenos de manera integral; así como a las demás municipalidades eviten construir o mantener muros o divisiones que generen afectación de los derechos al libre tránsito, a la igualdad ante la ley y a la no discriminación.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los días 20 del mes de diciembre de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Pacheco Zerga, Domínguez Haro y Monteagudo Valdez, que se agregan. Sin la participación del magistrado Ferrero Costa

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Carlos Francisco Hinostroza Rodríguez contra la resolución de fojas 310, de fecha 9 de noviembre de 2017, expedida por la Segunda Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur, que declaró infundada la demanda de *habeas corpus* de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 6 de junio de 2017, don Carlos Francisco Hinostroza Rodríguez interpone demanda de *habeas corpus* (f. 1) contra el alcalde de la Municipalidad Distrital de La Molina, don Juan Carlos Zurek Pardo-Figueroa. Denuncia la vulneración de los derechos al libre tránsito, de igualdad y a no ser discriminado por razón de condición económica y social.

Solicita que se ordene que el demandado proceda a demoler el muro construido a lo largo del perímetro límite entre el distrito de Villa María del Triunfo y el distrito de La Molina, y que se remitan copias certificadas de los actuados al fiscal penal para los fines pertinentes respecto del presunto delito de abuso de autoridad.

Alega que las personas que residen en la frontera de los mencionados distritos se encuentran impedidas de transitar libremente, ya que el alcalde demandado ha ordenado la construcción de un muro provisto de alambre de púas a lo largo de todo el perímetro del aludido límite entre los distritos. Sostiene que la muralla fronteriza cuenta con una extensión de 4.5 kilómetros de recorrido; que el alcalde demandado sabe que la dignidad es un valor inherente a la persona e implica que todos tenemos derecho a vivir en un ambiente de igual respeto; y que, no obstante, se extralimitó en sus atribuciones e hizo construir un muro que divide a ricos y pobres, pese a que toda autoridad está impedida de discriminar por condiciones económicas.

El Juzgado Penal de Turno Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur, mediante la Resolución 1 (f. 16), de fecha 7 de mayo de 201[7], admitió a trámite la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

Realizada la investigación sumaria del *habeas corpus*, el juez de primer grado levantó el acta de verificación fecha 8 de junio de 2017 (f. 22), y en ella consigna que fue imposible llegar al lugar por ser de difícil acceso, pues está en un cerro empinado, y había llovizna.

Posteriormente, se levantó el acta de constatación (Transcripción) de fecha 15 de junio de 2017 (f. 37), en la que se consigna que el juez del *habeas corpus* verificó la existencia del muro de concreto de aproximadamente dos metros y medio de altura con alambres de púas en la parte superior. Se señala que se efectuó un recorrido de unos seiscientos metros aproximadamente desde el muro, que se aprecia una pendiente deshabitada (del lado de La Molina) y que a unos cuatrocientos metros el muro es interrumpido por un cerro a cuya parte posterior no se pudo acceder, pero se recabaron fotografías y se dispuso continuar la diligencia del otro lado del muro.

Desde el sector que pertenece al distrito de Villa María del Triunfo (f. 40), el juez del *habeas corpus* verifica la presencia de un muro de aproximadamente un metro veinte de altura con alambres de púas, aprecia una caseta de unos tres metros cuadrados totalmente cerrada y el cerco de piedras que asciende hasta la parte alta de un cerro. Desde la parte alta de este cerro se visualiza una pendiente con caminos o vías peatonales (lado de Villa María del Triunfo) y en la parte aún más alta del cerro (a unos cien metros más) se aprecia que existen pocas viviendas cercanas al cerco. Finalmente, el juez del *habeas corpus* efectúa un recorrido adicional de unos quinientos metros y aprecia un terreno totalmente accidentado, con presencia de muy pocas viviendas, visualizaciones que ha registrado en fotografías.

De otro lado, el procurador público de la Municipalidad Distrital de La Molina solicita que la demanda sea declarada infundada (f. 66). Aduce que el demandante no ha hecho referencia a acto lesivo alguno y que ha llegado a declarar a los reporteros que las vías existirán con una habilitación urbana futura. Afirma que se ha inducido a error y expuesto la integridad del juzgado del *habeas corpus*, al conducirlo a una zona totalmente ajena a los supuestos afectados directos y donde habría casas deshabitadas. Asevera que el demandante busca forzosamente equiparar el cuestionado cerco perimétrico con una reja o tranquera colocada entre dos vías públicas contiguas a ambos lados, lo cual es falso y notoriamente irreal, conforme se ha visto públicamente en la diligencia de inspección judicial.

Afirma que el cerco perimetral ha sido construido en previsión de una eventual y planificada invasión gradual de terrenos del Estado, lugar que es una zona intangible, conforme a lo ha dispuesto por la Superintendencia Nacional de Bienes Públicos. Refiere que la construcción del muro fue llevada a cabo tras los acuerdos adoptados durante el proceso de presupuesto participativo e identificado con Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública 258427, tendiente preservar un área intangible y afectada en uso a favor de la Municipalidad Distrital de La Molina, mediante la Resolución 094-2002/SBN-GO-JAD, destinada a la ejecución del Parque Ecológico de La Molina, por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

lo que la municipalidad que representa se encuentra en la obligación de conservar y/o cercar el bien afectado en uso, predio que se encuentra debidamente inscrito en la Partida Registral 11380623 del Registro de la Propiedad Inmueble de Lima.

Precisa que en el caso no existe vulneración a la alegada libertad de tránsito y que el cerco perimetral cuenta con accesos a lo largo de toda su extensión, pues no se restringe el tránsito peatonal, y los transeúntes pueden acceder libremente tanto a la urbanización La Praderas de La Molina como al Asentamiento Humano La Nueva Alborada de Villa María del Triunfo. Agrega que en el lugar no existe alguna vía por donde podría circular algún vehículo, por lo que mal se alega la presunta afectación del derecho al libre tránsito.

Por otra parte, el alcalde de la Municipalidad Distrital de La Molina, señor Juan Carlos Martín Zurek Pardo-Figueroa (f. 112), manifiesta que el muro de seguridad construido en los límites de los distritos implicados es consecuencia de los acuerdos adoptados durante el proceso de presupuesto participativo identificado con código SNIP del proyecto de inversión pública 258427, y que tiene como único propósito el preservar un área intangible que la Superintendencia de Bienes Nacionales ha afectado en uso a la Municipalidad Distrital de La Molina para que se destine para la ejecución del Parque Ecológico de La Molina.

Afirma que el proyecto del parque ecológico recreativo ya se encuentra con un planeamiento integral aprobado con Acuerdo de Concejo 005-2016, del 27 de enero del 2016, concordante con el planeamiento urbano de Lima aprobado mediante la Ordenanza 1661-2013 de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Precisa que el cerco tiene aproximadamente 4.5 kilómetros y cuenta con cuatro accesos a lo largo de toda su extensión y compatibilizados con la topografía natural del terreno, ya que en otros puntos no hay acceso por tratarse de una pendiente pronunciada. Cabe acotar que la parte demandada, mediante escrito de fecha 26 de octubre de 2017 (f. 163), ha adjuntado las vistas fotográficas que corresponderían a los cuatro accesos con los que contaría el cuestionado muro.

Finalmente, el demandante, don Carlos Rodríguez Hinostroza Rodríguez (f. 159), afirma que el único acceso que se puede divisar más o menos a unos cuatro kilómetros es a la altura de la asociación de vivienda La Florida (Villa María del Triunfo) y de la zona Las Praderas de La Molina, acceso que tiene una torre de vigilancia y control del personal de serenazgo de La Molina, por lo que impide el libre tránsito de las personas hacia el distrito de La Molina. Sostiene que en ciertos lugares dicho muro llega a los tres metros de alto y constituye una estructura que discrimina y genera divisiones entre vecinos de una misma ciudad. Agrega que oficialmente no tiene conocimiento del proyecto del Parque Ecológico de La Molina. Cabe anotar que el demandante, mediante escrito de fecha 28 de junio de 2017 (f. 186), precisa que del Formato 3 del Sistema Nacional de Inversiones (Código SNIP 258427), se verifica que el muro en cuestión corresponde al proyecto de inversión pública ejecutado por la Municipalidad Distrital de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

La Molina el año 2013, y que se denomina “Instalación de medidas de seguridad en los límites de La Molina con Villa María Del Triunfo”, para lo cual acompaña el aludido Formato 3, que corrobora su alegato.

La Dirección de Gestión de Patrimonio Estatal de la Superintendencia de Bienes Nacionales, mediante Oficio 174-2017/SBN-DGPE, de fecha 26 de julio de 2017 (f. 260), remite informe sobre la situación jurídica de los predios donde se ha construido el cerco o muro y que se ubica en los límites de los distritos de La Molina y de Villa María del Triunfo. Dicho informe concluye en que, de acuerdo con la base gráfica de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, así como con las imágenes del CONIDA, la longitud total del muro materia de consulta es de 4481,47 metros, de los cuales 276,50 metros se encuentran inscritos dentro de la Partida Electrónica 11380623 de la Oficina Registral de Lima, mientras que 4204,97 metros se encuentran dentro de un área sin inscripción registral y respecto de los cuales aproximadamente 99,41 metros están comprendidos dentro del área que es materia de inmatriculación en el Expediente 878-2015/SBN-DGPE-SDAPE. Precisa que el área materia del presente informe sería de dominio estatal.

El Juzgado Penal de Turno Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur, con fecha 3 de agosto de 2017 (f. 253), declaró infundada la demanda. Estima que las razones que determinaron la construcción de cuestionado muro serían la preservación de las áreas afectadas a favor de la Municipalidad Distrital de La Molina por la SNBE y evitar que se produzcan invasiones sobre extensiones de terrenos destinadas para la ejecución de un parque ecológico, cuyo proyecto se encuentra ampliamente documentado. Afirma que, si bien el muro dificulta el tránsito personal y el traslado de objetos pesados, evita o reduce la libre ejecución de invasiones en la zona, por lo que resulta una medida idónea para el fin legítimo que se persigue. Refiere que, por las características geográficas del cerro y su gran extensión, otras medidas de seguridad, como la video vigilancia, no brindaría el mismo estándar de seguridad que el muro otorga con su construcción de manera continua.

Aduce que el muro dificulta el tránsito personal, pero no lo anula, tal como se pudo comprobar en la diligencia judicial de constatación, pues donde se inició la diligencia existe un puesto de vigilancia denominado El Herraje, por donde se puede acceder a la otra parte del cerro jurisdicción de La Molina y viceversa con destino a Villa María del Triunfo, acceso que no se encuentra limitado de manera alguna. Afirma que el demandado informó que a lo largo del muro existen cuatro accesos que permiten cruzarlo (acceso El Herraje, acceso Parque Ecológico, acceso Par 5 y acceso Colmenares) y que aquellos cuentan con personal de vigilancia de la Municipalidad de La Molina, por lo que se puede inferir que las personas que libremente pretendan cruzar al otro lado del cerro y transitar por sus diversas extensiones podrían hacerlo, al no estar restringida su capacidad de autodeterminación por la presencia de este muro. Precisa que las limitaciones o dificultades para transitar por las extensiones del terreno respecto del legítimo interés de preservar las áreas de dominio estatal, se encuentran justificadas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

La Segunda Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur, con fecha 9 de noviembre de 2017 (f. 310), confirmó la resolución apelada. Considera que el muro en cuestión ha sido instalado para dar seguridad al parque ecológico, tiene diversas entradas que dan acceso a la ciudadanía y no se restringe el paso por dichas entradas. Afirma que la seguridad es un bien jurídico cuya protección está encargada al Estado y que el muro ha sido instalado como un mecanismo de seguridad compatible con las necesidades de protección del parque ecológico y de la ciudadana.

Aduce que la construcción del muro se ubica en la zona limítrofe entre los distritos de Villa María del Triunfo y de La Molina, y no constituye un acto discriminatorio como arguye el apelante, puesto que la demanda ha establecido que el objeto de la tutela es el derecho al libre tránsito respecto de la construcción del muro y ha quedado establecido que su construcción obedece a la preservación de áreas de dominio estatal, que no resulta para nada un acto discriminatorio que tenga por finalidad marcar las diferencias por razones sociales, económicas o culturales. Precisa que la construcción del cuestionado muro se encuentra plenamente justificada.

El recurrente, mediante escrito de fecha 25 de enero de 2018 (f. 316), interpone recurso de agravio constitucional. Sostiene que la construcción del muro no garantiza la seguridad de las áreas para la ejecución de un supuesto parque ecológico; por el contrario, representa una limitación a la libertad de tránsito de los vecinos de Villa María que viven en la zona, debido a que muchos de ellos tienen que caminar largos tramos para llegar a los accesos que ha establecido arbitrariamente la Municipalidad Distrital de La Molina.

Afirma que existen otras medidas igualmente satisfactorias distintas al muro que habrían podido cumplir con la finalidad de protección de las áreas de dominio estatal otorgadas en uso por la SBN a la municipalidad demandada y para evitar futuras invasiones. Arguye que el Tribunal Constitucional debe realizar un nuevo examen de proporcionalidad de la medida adoptada por la municipalidad demandada con la construcción del muro para la supuesta protección de áreas de construcción de un parque ecológico (no existe a la fecha) y para evitar invasiones, respecto de la vulneración del derecho a la libertad de tránsito de personas del distrito de Villa María del Triunfo que transitan por la zona.

Mediante decreto del Tribunal Constitucional de fecha 3 de diciembre de 2020 se solicitó a la Municipalidad Distrital de La Molina que informe si las construcciones presentes al lado del muro ubicado a lo largo del perímetro límite entre los distritos de La Molina y Villa María del Triunfo son formales, o no; y, de ser el caso, si existen proyectos de habilitación urbana autorizados en dicha zona (decreto que obra en el cuaderno del Tribunal Constitucional).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

El gerente de desarrollo urbano de la Municipalidad Distrital de La Molina, arquitecto Rubén Edgar Segura de la Peña, mediante Oficio 52-2020-MDLM-GDU, de fecha 10 de diciembre de 2020, responde al requerimiento de información efectuado mediante decreto del Tribunal Constitucional. Señala que del Informe 0355-2020-MDLM-GDU-SOP, de la Subgerencia de Obras Privadas, se tiene que en la jurisdicción del distrito de La Molina no se encuentra registro alguno de resolución o expediente de licencia de edificación en la zona objeto de requerimiento de información. Refiere que conforme al Reglamento de la Ley 29090, las licencias de edificación que emite la subgerencia son para ejecutar obras en propiedad privada dentro de los linderos de un predio inscrito en el Registro de la Propiedad Inmueble, y que cuente como mínimo con habilitación urbana.

Asimismo, indica que del Informe 420-2020-MDLM-GDU-SHUPUC, de la Subgerencia de Habilitaciones Urbanas, Planeamiento Urbano y Catastro, se observa que, revisada la base gráfica de habilitaciones urbanas del distrito de La Molina, se ha verificado que en el límite entre los distritos de La Molina y Villa María del Triunfo no se registran habilitaciones urbanas aprobadas, ni en proceso. Asimismo, anota que en la jurisdicción del distrito de La Molina, área cercana a la línea de límite con el distrito de Villa María del Triunfo, según imagen satelital, no existen construcciones, u ocupaciones informales, en tanto que en la jurisdicción del distrito de Villa María del Triunfo se observa la existencia de ocupaciones cercanas al límite distrital (descargo que obra en el cuaderno del Tribunal Constitucional).

Mediante decreto del Tribunal Constitucional de fecha 3 de diciembre de 2020, se solicitó a la Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo que informe si las construcciones presentes al lado del muro ubicado a lo largo del perímetro límite entre los distritos de Villa María del Triunfo y La Molina son formales, o no; y, de ser el caso, si existen proyectos de habilitación urbana autorizados en dicha zona (decreto que obra en el cuaderno del Tribunal Constitucional).

El gerente de la Gerencia de Desarrollo Urbano, Catastro y Habilitaciones Urbanas de la Municipalidad Distrital de Villamaría del Triunfo, ingeniero Frank D. Mendoza Velásquez, mediante Oficio 330-2020-GDUCHU/MVMT, de fecha 17 de diciembre de 2020, responde al requerimiento de información efectuado mediante decreto del Tribunal Constitucional. Expresa que el muro acentúa el distanciamiento social y crea una brecha, un vacío urbano y discriminación social entre dos distritos, población que debería tener la oportunidad de acceder directamente a todo lo que la otra parte de la ciudad ofrece. Afirma que el muro transmite temor, seguridad, solución, desconexión, distancia, incomunicación, desigualdad, frustración, incomodidad, exceso, conformismo, resignación, segregación, paz, caos, así como tantas interpretaciones como personas y libertades de expresión existe. Precisa que en el caso se enfatiza la desesperación de los pobladores que buscan la forma de entrar o de acceder en busca de caminos abreviados para trasladarse a sus lugares de trabajos o estudio. Agrega que, ante lo expuesto, el muro se considera no formal, crea grupos sociales económicamente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

diferentes y limita el libre tránsito de la población (descargo que obra en el cuaderno del Tribunal Constitucional).

Mediante decreto del Tribunal Constitucional de fecha 3 de diciembre de 2020, se solicitó a la Municipalidad Metropolitana de Lima que informe si las construcciones presentes al lado del muro ubicado a lo largo del perímetro límite entre los distritos de Villa María del Triunfo y La Molina son formales, o no; y, de ser el caso, si existen proyectos de habilitación urbana autorizados en dicha zona (decreto que obra en el cuaderno del Tribunal Constitucional).

De otro lado, el procurador público municipal de la Municipalidad Distrital de La Molina, don Juan Miguel Castillo Panta, afirma que ha quedado demostrado que el único propósito de la instalación del muro es preservar un área intangible que la Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales ha afectado en uso a la Municipalidad Distrital de La Molina, mediante Resolución 094- 2002/SB publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de noviembre de 2002, para que sea destinado a la ejecución del parque ecológico del distrito, por lo que la comuna se encuentra obligada a su conservación (instrumental que obra en el cuaderno del Tribunal Constitucional).

Refiere que conforme el plano de zonificación aprobado con Ordenanza 1661-MML, el tipo de zonificación predominante en la zona donde se ubica el muro de pircas es de protección y tratamiento paisajista (PTP); y, según el Plan de Desarrollo Local Concertado 2012 a 2021 del distrito de La Molina, aprobado por los acuerdos de Concejo 043-2012 y 057-2012, de fecha 30 de marzo de 2012, se declara intangible la zona de laderas de cerros en el distrito de La Molina. Precisa que es falso que la construcción del muro produce segregación socio-espacial, polarización de la sociedad y menos que se oponga a los objetivos de desarrollo sostenible, pues su objeto es proteger la intangibilidad de las laderas de cerros del distrito de La Molina y al parque ecológico, que resulta vulnerable a las invasiones por parte de los traficantes de tierras.

Mediante decreto del Tribunal Constitucional de fecha 27 de enero de 2022, se dispuso que el comisario de la Comisaría de CPNP José Carlos Mariátegui – Villa María del Triunfo ordene la realización de una inspección técnico-policia del cerco perimetral que divide el distrito de La Molina y el distrito de Villa María del Triunfo, a fin de obtener la opinión profesional de su área en el tema. Asimismo, mediante decreto del Tribunal Constitucional de fecha 28 de marzo de 2022, se reiteró la realización de la mencionada inspección técnico-policia peticionada (decretos que obran en el cuaderno del Tribunal Constitucional).

Por otra parte, la arquitecta Maritza Palomino Zavala remite el escrito de fecha 3 de diciembre de 2020, denominado “Informe Técnico Urbano: Cerco perimetral que divide el distrito de La Molina con el distrito de Villa María del Triunfo”. El informe concluye que los asentamientos humanos precarios La Florida y San Gabriel Alto del distrito de Villa María del Triunfo se han generado sin permiso ni planificación y con



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

un alto grado de segregación socio-espacial; que los asentamientos urbanos precarios se han aproximado a barrios exclusivos del distrito de La Molina, sin amortiguamiento de espacios públicos de coexistencia, lo cual origina acciones de segregación, como la construcción del muro que impide el libre acceso de un distrito al otro; y que la materialización de la segregación en el espacio urbano tiene como principal mecanismo el distanciamiento de grupos sociales económicamente diferentes y la limitación del libre tránsito. Al respecto, el Colegio de Arquitectos del Perú Regional Lima, mediante carta de fecha 14 de diciembre de 2020, manifiesta que la elaboración del aludido informe fue encargado a la arquitecta Palomino Zavala, de quien da fe de sus amplios conocimientos de arquitectura y urbanismo (escrito y carta que obran en el cuaderno del Tribunal Constitucional).

Mediante decreto del Tribunal Constitucional de fecha 27 de enero de 2022, se solicitó a la decana del Colegio de Arquitectos del Perú – Regional Lima que remita un informe técnico urbano del cerco perimetral que divide el distrito de La Molina y el distrito de Villa María del Triunfo. Asimismo, mediante decreto del Tribunal Constitucional de fecha 28 de marzo de 2022, se otorgó un plazo adicional a efectos de que se remita el informe solicitado (decretos que obran en el cuaderno del Tribunal Constitucional).

Mediante Carta 484-2022-CAP-RL-DEC, de fecha 13 de mayo de 2022, la decana del Colegio de Arquitectos del Perú – Regional Lima, doña Lourdes Giusti Hundskopf, remite el “Informe Técnico Urbano: Muro perimetral que divide el distrito de La Molina con el distrito de Villa María del Triunfo”, informe que concluye en recomendar: i) planificar las “Lomas de Villa María” como ámbito que integre al aludido parque ecológico, para lo cual se tendría como instrumento los “Derechos Adicionales de Edificación Transferibles - DAET” y los “Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos - MERESE”; ii) consolidar un espacio público integrador, para lo cual se tendría como instrumento el “Financiamiento Urbano de la Ley [de Desarrollo Urbano Sostenible -] DUS”, iii) aprovechar las “Lomas de Villa María” como elemento catalizador, para lo cual se tendría como instrumento el “Servicio 28 de la [Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030 -] PNVU y la promoción de innovación en diseño, producción y gestión de espacio público y equipamiento urbano; y iv) reasentamiento de población en zonas de riesgo mitigable, para lo cual se tendría como instrumento la declaración de zona de riesgo, el plan de reasentamiento y subsidios para viviendas de interés social; entre otros (carta y acompañados que obran en el cuaderno del Tribunal Constitucional).

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se ordene al alcalde de la Municipalidad Distrital de La Molina que demuela el muro construido a lo largo del límite entre los distritos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

de Villa María del Triunfo y La Molina; y que, consecuentemente, se disponga la remisión de las copias certificadas de los actuados al fiscal penal para los fines pertinentes.

2. Se denuncia la vulneración de los derechos al libre tránsito, a la igualdad y a la no discriminación por razón de condición económica y social.

Análisis del caso

3. La Constitución establece expresamente en su artículo 200, inciso 1, que el *habeas corpus* procede cuando se vulnera o amenaza la libertad individual o sus derechos constitucionales conexos. Esto implica que para que proceda el *habeas corpus* el hecho denunciado necesariamente debe redundar en una afectación negativa, real, directa y concreta del derecho a la libertad personal o los derechos concurrentes. Ello permite combinar una pléyade de derechos cuya vulneración guarde conexión con la violación o perturbación de la libertad personal.
4. En el presente caso, la supuesta afectación de la libertad de tránsito está íntimamente conectada con la división de poblaciones de condición social y económica distinta, es decir, con una potencial lesión del derecho a la igualdad de trato y no discriminación de los pobladores del distrito de Villa María del Triunfo.

El derecho al libre tránsito

5. El derecho al libre tránsito se encuentra reconocido en el artículo 2, inciso 11 de la Constitución Peruana con una redacción abierta, y se han fijado pocos límites a los alcances a dicho derecho, bajo el siguiente tenor: “2. Toda persona tiene derecho: 11. (...) a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería”.
6. Ha sido entonces tarea del legislador y de este Tribunal Constitucional ir delimitando los contenidos del derecho a la libertad de tránsito. En sede jurisdiccional, ello se ha dado a través de numerosos pronunciamientos, desde luego, principalmente en procesos de *habeas corpus*.
7. Precisamente, entre los argumentos del demandante se incluye una cita a alguna de esta jurisprudencia, la cual permite revisar algunas ideas sobre el contenido constitucionalmente protegido del derecho al libre tránsito. Así, en determinados casos este Tribunal ha resaltado lo siguiente:

[Este Tribunal] ha expresado que la facultad de desplazamiento que supone el derecho a la libertad de tránsito también se manifiesta a través del uso de las vías de naturaleza pública o de las vías privadas de uso público. En el primer supuesto, el *ius movendi et ambulandi* se expresa en el tránsito por parques, calles, avenidas, carreteras, entre otros;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

en el segundo supuesto, se manifiesta, por ejemplo, en el uso de las servidumbres de paso. (Sentencia 02250-2012-PHC/TC, fundamento 2.3).

8. De lo expuesto, cabría concluir que la libertad de tránsito se restringe tan solo a la posibilidad de desplazarse por vías preestablecidas, pues parece asumirse como un presupuesto para el ejercicio del derecho la existencia de una vía, sea esta pública o privada. Sin embargo, buena parte de la jurisprudencia emitida por este Tribunal Constitucional ha implicado decidir si ciertas limitaciones en el uso de vías son razonables, o no; por ejemplo, en los supuestos de instalación de elementos de seguridad (cfr. Sentencia 03948-2004-PHC/TC, 03482-2005-PHC/TC y 03436-2016-PHC/TC) o de vulneración de la propiedad por establecimiento de servidumbres de paso (cfr. Sentencias 00202-2000-PA/TC, 07960-2006-PHC/TC y 02329-2011-PHC/TC, entre otras).
9. Sin embargo, el hecho de que la mayoría de los casos presenten discusiones en torno al tránsito por ese tipo de vías, o a restricciones establecidas sobre ellas, no quiere decir que la libertad de tránsito se circunscriba a analizar el correcto uso o la limitación de esas vías públicas o privadas. En este sentido, para este Tribunal es claro, y más aún en un entorno urbano, que muchas de las vulneraciones a este derecho se manifiestan en torno al uso de vías como calles, veredas o similares; sin embargo, de aquello no se desprende que la configuración del derecho en cuestión deba fijarse necesariamente en torno al uso de dichas vías.
10. En efecto, y más aún si se toma en cuenta cómo están configurados, por ejemplo, los espacios rurales y los naturales (bosques, ríos y playas, etc.), no tiene mayor sentido considerar que la libertad de tránsito se restringe únicamente a las vías preestablecidas. Por el contrario, este derecho surge, y así también ha sido reconocido constitucionalmente en nuestro país, como una libertad amplia que permite el desplazamiento sin injerencias arbitrarias, esto es, en oposición a cualquier medida que limite irrazonable o desproporcionadamente la posibilidad de ingresar o salir del territorio nacional y la de desplazarse por él (cfr. Sentencia 02876-2005-PHC/TC).
11. Al respecto, lo invocado en relación con el derecho a la libertad de tránsito sí forma parte de su contenido constitucionalmente protegido y, siendo así, lo que corresponde es verificar si la intervención que se ha generado en este ámbito *iusfundamental*, con la construcción del muro interdistrital construido entre las comunas de La Molina y Villa María del Triunfo, se encuentra justificada.
12. Para tales efectos, este Tribunal Constitucional ha venido utilizado como método de análisis el examen de proporcionalidad, compuesto por tres pasos: el test de idoneidad, el test de necesidad y el test de proporcionalidad en sentido estricto. Ahora bien, antes de ello será necesario esclarecer si la medida restrictiva del derecho analizado, en este caso el muro construido por la Municipalidad Distrital de La Molina a lo largo de su límite con el distrito de Villa María del Triunfo,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

tiene una finalidad constitucionalmente legítima, o no, pues un derecho fundamental, como lo es el caso de la libertad de tránsito, solo puede ser restringido en nombre de otro bien de relevancia constitucional.

Finalidad de la restricción iusfundamental

13. En primer lugar, este Tribunal Constitucional debe analizar si la intervención tiene un propósito de relevancia constitucional, o que -al menos- no se encuentra proscrito de manera directa por la Constitución.

14. Al respecto, resulta preciso indicar que la Municipalidad Distrital de La Molina ha señalado en diversas oportunidades la finalidad o las finalidades que estarían detrás de la medida adoptada:

a) **Seguridad ciudadana:**

En el proyecto en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, con código 2177345, se ha consignado el muro como parte de la “Instalación de medidas de seguridad en los límites de La Molina con Villa María del Triunfo”.

En la Ficha de Registro del Proyecto en el Sistema Nacional de Inversión Pública se plantea como problema que justifica la inversión de la siguiente forma: “El problema central que el Proyecto pretende solucionar se refiere a las limitadas medidas de seguridad en el límite distrital de La Molina con Villa María del Triunfo, el problema es validado a través del diagnóstico de la situación actual del ámbito de intervención la cual describe y explica en gran parte la condición y estado de la realidad” (f. 94).

b) **Prevención de invasiones:**

En la contestación de la demanda la Municipalidad afirma lo siguiente: “(...) conforme se ha podido advertir el cerco perimetral ha sido también construido en previsión de una eventual y planificada invasión (gradual) de terrenos del Estado (...)” (f. 72).

En el Acuerdo de Concejo de la Municipalidad Distrital de La Molina 057-2012, que declara intangible la zona en cuestión y que sirve de sustento para el levantamiento del muro, se sostiene que: “(...) la administración edilicia lleva a cabo acciones de control permanente ante las amenazas de invasiones en los cerros del Distrito de La Molina por parte de traficantes de terrenos (...)” (f. 91). Es más, en el Expediente Técnico del Proyecto se consigna lo siguiente: “El objetivo es lograr un adecuado sistema de seguridad en los límites del Distrito de La Molina, con la instalación de medidas de seguridad como la construcción de muros de piedra con alambre de púas en los límites del distrito de la Molina, con Villa María del Triunfo, del Hito 15 al Hito 22, donde se está produciendo invasiones por pobladores del distrito colindante” (f. 199).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

c) **Conservación del medio ambiente:**

En la declaración del alcalde de La Molina tomada por el juez Titular del Primer Juzgado Unipersonal de Chorrillos, este refiere que “(...) este seguridad construido en los límites de La Molina y Villa María es consecuencia de los acuerdos adoptados durante el proceso de presupuesto participativo identificado con código SNIP del proyecto de inversión pública 258427 y que tiene como único propósito preservar un área intangible que la Superintendencia de Bienes Nacionales ha afectado en uso a la municipalidad de La Molina (...) para que se destine para la ejecución del parque ecológico de La Molina (...)” (f. 112).

d) **Conservación de la residencialidad:**

En el Acuerdo de Concejo de la Municipalidad Distrital de La Molina 057-2012, el cual declara intangible la zona en cuestión, y que por ello es el sustento para el levantamiento del muro, se expone que: “(...) no obstante accionar institucional en defensa de la residencialidad del distrito de La Molina y acogiendo el sentir de la comunidad, el Concejo Municipal expresa su deseo ambientales negativos en lo visual, sonoro asimismo velar por la seguridad de sus habitantes, toda vez que el distrito tiene una alta vulnerabilidad sísmica, acentuada particularmente en zonas de pendiente pronunciada, que conlleva potenciales riesgos para la integridad física de sus moradores” (f. 91).

15. Como puede verse, luego de efectuada una revisión de los diversos documentos incorporados al expediente, no existe una clara finalidad esgrimida para la construcción del muro. En efecto, a simple vista parecen existir diversas razones que podrían justificar dicha medida, sin que la parte demandada haya sostenido alguna de ellas de forma consistente.
16. Ante dicha situación, se hace necesario identificar una finalidad, o una suma de ellas que, de forma plausible, justifiquen la construcción del muro. Al respecto, y pese a que la Municipalidad de La Molina ha expresado justificaciones diversas, es necesario esclarecer cuál sería realmente dicha finalidad de carácter constitucional, a efectos de continuar con el análisis sobre la constitucionalidad de la medida.
17. En ese orden de ideas, en primer lugar, ciertamente puede considerarse a la seguridad ciudadana como un fin constitucional legítimo perseguido por la medida. Bien visto, la prevención de invasiones puede entenderse como estrechamente relacionada con el bien protegido seguridad ciudadana, en el sentido de que través del muro se pretende evitar “amenazas de invasiones (...) por parte de traficantes de terrenos”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

18. Además de lo anterior, el Tribunal Constitucional cuenta con copiosa jurisprudencia en la que se declara que puede adoptarse medidas para restringir la libertad de tránsito en atención, justamente, al bien jurídico-constitucional seguridad ciudadana.
19. De este modo, en el presente caso el objetivo propuesto sería el de evitar las invasiones en la zona, con lo cual se buscaría, en concreto, modificar el siguiente estado de cosas, expuesto en el Expediente Técnico del proyecto:

En lo que va del año, la Municipalidad de La Molina, está afrontando invasiones de las laderas de los cerros del distrito; es así, que en lo que va del año se han frustrado más de diez intentos, promovidos por traficantes de terrenos en las zonas fronterizas de la jurisdicción, quienes intentan adueñarse de estas zonas áridas, aduciendo haber realizado tratos con los propietarios de los terrenos, Comunidades Campesinas de Collanac y Cucuya, o como en muchos casos manifiestan estar asentándose en los límites territoriales del distrito vecino; así por ejemplo, el año pasado el municipio inhabilitó una trocha de cinco kilómetros construida clandestinamente en la zona aledaña a Villa María del Triunfo.
20. Por otra parte, debe añadirse que la Municipalidad Distrital de La Molina, mediante Oficio 52-2020-MDLM-GDU, de fecha 10 de diciembre de 2020, y a propósito de un pedido de información requerido por este Tribunal Constitucional sobre el particular, expuso que “(...) a la fecha, en la jurisdicción de La Molina, no se encontró registro alguno de resolución o expediente de Licencia de Edificación, en la zona objeto de requerimiento de información (...) revisada la Base Gráfica de Habilitaciones Urbanas, se verifica que (...) no se registraron habilitaciones”.
21. Por tanto, queda descartada cualquier posible defensa o protección del derecho de propiedad de uno o más particulares con la construcción del muro, y queda solo la seguridad ciudadana, y no otros objetivos indirectos, como justificación para la construcción del muro, teniendo en cuenta que los instrumentos utilizados para aprobarlo hacen exclusiva referencia a ello.
22. En similar sentido, de los autos y de las diversas constataciones *in situ*, algunas de las cuales han sido promovidas de manera reciente por este propio Tribunal a efectos de mejor resolver (que aparecen mencionadas *infra*, en el fundamento 34), se constata, con claridad, que en las zonas adyacentes al muro limítrofe no existen áreas verdes, bosques o recursos naturales que permitan afirmar que su finalidad constitucional realmente consista en la conservación del medio ambiente.
23. Por último, en lo que concierne a la conservación de la residencialidad del distrito, se trata de un asunto que no tiene un rango o relevancia constitucional, por lo que no puede ser tomado como una finalidad válida para restringir el derecho a la libertad de tránsito. No obstante, la “defensa de la residencialidad del distrito de La Molina” será tomada en cuenta al momento de analizar el derecho a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

igualdad y a la no discriminación, que también ha sido invocado en la demanda.

Examen de idoneidad

24. Precisado lo anterior, corresponde determinar si entre el medio adoptado (la construcción de un muro a lo largo del perímetro limítrofe con el distrito de Villa María del Triunfo) y el fin que se persigue alcanzar (conforme a lo indicado, la seguridad ciudadana) existe una relación de causalidad; es decir, si la referida pared tiende realmente a garantizar en algún grado la seguridad ciudadana.
25. Para ello, se deberá realizar un análisis que debe dividirse en dos fases: primero, establecer si existe una relación causal entre la intervención en la libertad de tránsito y el objetivo (o “estado de cosas”) que se quiere conseguir o lograr; y, segundo, encontrar si hay una relación entre el objetivo y la finalidad de la intervención (cfr. Sentencia 05157-2014-PA/TC, fundamento 65).
26. En lo que respecta a si existe una relación causal entre el medio empleado (la construcción de un muro) y el objetivo (evitar, en algún grado, la comisión de actos ilícitos en la zona aledaña a la tapia colocada por la demanda), este Tribunal considera que la construcción de la pared entre los distritos de Villa María del Triunfo y La Molina, al impedir el ingreso de cualquier ciudadano a través de la zona limítrofe, también limita, de manera general, la posibilidad de que ingrese fácilmente cualquier persona que podría atentar contra la seguridad ciudadana de los habitantes de La Molina. En este mismo sentido, con la construcción del muro se reduce la posibilidad de posibles invasiones ilegales al territorio colindante entre La Molina y Villa María del Triunfo.
27. Siguiendo con el análisis en torno a la idoneidad de la medida, este Tribunal observa que sí existe una relación entre el objetivo y la finalidad de la intervención, pues el estado de cosas que se pretende alcanzar, esto es, impedir el ingreso de personas que podrían atentar contra la seguridad ciudadana de los habitantes del distrito de La Molina, está dirigido a garantizar el cumplimiento de un bien jurídico expresamente protegido desde la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional.
28. Y es que, como tiene precisado este Alto Tribunal, la seguridad ciudadana tiene que ver con “un 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, o reparados en caso de vulneración o desconocimiento” (Sentencia 05994-2005-PHC/TC, fundamento 14).
29. Todos estos elementos permiten concluir al Tribunal Constitucional que la medida evaluada ha superado el examen de idoneidad; por lo que corresponde examinar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

ahora si existen medios alternos igualmente idóneos y que produzcan una menor vulneración a los derechos intervenidos, lo cual se efectuará en el marco del análisis del examen de necesidad.

Examen de necesidad

30. Evaluado lo anterior, debe examinarse a continuación si la medida supera el examen de necesidad. Este análisis se realiza en dos subfases: primero, debe determinarse si no existen medios alternativos hipotéticos que sean, por lo menos, igualmente idóneos que el medio efectivamente adoptado; y, además, en segundo lugar, si dentro de esos medios alternativos, cuando menos igualmente idóneos, no existen algunos que sean más benignos con el derecho involucrado en comparación con el medio efectivamente adoptado (cfr. Sentencia 05157-2014-PA/TC, fundamento 70).
31. En esta fase se pone en evidencia que, en caso existan diversas alternativas que sean igualmente idóneas para conseguir los objetivos perseguidos, debería preferirse aquella que resulte menos gravosa para el derecho fundamental que se limita, pues, siendo ese el caso, la medida analizada estaría generando un sacrificio innecesario, pues puede lograrse lo mismo a través de un medio menos gravoso. En suma, una medida restrictiva de derechos no cumplirá con las exigencias del subprincipio de necesidad cuando implique una aflicción desmesurada al derecho en comparación con otras medidas que también alcanzan el mismo objetivo. En dicho caso, la medida evaluada, como la afectación que genera, debe ser calificada de innecesaria y, por ende, debe ser considerada inconstitucional.
32. En el presente caso, al evaluar el grado de satisfacción de la medida materializada, se tiene que la construcción de un muro, si bien es cierto que restringe el acceso para la mayoría de los ciudadanos y las ciudadanas de Villa María del Triunfo, finalmente, no impide que las personas u organizaciones delincuenciales no puedan, de ser el caso, aproximarse a la zona urbana de La Molina para cometer delitos, incluso en los alrededores del muro limítrofe que se ha levantado (es decir, en la zona no urbana, a través de invasiones por ejemplo). Siendo así, es claro que la construcción de la tapia limítrofe genera un grado de satisfacción en favor de la seguridad ciudadana, pero, en atención a lo antes explicado, la realización de dicho bien tiene que ser valorada como de grado medio.
33. Por otra, en lo que respecta al grado de vulneración del bien intervenido, es decir, a la libertad de tránsito, debe anotarse, en primer lugar, que el muro construido tiene una gran extensión, de aproximadamente cuatro kilómetros y medio, o también cuarenta y cinco cuabras (4 481.47 metros, según el Informe de brigada 00415-2017/SBN-DGPE-SDAPE, adjunto al Oficio N.º 174-2017/SBN-DGPE, remitido a este Tribunal Constitucional por el director de Gestión de Patrimonio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

Estatual de la Superintendencia de Bienes Estatales).

34. De los registros visuales contenidos en autos y de las visitas *in loco* realizadas en el marco de este proceso constitucional (¹), se verifica que se trata de una zona de difícil acceso, debido a lo agreste del terreno y a la ausencia de pistas asfaltadas y medios de transporte para quienes llegan desde el lado de Villa María del Triunfo (actualmente, el único disponible para poder acceder a la zona alrededor del muro). Asimismo, debido a la vasta extensión del muro, los moradores de Villa María del Triunfo están imposibilitados de acceder a vías aptas para el transporte público, a los parques públicos, o los servicios públicos o privados que se encuentran en el distrito contiguo, a diferencia de lo que, por ejemplo, ocurre en el resto de Lima y del país.
35. Volviendo al grado de intervención en el derecho a la libertad de tránsito, se impone revisar el Parte de ocurrencia policial, emitido por la Comisaría de la Policía Nacional del Perú "Pamplona II", de la Región Policial de Lima. En ella los efectivos policiales han constatado lo siguiente:

CONSTITUIDOS EN EL ASENTAMIENTO HUMANO LOS JARDINES SE PUDO VERIFICAR LA EXISTENCIA DE (01) UN MURO DE CONCRETO ARMADO DE APROXIMADAMENTE DE (03) TRES METROS DE ALTURA EL MISMO QUE EN LA PARTE SUPERIOR PRESENTA ALAMBRES DE PÚAS, EL CUAL SE VERIFICA QUE DIVIDE LOS DISTRITOS DE LA MOLINA Y SAN JUAN DE MIRAFLORES, EL MISMO QUE SUB DIVIDE CON LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS LOS JARDINES, AA-HH LOS JIRASOLES, AA-HH FRONTERAS UNIDAS.AA-HH NADINE HEREDIA, AA-1-11-1 17 DE MARZO,AA-HH EL MILENIO Y QUE AL PARECER LA CONSTRUCCION CULMINA EN AA-HH NUEVO MILENIO, JURISDICCION DEL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES. ASIMISMO, **SE VERIFICA QUE EL MURO IMPIDE EL TRANSITO Y LIBRE CIRCULACION ENTRE AMBOS DISTRITOS, POR QUE NO EXISTE PUERTAS DE INGRESO Y O CAMINOS DE ACCESOS QUE PERMITAN EL LIBRE TRANSITO DE DICHOS DISTRITOS (...)** (sic) (resaltado agregado).

36. Por otra parte, si bien la municipalidad demandada ha dicho que la extensa pared tiene cuatro accesos, de los actuados que obran el expediente se desprende que, en realidad, solo una de ellos está ubicado en una zona medianamente asequible para las personas que habitan en el distrito de Villa María del Triunfo (entrada adyacente al puesto de seguridad "El herraje"); tal y como ha sido remarcado en la sentencia de primer grado, tras la contestación realizada por el juez de primer grado:

Esta vista, desde un sector más alto, nos muestra la conexión de ambos distritos, a

¹ Acta de verificación de fecha 8 de junio de 2017 (ff. 24-26); Diligencia de constatación judicial de fecha 15 de junio de 2017 (ff. 38-54); Carta del gerente regional del Colegio de Arquitectos del Perú de fecha 14 de diciembre del 2020 e Informe Técnico Urbano de fecha 3 de diciembre del 2020 (ff. 483-496), Informe Policial de la Comisaría PNP Pamplona II, de fecha 1 de diciembre del 2020 (ff. 497-498).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

través del denominado acceso **el herraje**; en lo que sigue del ascenso, no se encontró otra vía de conexión similar, todo lo contrario, a medida que se ascendía, las posibilidades de tránsito peatonal entre ambos distritos se reducen notoriamente debido a lo accidentado de la geografía. (Sentencia de primer grado emitida por el Primer Juzgado Unipersonal de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur; Resolución diez, de fecha 3 de agosto de 2017, fundamento 2.2 [f. 342 del expediente digital]).

Incluso más, el referido juez en su sentencia, respecto de los accesos, sostuvo que:

[E]stos accesos se encuentran distantes, y en ello radicaría la limitación, cruzar al otro lado del cerro genera hacer un recorrido mayor, ello dependiendo de la zona a la que se quiera acceder; conforme se ha registrado en la diligencia de constatación y las vistas fotográficas que se han anexado al acta respectiva, gran parte de estas extensiones son de difícil y peligroso acceso para el tránsito personal (Sentencia de primer grado emitida Primer Juzgado Unipersonal de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur; Resolución diez, de fecha 3 de agosto de 2017, fundamento 5.7).

37. Siendo así, en la práctica, la tapia levantada entre ambos distritos acarrea una limitación tal en la libertad de circulación, que no puede sino calificarse como muy grave para quienes deseen trasladarse hacia el distrito de La Molina ⁽²⁾.
38. En el contexto expresado, en el que el muro implica un grado de satisfacción media y genera un nivel de vulneración de un derecho muy grave, este Tribunal Constitucional encuentra que, en efecto, pueden ofrecerse algunas medidas alternativas hipotéticas que, orientadas a satisfacer la finalidad perseguida, es decir, la seguridad ciudadana, tengan un impacto menos severo en el derecho restringido. Al respecto, si de optimizar la seguridad ciudadana se trata y, en específico, si la comuna busca evitar la delincuencia o posibles invasiones de terrenos, es cierto que la medida aquí evaluada no resulta ser la menos lesiva entre otras posibles y que pueden considerarse igualmente idóneas. Por ejemplo, bien podría plantearse, entre otras, el incremento de la seguridad en la zona a través de la construcción de más puestos de seguridad, de la instalación de sistemas de iluminación que otorguen seguridad a las personas que transiten por la noche o también con la articulación de planes de seguridad ciudadana con la Policía Nacional del Perú, tal como ocurre en la mayoría de los límites distritales. Al respecto, conforme ya fue explicado, debe recordarse que, dentro del distrito de La Molina, en las áreas inmediatamente colindantes con el muro, no existen zonas

² A mayor abundamiento, el grado de limitación que se produce debido a la existencia del muro puede ejemplificarse con lo siguiente: si desde el mencionado puesto de seguridad “El herraje” (paso por donde actualmente puede cruzarse el muro) alguien quisiera trasladarse, viniendo desde Villa María del Triunfo, hacia el parque “Danubio” ubicado en La Molina, caminaría solo 9 minutos a través de una zona árida del distrito La Molina (“subida Danubio”); sin embargo, si dicha entrada no existiera (que es la situación en la que se encuentran los ciudadanos a lo largo de la mayor parte del muro), trasladarse hasta el referido parque demoraría, aproximadamente, entre una hora o 46 minutos en un auto particular, dependiendo de la ruta que se escoja (cfr., por ejemplo, <https://bit.ly/3sUCzuR>). Aunado a ello, resulta sumamente difícil hacer un cálculo similar si, en lugar de las opciones anteriores (ir a pie o en movilidad particular), se deseara usar transporte público, debido a la falta de acceso de servicios de transporte masivo hasta dichas zonas. En la práctica, el muro impide acceder a un parque que se encuentra a menos de 10 minutos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

habitadas, por lo cual la comuna puede planificar diversos sistemas de seguridad directamente orientados al cuidado de su zona urbana y de sus habitantes, sin incurrir en una limitación grave de los derechos fundamentales de sus vecinos.

39. Así visto, del análisis de los actuados se advierte que la construcción del muro entre los distritos de Villa María del Triunfo y La Molina no logra superar el examen de necesidad, pues, tal como fue explicado, existen medidas que, logrando el objetivo fijado, generarían un grado de intervención menos severo en el derecho al libre tránsito. Siendo así, al haberse establecido la inconstitucionalidad de la medida por ser innecesaria, con base en el examen de proporcionalidad, ya no corresponde continuar con el análisis relacionado con el test de proporcionalidad en sentido estricto (test en el que, valga precisar, tendría que tomarse en cuenta la concurrente intervención en el derecho a la igualdad y la no discriminación, considerando que se encuentran involucradas algunas “categorías sospechosas”).
40. Señalado lo anterior, al no haberse superado el examen de proporcionalidad, en la fase correspondiente al test de necesidad, este Tribunal Constitucional considera que la construcción del muro ha vulnerado el derecho a la libertad de tránsito. En consecuencia, con el fin de retornar al estado anterior a la vulneración de los derechos fundamentales en juego, corresponde la demolición del muro que divide los distritos de Villa María del Triunfo y La Molina, conforme ha sido identificado en el expediente y en las diligencias realizadas a propósito de esta controversia.

Efectos del muro que divide los distritos de la Molina y Villa María del Triunfo en las condiciones de vida de la población

41. Con lo expuesto hasta este punto basta para declarar fundada la demanda y, en consecuencia, ordenar la demolición del muro en cuestión. No obstante, este Tribunal Constitucional considera necesario también poner de relieve las implicancias y el impacto que el muro tiene en la calidad de vida de las personas asentadas del lado que pertenece al distrito de Villa María de Triunfo.
42. De acuerdo con los reportes recogidos a lo largo del presente proceso, así como de la evaluación realizada por este Colegiado, se advierte que el muro es - conjuntamente con el que divide Surco con San Juan de Miraflores- el muro urbano más largo del mundo.
43. En el caso en concreto, se trata del muro que separa el asentamiento humano La Florida, en Villa María del Triunfo, de la urbanización Las Praderas, en La Molina. Este cerco de piedras y púas tiene una altura de 1,5 metros. Según dirigentes de Villa María del Triunfo, su construcción se habría iniciado en el año 2011. La finalidad ha sido frenar las invasiones.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

44. Para tal efecto, y de acuerdo con la propia información de la Procuraduría Pública de la Municipalidad de La Molina, en dicha zona se está ejecutando un proyecto de reforestación y un parque ecológico. “Los vecinos de La Molina, lo que estamos haciendo, es tener seguridad, dijo a Canal N el presidente del comité de Defensa d Rinconada del Lago, Agustín Silva, uno de los exclusivos sectores del lugar”⁽³⁾.
45. En consecuencia, se trata de un muro construido básicamente para frenar la toma de terrenos por los vecinos del distrito de Villa María del Triunfo con fines habitacionales. Dicha medida, si bien puede ser justificada en la necesidad de evitar la formación de viviendas precarias en terrenos tomados por la fuerza con la intervención de mafias dedicadas al tráfico de terrenos; no es menos cierto que dicha medida constituye un acto discriminatorio grave, al estigmatizar a dicha población.
46. En efecto, como el propio alcalde de La Molina, el señor Álvaro Paz de la Parra, en su oportunidad ha declarado: “Viví en La Molina durante mis 35 años de vida y tengo la suficiente autoridad para decir que lamentablemente en el distrito existe discriminación. Esto ocurre porque La Molina nunca tuvo una sólida y verdadera identidad. Tendremos una política pública de inclusión social, acá hay asentamientos humanos y yo quiero que en tres años se conviertan en zonas consolidadas”. Sobre el muro de la Molina en concreto ha expresado: “Lo vamos a sacar, va a desaparecer. La única forma de poder frenar las invasiones es teniendo un sistema legal disuasivo y persuasivo, no habrá traficante ni invasor que tenga la osadía de invadir una zona protegida”⁽⁴⁾.
47. Lo expuesto evidencia, primero, la justificación de esta medida: freno a las invasiones; pero, por otro lado, una forma radical para justificar medidas contra la inseguridad, como cercar la zona con un muro, lo que trae consigo un potencial acto de discriminación.
48. En efecto, dicha medida se evidencia como un acto radical que, en el contexto comparado para el urbanista Pablo Vega Centeno, explica que “la construcción de muros como este ocurre por la necesidad de marcar diferencias sociales con elementos físicos. Es miedo a la cercanía social. Por afirmar mucho la seguridad interna seguimos una lógica de miedo al exterior, de exclusión en casi toda Latinoamérica”⁽⁵⁾.

³ Recuperado de: <https://www.debate.com.mx/mundo/Polemica-por-muro-que-separa-a-ricos-y-pobres-en-Peru-20170616-0349.html>

⁴ Recuperado de: <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/alcalde-electo-molina-muro-verguenza-desaparecer-noticia-578911-noticia/>

⁵ En el barrio Morumbi, en Sao Paulo, Brasil, un muro también separa a una favela de un lujoso condominio. La solución, para Vega Centeno, sería crear espacios públicos de coexistencia, como parques o alamedas”. Los muros de la vergüenza. Recuperado de: <https://sociologos.com/2012/09/27/muros-de-la-verguenza-cercando-al->



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

49. Además, dicho tratamiento en su perspectiva objetiva no es simétrica. La disconformidad del sector más popular es manifiesta, pero, además de ello, la medida (el muro) -en el afán de preservar un parque ecológico que delimita 300 hectáreas de terreno-, solo fue construido en la frontera con Villa María del Triunfo. La justificación dada en su momento por la gerenta municipal de La Molina, Gina Gálvez “fue porque no les alcanzó el presupuesto para completar todo el perímetro y se tuvo que “priorizar” sectores” (6).
50. Es decir, un supuesto muro para proteger el futuro parque ecológico en realidad solo incide en el sector de la población de Villa María del Triunfo, y no de La Molina. De la misma manera, el sentido tuitivo de la seguridad privilegia a un sector en desmedro del otro.
51. En el presente caso, la construcción de dicho muro forma parte de las medidas adoptadas durante los últimos cuarenta años, tendientes a separar clases sociales por razones económicas. El muro tal como está edificado no es idóneo para asegurar la creación del parque ecológico ni tampoco para fines de lucha contra la inseguridad, ya que finalmente el muro no es una garantía para evitar las invasiones de dicho sector. Se habrían dado hace tiempo. Igualmente, como se ha precisado *supra*, la construcción del muro no es la única medida que el distrito de La Molina puede adoptar.
52. En suma, el muro en cuestión se proyecta como una división irregular entre dos distritos, y que en la *praxis* segrega a las poblaciones de bajos recursos de los vecinos de las zonas residenciales del distrito de La Molina.
53. Es del caso calibrar el impacto del muro en el distrito de Villa María del Triunfo. Para tal efecto, conviene citar el informe técnico urbano “Cercos perimetrales que dividen el distrito de La Molina con el distrito de Villa María del Triunfo”, remitido a este Tribunal por el Colegio de Arquitectos del Perú-Regional Lima mediante Carta 842-2020-CAP-RL-GR.:

En este escenario se identificarían situaciones de innegable relevancia: La primera, el contraste paisajístico entre dos áreas contiguas expresadas en la producción muy diferente de su espacio. Por el lado del distrito de La Molina: Planificación territorial, visible en sus vías y trazo de manzanas, patrones comunes en la construcción de viviendas. accesibilidad; acceso a todos los servicios, espacios públicos. En el espacio del Distrito de La Molina contiguo al muro, se aprecia la ausencia de espacios públicos de coexistencia, como parques o alamedas.

Por el lado de Villa María del Triunfo, presenta espacios producto de un esfuerzo de autogestión, pero con ausencia de planificación, construcciones precarias en pendientes empinadas, falta de accesibilidad, vías del tipo camino de trocha, sin un trazo

⁶ [tigre/](https://www.youtube.com/watch?v=Rbpd8YqHqos&feature=emb_title)
Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=Rbpd8YqHqos&feature=emb_title



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

geométrico, acceso limitado a servicios básicos, ausencia de infraestructura y servicios, mínimos espacios públicos y sin áreas verdes. Esto originaría segregación socioespacial mediante distanciamiento entre grupos, y consecuentemente falta de oportunidades para poder movilizarse socialmente y cambiar el status social.

(...)

Se observa, por la geografía de la zona, que los asentamientos urbanos precarios emplazados en cerros empinados de Villa María del Triunfo, se han aproximado a barrios exclusivos del distrito de La Molina, sin amortiguamiento de espacios públicos de coexistencia, lo que origina acciones de segregación, como generar la construcción del muro, que impiden el libre acceso de un distrito a otro “constituyéndose en símbolos de orden social, de temores, de desconfianza, de la lógica de esta sociedad” (manuel de los santos 2011).

54. El referido informe hace referencia al concepto de segregación socio-espacial. Al respecto, la segregación residencial corresponde a la aglomeración en el espacio de familias de una misma condición social. En América Latina la atención ha estado centrada en la segregación socioeconómica ⁽⁷⁾.
55. La división espacial como signo de la división y desintegración social se expresa ahora mediante barreras físicas y limitaciones en los accesos. De este modo, se forman islas funcionales de bienestar con lugares de alto nivel de servicios, consumo y vida nocturna. Y paralelamente se expanden las *no-go-areas*, en las cuales los “extraños” se sienten físicamente amenazados ⁽⁸⁾. Al respecto, diferentes trabajos empíricos alrededor del mundo han concluido que la segregación espacial tiene efectos negativos en la satisfacción de necesidades básicas de los sectores menos favorecidos ⁽⁹⁾.
56. Las observaciones sobre la segregación socio-espacial advertidas por el Colegio de Arquitectos en el primer informe remitido son complementadas en un segundo informe: “Informe técnico urbano del cerco divisorio de los distritos La Molina-Villa María del Triunfo”, remitido mediante Carta 484-2022-CAP-R2-DEC; en el que se expone lo siguiente:

Con respecto a la accesibilidad a equipamientos y espacios públicos, identificamos que las familias de Villa María del Triunfo ubicadas en la zona colindante con el Muro, no acceden a espacios públicos ni equipamientos urbanos cercanos, debiendo desplazarse más de dos kilómetros para acceder a ellos. (p.15)”

“(…) el muro, aunque es un dispositivo construido con la intención de contener el crecimiento informal, refuerza una condición de desigualdad física y social, y no permite el mejor aprovechamiento de esta zona como espacio público integrador (p.32)”

⁷ Sabatini, Francisco. *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/la-segregacion-social-del-espacio-en-las-ciudades-de-america-latina>, p. 7.

⁸ Janoschka, Michael. “El nuevo modelo de ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”. En: *Revista Eure*, (Vol XXVIII, N° 85), p. 15.

⁹ Linares, Santiago. “Las consecuencias de la segregación socio espacial: un análisis empírico sobre tres ciudades medias bonaerenses: Olavarría, Pergamino y Tandil”. En: *Cuaderno urbano. Espacio cultura y sociedad*, vol 14, num 14, pp. 4-5.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

“Aunque las vías permiten la conexión con el transporte público tanto para Villa María del Triunfo y La Molina, existen problemas de accesibilidad en el primero de estos distritos, en donde las vías locales no están consolidadas y se localizan en pendientes pronunciadas, dificultando el tránsito peatonal (p. 33).

57. Como puede verse, en el presente caso la intervención consiste en la edificación de un muro que genera un trato diferenciado en los destinatarios de la obra. Un beneficio para los del distrito de La Molina. Un perjuicio para los vecinos del distrito de Villa María del Triunfo, quienes encuentran dificultades para acceso al transporte público y a espacios públicos como producto del muro en cuestión, lo que genera un impacto negativo en las condiciones de vida de los habitantes de uno de los lados del muro. Mientras que para los primeros el muro constituye un medio para la seguridad de sus propiedades, para los segundos es un acto vejatorio de la dignidad personal, al incidir en el derecho a la igualdad y la no discriminación.
58. Ello constituye un supuesto de discriminación indirecta (cfr. Sentencia 02317-2010-PA/TC, fundamento 31), puesto que la construcción de un muro, aparentemente inocuo en su intención, termina generando efectos que perjudican el ejercicio de los derechos de los habitantes de uno de los lados de este muro.
59. Como este Tribunal ha afirmado, la igualdad consagrada constitucionalmente, detenta la doble condición de principio y derecho fundamental (cfr. Sentencia 00048-2004-PI/TC). En cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario. Se trata del reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras (“motivo” “de cualquier otra índole”) que, jurídicamente, resulten relevantes. En cuanto constituye un derecho fundamental, el mandato correlativo derivado de aquél, respecto a los sujetos destinatarios de este derecho (Estado y particulares), será la prohibición de discriminación. Se trata, entonces, de la configuración de una prohibición de intervención en el mandato de igualdad.
60. En tal sentido, se advierte que el muro en cuestión también supone una afectación de los derechos a la igualdad y la no discriminación, garantizados por la Constitución en el artículo 2, inciso 2, en los siguientes términos: "Toda persona tiene derecho: (...) A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole".



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

El derecho a la paz social como derecho fundamental

61. Como sostiene Arango ⁽¹⁰⁾, “el concepto de paz ha evolucionado desde la segunda guerra mundial, pues no es solo ausencia de conflictos o guerra, sino es un fin, un objetivo imprescindible para ejercer y disfrutar los derechos humanos, en otras palabras, la paz, es sinónimo de promoción y respeto de derechos fundamentales”.
62. En dicha línea discursiva, qué duda cabe que países como el nuestro requieren que sus dignatarios se enfoquen en la búsqueda de la paz social, donde los conflictos no sean la regla sino la excepción, y estos problemas se minimicen e impere el dialogo, la negociación y el consenso inclusivo y justo para todos los sectores sociales.
63. En esta tarea, el Tribunal Constitucional no puede ponerse de costado. Todo lo contrario, la asignación como órgano de control de la Constitución le otorga una posición expectante para contribuir con la paz social, habida cuenta de su importancia para construir una sociedad integrada que, frente al conflicto, la violencia o el rencor, utilice el diálogo, la negociación y el consenso para resolver sus diferencias. Al fin y al cabo, paz y sociedad son inescindibles desde una vertiente colectiva y, en clave humanista, fuente para el sostenimiento del Estado constitucional de nuestros tiempos.
64. 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 Constitución.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

¹⁰ Arango, V. (2007). *Paz social y cultura de paz*. Eficiones Panamá Viejo (p. 9).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

HA RESUELTO

1. Declarar fundada la demanda, por la afectación del derecho a la libertad de tránsito y, de manera conexas, de los derechos a la igualdad ante la ley y a la no discriminación.
2. Ordenar la demolición total del muro que divide los distritos de Villa María del Triunfo con La Molina en un plazo de ciento ochenta días calendario desde la publicación de la presente sentencia.
3. Exhortar al Poder Ejecutivo que disponga de las medidas necesarias para la implementación total y puesta en marcha del Parque Ecológico de La Molina.
4. Exhortar al Congreso de la República a aprobar leyes conducentes a combatir la usurpación y el tráfico de terrenos de manera integral; así como a las demás municipalidades eviten construir o mantener muros o divisiones que generen afectación de los derechos al libre tránsito, a la igualdad ante la ley y a la no discriminación.

SS.

**MORALES SARA VIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH**

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados emito el presente fundamento de voto, pues no suscribo los fundamentos 41 y siguientes de la ponencia, correspondientes a los dos últimos apartados de la sentencia, porque si bien comparto algunas de las valoraciones que se hacen, disiento de otras, básicamente por las siguientes razones:

1. En mi opinión, el objetivo del muro fue asegurar a la población de La Molina frente a posibles invasiones de terrenos y situaciones de inseguridad. Por tanto, no era su finalidad “separar clases sociales por razones económicas”¹¹, como se afirma en diversos fundamentos del apartado “Sobre los efectos del muro en las condiciones de la vida de la sociedad”. A la vez, coincido en que, a la fecha, es posible lograr esa finalidad con medidas alternativas al muro materia de esta controversia que, otorguen seguridad ciudadana sin proyectar una imagen de sociedad segregada por razones socioeconómicas.
2. Por otro lado, se ha comprobado que sólo uno de los cuatro accesos del muro se encuentra en “una zona medianamente accesible para las personas que habitan en el distrito de Villa María del Triunfo (entrada adyacente al puesto de seguridad “El herraje”)”¹². Por tanto, al haberse comprobado la afectación de la libertad de tránsito de los habitantes de ese distrito, la demanda debe ser declarada fundada por esa vulneración¹³.
3. Respecto al derecho al derecho a la paz social como derecho fundamental, correspondiente al último apartado de la sentencia, coincido plenamente con los demás magistrados en que la paz social no sólo no debe ser una excepción de la acción política, sino su presupuesto, para el diálogo, la inclusión y el progreso social. También coincido en la necesidad de políticas de reconciliación, pero entiendo que, si bien es conveniente facilitar el libre tránsito y que el muro lo impide, además de proyectar una imagen de desigualdad social, su existencia no ha sido motivo de violencia o enfrentamientos sociales. Y, lo que considero más importante aún, es que, las razones expuestas sobre una supuesta intención discriminatoria, pueda ser empleada como excusa para reacciones de resentimiento y violencia social, en el ambiente de polarización existente en el país.
4. Finalmente, me aparto de las exhortaciones porque la problemática del tráfico de terrenos involucra a otros poderes del Estado y no sólo es cuestión de expedir leyes. Y, con respecto a las municipalidades, existen ordenanzas que prohíben la discriminación. Por tanto, considero más oportuno, teniendo en cuenta que el

¹¹ Fundamento 51.

¹² Fundamento 36.

¹³ Constitución, artículo 2, inciso 11.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

derecho afectado es al libre tránsito, que la exhortación se refiera a la responsabilidad de los alcaldes de implementar, en una acción coordinada, las vías de comunicación necesarias para los pobladores de los distritos a su cargo.

Por estas consideraciones, mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda, por afectación de la libertad de tránsito; y, en consecuencia, ordenar la demolición del muro que divide los distritos de Villa María del Triunfo y La Molina.

S.

PACHECO ZERGA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Permítaseme discrepar con la opinión de mis colegas magistrados, emitiendo el presente fundamento de voto, porque si bien suscribo lo señalado en relación a que la emplazada ha violado, de modo concurrente, el derecho fundamental al libre tránsito y el derecho fundamental a la igualdad al edificar el muro en el límite entre Villa María del Triunfo y La Molina; no suscribo lo indicado en relación al derecho fundamental a la paz social, por considerarlo innecesario para dilucidar la litis.

Asimismo, debe tenerse presente que una de las funciones básicas del Tribunal Constitucional es la labor pacificadora del órgano colegiado, indistintamente de la cuestión planteada en cada caso. Debo señalar también que es una tarea socialmente relevante el rol de integración social que corresponde a la jurisdicción constitucional (en sintonía con el constitucionalismo contemporáneo) a través de los fallos de las Altas Cortes Constitucionales.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto debido a que, si bien comparto lo finalmente resuelto por mis colegas, considero oportuno efectuar algunas consideraciones adicionales a las expuestas en la sentencia. En ese sentido, deseo referirme a i) los estándares del Tribunal Constitucional sobre seguridad ciudadana; y ii) los informes técnicos que sustentan la inconstitucionalidad de la medida adoptada por la entidad demandada.

i) Estándares del Tribunal Constitucional sobre seguridad ciudadana

Advierto que, en la presente controversia, uno de los argumentos expuestos por la entidad emplazada se relaciona con la necesidad de adoptar medidas de seguridad en el límite distrital de La Molina con Villa María del Triunfo. Por ello, estimo pertinente exponer los estándares del Tribunal Constitucional que desarrollan el contenido de este bien jurídico y en qué medida estos son relevantes para la adecuada resolución de la presente controversia.

Al respecto, se ha señalado que la seguridad ciudadana puede definirse como “un 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, o reparados en caso de vulneración o desconocimiento” (cfr. Sentencia en el Expediente 5994-2005-HC, fundamento 14). Del mismo modo, se ha precisado que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 197 de la Constitución, las municipalidades tienen competencia para la adopción de todas aquellas medidas direccionadas a promover la seguridad ciudadana (cfr. Sentencia en el Expediente 03455-2021-PA, fundamento 41).

En este orden de ideas, el Tribunal ha validado la adopción de medidas por parte de las municipalidades direccionadas al logro de dicha finalidad, tal y como ha ocurrido, por ejemplo, con la colocación de rejas. En efecto, el intérprete final de la Constitución ha sostenido que la instalación de rejas como medida de seguridad vecinal no es, *per se*, inconstitucional, si se parte de la necesidad de compatibilizar o encontrar un marco de coexistencia entre la libertad de tránsito como derecho y la seguridad ciudadana como bien jurídico (cfr. Sentencia en el Expediente 02147-2010-PHC, fundamento 8). Por otro lado, el Tribunal también ha considerado que la adopción de una ordenanza que prohíbe la comercialización de moneda extranjera en moneda pública, con la supuesta finalidad de proteger la seguridad ciudadana, resultaba contraria a la Constitución debido a que existían otras medidas alternativas que podrían lograr este mismo propósito sin afectar los derechos a la libertad de trabajo y de comercio de las personas que se dedicaban al referido oficio (cfr. Sentencia en el Expediente 03455-2021-PHC, fundamento 57).

De lo expuesto, es posible concluir que, aunque ciertamente el Tribunal considere la necesidad de preservar la seguridad ciudadana como un bien jurídico de relevancia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

constitucional, de ello no se desprende que cualquier medida sea compatible con la Constitución. De manera concreta, ha señalado que “[l]o inconstitucional sería, en todo caso, que el mecanismo implementado o la forma de utilizarlo resultara irrazonable, desproporcionado o simplemente lesivo de cualquiera de los derechos constitucionales que reconoce el ordenamiento (cfr. Sentencia en el Expediente 02147-2010-PHC, fundamento 8). Esto supone, en este caso, analizar en qué medida la instalación de un muro fronterizo implica una vulneración de los derechos que han sido invocados en la demanda.

ii) Informes técnicos que sustentan la inconstitucionalidad de la medida adoptada por la entidad demandada

En la presente controversia, existen informes que se pronuncian no solamente respecto de la inviabilidad de la instalación del muro que separa a los distritos de La Molina y de Villa María del Triunfo, sino que además se refieren, de cierta forma, a su inconstitucionalidad.

Así, mediante la Carta N° 484-2022-CAP-RL-DEC, el Colegio de Arquitectos del Perú, Regional Lima, y con relación a la solicitud de un informe técnico urbano sobre el cerco que divide los distritos de La Molina y Villa María del Triunfo, elaboró el “Informe Técnico Urbano: muro perimetral que divide el Distrito de la Molina con el Distrito de Villa María del Triunfo”, en el que resalta en sus conclusiones que “[e]l muro, aunque es un dispositivo construido con la intención de contener el crecimiento informal, refuerza una condición de desigualdad física y social, y no permite el mejor aprovechamiento de esta zona como espacio público integrador y ecosistema que brinda servicios a la ciudad”. De esta forma, este documento no solo concluye que se trataría de una infraestructura que terminaría reforzando ciertos prejuicios existentes, sino que además no reflejaría el mejor aprovechamiento de la zona como ecosistema. Se trata, por ello, de un método irrazonable y desproporcionado al resultar lesivo del principio de igualdad y no discriminación de manera conjunta con la libertad de tránsito.

De similar modo, obra en el expediente el Acta de Inspección Técnico Policial, la cual se relaciona con el Informe 005-2022-REGPOL-LIMA/DIVPOL-SUR2-C-JCM-OFAD. Este documento se vincula con la inspección técnico policial del muro y/o cerco perimetral que divide el distrito de la Molina y el distrito de Villa María del Triunfo. En las observaciones efectuadas por el personal de la Policía Nacional del Perú, se señala que “no se puede precisar quién o quiénes habrían construido el mencionado cerco perimetral y/o con qué finalidad, es de mencionar además que no existe ningún cartel y/o aviso de información sobre la construcción o medidas de seguridad, asimismo dicho cerco y/o pared está ubicado en la parte alta de las limitaciones del distrito de Villa María del Triunfo y la Molina”.

Ciertamente, a lo largo del presente proceso constitucional la Municipalidad Distrital de La Molina ha argumentado que la construcción del muro obedece a la necesidad de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC
LIMA SUR
CARLOS FRANCISCO HINOSTROZA
RODRÍGUEZ

preservar el área que se ubica en la zona de Conservación Regional Sistema de Lima, el cual fue establecido mediante el Decreto Supremo N° 011-2019-MINAM, de fecha 7 de diciembre de 2019, en la que se ha considerado cinco áreas, siendo una de ellas el Área de Conservación Regional – “Lomas de Villa María”, con una superficie de 627.94 hectáreas. Esta información se reproduce en el Informe Técnico N° 009-2021-MDLM-GDU-SHPUC/jjhv, de fecha 8 de enero de 2021, en el que también se señala que este muro fue construido “en el límite fronterizo de los distritos de Villa María del Triunfo y La Molina”. Sin embargo, el muro en la práctica solo ha sido levantado particularmente en aquella parte de la zona de conservación que limita los distritos de la Molina y de Villa María del Triunfo.

Advierto, por ello, que, a diferencia de otros casos conocidos por el Tribunal Constitucional, la instalación del muro no solo es una medida general e imprecisa, sino que además no permite la materialización de lo que, según la entidad emplazada, se pretendía hacer en la referida área.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ