

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe Jurídico sobre la Sentencia recaída en el  
Expediente N.º 01606-2018-PHC/TC. Caso “El Muro de la  
Vergüenza”

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado  
que presenta:

Ian Martin De la Cruz Franco

ASESOR:

Renato Antonio Constantino Caycho

Lima, 2025

## Informe de Similitud

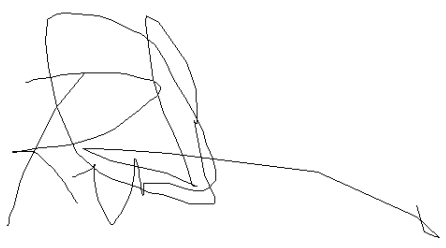
Yo, CONSTANTINO CAYCHO, RENATO ANTONIO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "**Informe Jurídica sobre la Sentencia recaída en el Expediente N° 01606-2018-PHC/TC. Caso "El Muro de la Vergüenza"**", del autor(a) DE LA CRUZ FRANCO, IAN MARTIN, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 35%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 14/07/2025.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 16 de julio del 2025

|   |  |
|---|--|
| CONSTANTINO CAYCHO, RENATO ANTONIO  |  |
| DNI: 46049208   | Firma:   |
| ORCID:<br><br><a href="https://orcid.org/0000-0002-5721-1541">https://orcid.org/0000-0002-5721-1541</a> |  |

## **RESUMEN**

El presente informe jurídico analiza la constitucionalidad de la construcción del muro que divide físicamente los distritos de La Molina y Villa María del Triunfo, en Lima Metropolitana. A partir del estudio de la sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 01606-2018-PHC/TC, se evalúa si dicha medida vulnera derechos fundamentales reconocidos tanto en el ordenamiento jurídico nacional como en el internacional, tales como la libertad de tránsito, la igualdad ante la ley y el mandato de no discriminación.

El análisis concluye que la construcción del muro no supera el test de proporcionalidad en su etapa de necesidad, ya que existían alternativas menos lesivas para alcanzar los fines de seguridad ciudadana alegados. Asimismo, se identifica que esta medida tiene un impacto diferenciado y desproporcionado sobre los habitantes de Villa María del Triunfo, un distrito históricamente marginado, lo que configura una forma de discriminación indirecta y estructural basada en criterios socioeconómicos.

Por último, se examina la invocación del denominado “derecho a la paz social” por parte del Tribunal Constitucional, concluyéndose que este carece de los elementos estructurales necesarios para ser considerado un verdadero derecho fundamental con exigibilidad propia. En consecuencia, se determina que la construcción del muro es inconstitucional por vulnerar derechos fundamentales y reproducir una lógica de exclusión incompatible con los valores de un Estado constitucional y democrático de derecho.

### **Palabras clave**

Discriminación estructural, segregación socioeconómica, libertad de tránsito, igualdad ante la ley, mandato de no discriminación.

## **ABSTRACT**

This legal report analyzes the constitutionality of the construction of the wall that physically divides the districts of La Molina and Villa María del Triunfo in Lima Metropolitan Area. Based on the analysis of the Constitutional Court's ruling in Case No. 01606-2018-PHC/TC, the report assesses whether the measure violates fundamental rights recognized under both national and international legal frameworks, such as the right to freedom of movement, equality before the law, and the prohibition of discrimination.

The analysis concludes that the wall fails to pass the proportionality test at the necessity stage, as there were less restrictive alternatives to achieve the stated objectives of public safety. Furthermore, the measure disproportionately and differentially impacts the residents of Villa María del Triunfo, a historically marginalized district, thus constituting a form of indirect and structural discrimination based on socioeconomic grounds.

Finally, the report examines the Constitutional Court's invocation of the so-called "right to social peace," concluding that it lacks the structural elements required to be considered an autonomous, enforceable fundamental right. Consequently, the construction of the wall is deemed unconstitutional as it infringes upon fundamental rights and perpetuates a logic of exclusion incompatible with the values of a social and democratic rule of law.

### **Keywords**

*Structural discrimination, socioeconomic segregation, freedom of movement, equality before the law, non-discrimination mandate.*

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| <b>PRINCIPALES DATOS DEL CASO</b> .....  | 5  |
| <b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....   | 6  |
| 1.1 Justificación de la elección de la resolución .....  | 6  |
| 1.2 Presentación del caso y del análisis .....   | 7  |
| <b>II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES</b> .....   | 7  |
| 2.1 Antecedentes .....   | 7  |
| 2.2 Hechos relevantes del caso .....   | 8  |
| <b>III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS</b> .....  | 10 |
| 3.1 Problema principal .....   | 10 |
| 3.2 Problemas secundarios .....  | 10 |
| <b>IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A</b> .....  | 11 |
| 4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios .....  | 11 |
| 4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución .....  | 12 |
| <b>V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS</b> .....  | 12 |
| 5.1 Restricción a la libertad de tránsito por razones de seguridad ciudadana .....                               | 12 |
| 5.1.1 El derecho a la libertad de tránsito .....   | 13 |
| 5.1.2 Sobre los límites del derecho a la libertad de tránsito .....  | 14 |
| 5.1.2.1 Restricciones explícitas .....   | 15 |
| 5.1.2.2 Restricciones implícitas .....   | 15 |
| 5.1.3 La seguridad ciudadana .....   | 16 |
| 5.1.4 Análisis del caso: el muro de la vergüenza .....   | 17 |
| 5.1.4.1 Examen de idoneidad: .....   | 19 |
| 5.1.4.2 Examen de necesidad: .....   | 19 |
| 5.2 Discriminación y segregación económica por la construcción del muro .....                                    | 20 |
| 5.2.1 El derecho a la igualdad en la Constitución Política del Perú .....  | 20 |
| 5.2.2 Sobre el mandato de no discriminación .....  | 22 |
| 5.2.3 Tipos de discriminación .....  | 23 |
| 5.2.4 Análisis del caso concreto .....   | 25 |
| 5.3 El estatus constitucional del derecho a la paz social .....  | 26 |
| 5.3.1 El derecho a la paz en el ordenamiento jurídico peruano .....  | 27 |
| 5.3.2 La naturaleza jurídica del derecho a la paz social .....   | 28 |
| 5.3.3 Evaluación del reconocimiento jurisprudencial del derecho a la paz social y su relevancia en el caso ..... | 29 |
| <b>VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES</b> .....  | 32 |

|                           |    |
|---------------------------|----|
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b> ..... | 35 |
| <b>ANEXOS</b> .....       | 39 |



## PRINCIPALES DATOS DEL CASO

|  |   |
|--|---|
| <b>N° EXPEDIENTE</b>   | Exp. N.º 01606-2018-PHC/TC  |
| <b>ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO</b> | Derecho constitucional  |
| <b>IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES</b>           | <ul style="list-style-type: none"><li>• Sentencia N.º 02876-2005-PHC/TC</li><li>• Sentencia N.º 5994-2005-PHC/TC</li><li>• Sentencia N.º 045-2004-PI/TC</li></ul> |
| <b>DEMANDANTE/DENUNCIANTE</b>  | Carlos Francisco Hinostriza Rodríguez   |
| <b>DEMANDADO/DENUNCIADO</b>  | Juan Carlos Zurek Pardo-Figueroa (alcalde de la Municipalidad Distrital de La Molina)   |
| <b>INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL</b>                                 | Tribunal Constitucional   |
| <b>TERCEROS</b>  |   |
| <b>OTROS</b>   |   |

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 Justificación de la elección de la resolución**

Considero que el EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC, conocido como el "Caso Muro de la Vergüenza", presenta una vasta relevancia y complejidad jurídica que lo convierte en un tema idóneo para la sustentación de un examen de grado debido a los siguientes motivos.

En primer lugar, la construcción de un muro que divide los distritos de La Molina y Villa María del Triunfo plantea un choque entre derechos fundamentales: por un lado, se puede cuestionar si la construcción del muro, al restringir la libre circulación de los habitantes de Villa María del Triunfo hacia La Molina, estaría vulnerando su derecho a la libertad de tránsito. Por otro lado, también se puede cuestionar si es que este muro podría configurar un eventual trato diferenciado injusto basado en las condiciones socioeconómicas.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional aplicó el test de proporcionalidad para evaluar si la medida adoptada (la construcción del muro) era adecuada, necesaria y proporcional en sentido estricto para alcanzar los fines legítimos perseguidos, como la protección de áreas de dominio público y la seguridad ciudadana. A partir de ello, y desde la jurisprudencia y la doctrina, se puede analizar, por un lado, el alcance y fundamentos del derecho a la libertad de tránsito, y, por otro lado, enriquecer el debate sobre la legitimidad y proporcionalidad de medidas similares en contextos urbanos y sociales diversos.

En tercer lugar, el Tribunal Constitucional, al pronunciarse sobre este caso y sin que haya sido alegado por ninguna de las partes, creó y desarrolló jurisprudencialmente un nuevo derecho fundamental: El derecho a la paz social, el cual, desde el derecho comparado, no ha sido reconocido por ningún otro cuerpo normativo u órgano jurisdiccional en materia de derechos humanos, lo cual permite analizar si es que son adecuados los fundamentos de este nuevo derecho, si es relevante para el caso materia de análisis y, en última instancia, si es relevante de ser reconocido en nuestro ordenamiento jurídico.

## **1.2 Presentación del caso y del análisis**

El caso surge a raíz de la construcción de un muro divisorio entre los distritos de La Molina y Villa María del Triunfo, realizado por la Municipalidad de La Molina bajo los argumentos de seguridad ciudadana y prevención de invasiones. Frente a ello, el señor Carlos Hinostroza Rodríguez interpone un hábeas corpus por considerar que dicho muro vulnera derechos fundamentales, en particular la libertad de tránsito, la igualdad ante la ley y el mandato de no discriminación.

El problema principal consiste en determinar si dicha construcción es constitucional o si vulnera los derechos fundamentales señalados anteriormente. Los problemas secundarios son los siguientes: (i) si los motivos de seguridad ciudadana justifican la restricción del derecho al libre tránsito; (ii) si el muro refuerza la segregación socioeconómica y la estigmatización de los vecinos de Villa María del Triunfo en relación con los vecinos de La Molina; y (iii) si la paz social puede ser considerada un derecho fundamental autónomo.

Mi posición como candidato es favorable al fallo del Tribunal Constitucional que declara fundada la demanda, reconoce la vulneración de los derechos a la libertad de tránsito, igualdad ante la ley y no discriminación, y ordena la demolición del muro. Sin embargo, considero que el Tribunal Constitucional omite otras cuestiones relevantes a considerar como lo son un desarrollo más amplio sobre la discriminación indirecta y estructural involucrada y la consideración de la paz social como un derecho fundamental autónomo sin una adecuada motivación.

## **II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES**

### **2.1 Antecedentes**

Según el Informe Regional de desarrollo Humano 2021, “la región [América Latina y el Caribe] sigue siendo la segunda región más desigual del mundo” (PNUD, 2021, p. 23). Este nivel de desigualdad se refleja claramente en Lima, entre dos distritos colindantes: La Molina y Villa María del Triunfo. Mientras Villa María del Triunfo registra un nivel de pobreza monetaria de entre el 13,7% y

20%, afectando a un aproximado de entre 59,995 a 87,598 personas. La Molina reporta únicamente entre 0,7% y 1,6% de pobreza monetaria, con solo entre 1,122 a 2,464 personas afectadas (INEI, 2020, Parte 2, pp. 88-95).

En este contexto de marcada desigualdad socioeconómica, la Municipalidad Distrital de La Molina edificó un muro de aproximadamente 4.5 kilómetros y 3 metros de alto, hecho a base de hormigón, cemento y reforzado en la parte superior con alambres de púas en formar circular para que nadie pueda pasar. Dicho muro fue construido entre el asentamiento humano La Florida, que pertenece a Villa María del Triunfo, y la urbanización Las Praderas, de La Molina. Su construcción inició en los años 80', aunque solo se levantó un tramo, pero fue en el 2011 cuando se edificó en su totalidad (Cornetero, 2023).

Teniendo en cuenta que en el 2002 la Superintendencia de Bienes Nacionales cedió a la Municipalidad de La Molina un terreno de más de 200 hectáreas, ubicado en los límites con el distrito de Villa María del Triunfo, con el propósito de desarrollar el Parque Ecológico de La Molina, el entonces alcalde de La Molina Juan Carlos Zurek indicó que el muro fue construido para delimitar el área y protegerla de los traficantes de tierras, mientras se gestionaban los recursos necesarios para ejecutar el proyecto (Olmo, 2023). Proyecto que recién fue inaugurado a finales del año 2022 (El Comercio, 2022), once años después de la construcción del denominado "muro de la vergüenza".

Este muro generó distintas reacciones por parte de las comunidades que separaba. Mientras que, por un lado, los vecinos de los asentamientos humanos en Villa María del Triunfo percibían que este muro los identificaba como gente de otra clase y que este dividía a los que "tienen billete de los que no lo tienen". Por otro lado, los vecinos de La Molina señalaron que su mayor temor son los traficantes de terrenos y un posible incremento de la delincuencia (Samon Ros, 2023).

## **2.2 Hechos relevantes del caso**

Con fecha 6 de junio de 2017, don Carlos Francisco Hinostrza Rodríguez interpone demanda de habeas corpus contra el alcalde de la Municipalidad

Distrital de La Molina, don Juan Carlos Zurek Pardo-Figueroa por la vulneración de los derechos al libre tránsito, de igualdad y a no ser discriminado por razón de condición económica y social, siendo su pretensión principal 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 de La Molina, debido a que impide que las personas puedan transitar libremente entre ambos distritos.

El 15 de junio de 2017 se realizó la constatación judicial, confirmando la existencia de un muro de concreto de 2.5 metros con alambres de púas. Desde el lado de La Molina, se observó una pendiente deshabitada, y a unos 400 metros, el muro era interrumpido por un cerro. Desde Villa María del Triunfo, se verificó otro muro de 1.20 metros con alambres de púas, una caseta cerrada y un cerco de piedras que ascendía al cerro. Se identificaron caminos peatonales, algunas viviendas dispersas y un terreno accidentado, lo cual fue registrado en fotografías.

El 3 de agosto de 2017, el Juzgado Penal de Turno Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur declaró infundada la demanda de hábeas corpus interpuesta por Hinostroza Rodríguez contra el alcalde de La Molina. El juzgado consideró que la construcción del muro tenía como finalidad preservar áreas destinadas a un parque ecológico y prevenir invasiones. Aunque reconoció que el muro dificultaba el tránsito y el traslado de objetos pesados, no lo anulaba, por lo que concluyó que era una medida adecuada para reducir invasiones en la zona. Además, señaló que, debido a la geografía del terreno, otras medidas de seguridad, como la videovigilancia, no proporcionarían el mismo estándar de protección que el muro.

El 9 de noviembre de 2017, la Segunda Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur confirmó la decisión de primera instancia. Consideró que el muro fue construido para garantizar la seguridad del parque ecológico y que cuenta con accesos que permiten el tránsito ciudadano. Argumentó que la seguridad es una responsabilidad del Estado y que el muro es una medida compatible con la protección del parque y de la población. Asimismo, descartó que su construcción fuera un acto discriminatorio, ya que su finalidad era preservar áreas de dominio estatal y no establecer diferencias sociales, económicas o culturales.

El 25 de enero de 2018, el señor Hinostrza Rodríguez interpuso recurso de agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional. Argumentó que el muro no garantiza la seguridad del supuesto parque ecológico y, en cambio, limita la libertad de tránsito de los vecinos de Villa María del Triunfo, quienes deben recorrer largas distancias hacia accesos determinados de forma arbitraria por la Municipalidad de La Molina. Sostuvo además que existen medidas alternativas menos restrictivas para evitar invasiones, y solicita al Tribunal Constitucional realizar un nuevo examen de proporcionalidad entre la medida adoptada por la municipalidad, es decir, la construcción del muro para la supuesta protección de áreas de construcción de un parque ecológico y para evitar invasiones, y el derecho a la libre circulación.

El 20 de diciembre de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional emitió sentencia respecto del caso, declarando fundada la demanda por la afectación del derecho a la libertad de tránsito, y, de manera conexa, de los derechos a la igualdad ante la ley y a la no discriminación. Asimismo, ordenó la demolición total del muro que divide los distritos de Villa María del Triunfo y La Molina en un plazo de ciento ochenta días calendario, exhortó al Poder Ejecutivo a implementar el Parque Ecológico de La Molina, y al Congreso a legislar contra la usurpación y el tráfico de terrenos, instando además a las municipalidades a no construir ni mantener muros o divisiones que generen de los derechos al libre tránsito, a la igualdad ante la ley y a la no discriminación.

### **III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS**

#### **3.1 Problema principal**

¿La construcción del muro que divide los distritos de La Molina y Villa María del Triunfo es constitucional o vulnera derechos fundamentales como la libertad de tránsito, la igualdad ante la ley y el mandato de no discriminación?

#### **3.2 Problemas secundarios**

¿Las razones de seguridad ciudadana y prevención de invasiones alegadas por la municipalidad de La Molina justifican la restricción de la libertad de tránsito al mantener la construcción del muro entre distritos?

¿La construcción del muro refuerza la segregación socioeconómica y la estigmatización de los habitantes de Villa María del Triunfo, vulnerando el derecho a la igualdad y mandato de no discriminación?

¿El derecho a la paz social es realmente un derecho fundamental, o es más bien una consecuencia del respeto y garantía de otros derechos fundamentales?

#### **IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A**

##### **4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios**

Respecto al problema principal, considero que la construcción del muro entre los distritos de La Molina y Villa María del Triunfo vulnera derechos fundamentales, específicamente el derecho a la libertad de tránsito, el principio de igualdad ante la ley y el mandato de no discriminación, al generar una barrera física que acentúa la fragmentación social y territorial sobre la base de diferencias socioeconómicas.

Sobre el primer problema secundario, creo que las razones de seguridad ciudadana y prevención de invasiones invocadas por la Municipalidad de La Molina no resultan suficientes ni proporcionales para justificar la restricción del derecho a la libertad de tránsito. Esta medida no supera el test de proporcionalidad, ya que no se demuestra que la mantención del muro sea la medida menos lesiva para garantizar la seguridad ciudadana.

Con relación al segundo problema secundario, estimo que la construcción del muro sí refuerza prácticas de segregación socioeconómica y estigmatización, vulnerando así el principio de igualdad y el mandato de no discriminación, toda vez que la construcción del muro, aunque en apariencia se presente como una

medida neutra, termina por producir una exclusión simbólica y territorial que afecta negativamente a los habitantes de Villa María del Triunfo.

Finalmente, respecto del tercer problema secundario, soy de la posición de que el derecho a la paz social no constituye un derecho fundamental autónomo, sino más bien una consecuencia derivada del respeto y la garantía del ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales. Reconocerla como un derecho independiente carece de fundamento constitucional claro y puede prestarse a justificaciones abstractas o arbitrarias.

#### **4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución**

Estoy a favor del fallo del Tribunal Constitucional en todos sus extremos, toda vez que declara fundada la demanda por la vulneración del derecho a la libertad de tránsito, el derecho a la igualdad y el mandato de no discriminación, por lo que ordena la demolición del muro, medida necesaria para restituir estos derechos.

No obstante, a modo de crítica personal, considero que la sentencia no desarrolla suficientemente la discriminación indirecta en la que se sitúa el caso. Asimismo, considero que el Tribunal reconoce erróneamente a la paz social como un derecho fundamental autónomo sin brindar una base argumentativa sólida, cuando en realidad, en mi opinión, la paz social es más una consecuencia derivada del respeto y garantía de los derechos fundamentales.

### **V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**

#### **5.1 Restricción a la libertad de tránsito por razones de seguridad ciudadana**

Como se indica en los hechos del caso, la construcción del muro que divide los distritos de Villa María del Triunfo y La Molina, conocido mediáticamente como el “muro de la vergüenza”, ha generado un debate jurídico y social en torno a los derechos fundamentales, la gestión territorial y la seguridad ciudadana. Y ello es así por la presunta vulneración de los derechos a la libertad de tránsito, y a la igualdad y no discriminación de los habitantes de Villa María del Triunfo a raíz

de la implementación de este muro por parte de la Municipalidad de La Molina, la cual señaló que su construcción responde, entre otros, al objeto de prevenir invasiones y garantizar la seguridad del distrito.

Esta sección se centrará en analizar si la implementación del referido muro vulnera el derecho a la libertad de tránsito de los vecinos de Villa María del Triunfo, para lo cual resulta necesario; en primer lugar, desarrollar el contenido y límites del derecho a la libertad de tránsito; en segundo lugar, abordar el concepto y alcance de la seguridad ciudadana como bien jurídicamente protegido; y, finalmente, aplicar estos elementos al caso concreto.

### **5.1.1 El derecho a la libertad de tránsito**

Dentro del sistema universal, el artículo 13, inciso 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”. En la misma línea, el artículo 12, inciso 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que “toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él (...)”. Por su parte, y a nivel regional, el artículo 22, inciso 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reafirma este principio al establecer que: “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él, con sujeción a las disposiciones legales”.

A partir de estas disposiciones, se desprende que la libertad de circulación, es un derecho humano fundamental que garantiza a toda persona la posibilidad de desplazarse libremente dentro del territorio de un Estado, elegir su residencia, y ejercer su movilidad conforme a los límites legales razonables.

En el ámbito nacional, el derecho a la libertad de tránsito se encuentra reconocido en el artículo 2, inciso 11, de la Constitución, dentro del capítulo relativo a los derechos fundamentales de la persona. Esta disposición establece que “toda persona tiene derecho 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”.

Esta norma recoge de manera explícita tanto la libertad de circulación interna como el derecho a entrar y salir del país, en línea con los estándares establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos antes mencionados. Asimismo, contempla posibles restricciones justificadas como la protección del orden público, la salud o la seguridad nacional, lo cual es coherente con los límites previstos por el derecho internacional.

Respecto al contenido del derecho a la libertad de tránsito, el Tribunal Constitucional, en su STC N° 02876-2005-PHC/TC, ha precisado que este derecho “comporta el ejercicio del atributo de *ius movendi et ambulandi*”. Es decir, implica la posibilidad de desplazarse libremente dentro del territorio nacional, así como ingresar o salir de él, conforme a las propias necesidades y aspiraciones personales. Asimismo, se trata de un derecho individual esencial y un componente constitutivo de la libertad, cuya realización resulta indispensable para el libre desarrollo de la persona. En palabras del propio Tribunal, es “el derecho que tiene toda persona para ingresar, permanecer, circular y salir libremente del territorio nacional” (Tribunal Constitucional, 2005).

Sin perjuicio de lo anterior, si bien podría considerarse que la libertad de tránsito es entendida en lugares públicos tales como autopistas, veredas y demás, es menester señalar que dicho derecho puede ser invocado incluso para el caso de espacios semiabiertos o de uso particular, tal como lo ha puntualizado el Tribunal Constitucional en su STC N° 4453-2004-PHC. Esta idea se encuentra reforzada con la práctica del Tribunal Constitucional según la cual ha establecido que las servidumbres de paso forman parte del derecho a la libertad de tránsito, a pesar de que podría suponer una intervención al derecho de propiedad (Tribunal Constitucional, 2005).

### **5.1.2 Sobre los límites del derecho a la libertad de tránsito**

No obstante la importancia de este derecho, su carácter no es absoluto, ya que su ejercicio debe estar sujeto a las restricciones que, legítimamente, puedan establecerse conforme al ordenamiento jurídico a través de leyes, así como el respeto de otros derechos constitucionales.

Reconociendo dichas limitaciones, el Tribunal Constitucional, en la STC N.º 00733-2010-PHC/TC, ha desarrollado una clasificación de las restricciones

aplicables al derecho a la libertad de tránsito, diferenciando entre restricciones explícitas e implícitas (Tribunal Constitucional, 2010), las cuales serán desarrolladas a continuación.

#### **5.1.2.1 Restricciones explícitas**

Las restricciones explícitas se encuentran reconocidas expresamente en la normativa y pueden referirse a situaciones de carácter ordinario o extraordinario.

Así las limitaciones que usualmente han sido invocadas con mayor frecuencia son las siguientes:

| Restricciones explícitas ordinarias | Restricciones explícitas extraordinarias |
|-------------------------------------|--|
| Medidas Sanitarias                  | Estado de emergencia                     |
| Mandato Judicial                    | Asilo                                    |
| Ley de Extranjería                  | Estado de Sitio                          |

Sin embargo, esta restricción puede encontrar zonas de intersección. Al respecto, de acuerdo con Sanchez y Crispin, resulta interesante analizar el caso de la pandemia generada por el COVID-19. Al respecto, si bien es cierto que se trata de una limitación a la libertad de tránsito ordinaria en tanto que se trata de medidas sanitarias, no deja de ser menos cierto que en mérito de esta pandemia, el Poder Ejecutivo emitió normas que establecían estados de emergencia (restricción explícita extraordinaria) (Sánchez y Crispin, 2022, pp. 263-264).

#### **5.1.2.2 Restricciones implícitas**

Por el contrario, las restricciones implícitas no están detalladas de manera directa, sino que se derivan de la necesidad de armonizar este derecho con otros derechos fundamentales o bienes constitucionalmente relevantes, aplicando el test de proporcionalidad a efectos de dilucidar cuál de estos dos (2) debe prevalecer.

En ese sentido, de acuerdo con autores como Mesia Ramirez, los límites implícitos pueden ser variados, no obstante, usualmente se suele invocar a la seguridad ciudadana y a la seguridad nacional (2015, p. 244).

Al respecto, en vista de que, conforme a las sentencias de primer y segundo grado, así como la sentencia del Tribunal Constitucional se hace referencia a la seguridad ciudadana, resulta indispensable detenerse en analizar el tratamiento que se ha brindado a dicho término, tarea que será desarrollada a continuación.

### **5.1.3 La seguridad ciudadana**

La seguridad ciudadana no cuenta con una definición expresa en nuestra Constitución. No obstante, este concepto es mencionado en el artículo 197 de la Constitución, precisando que dicho servicio es brindado por las municipalidades en cooperación con la Policía Nacional del Perú.

Sobre el particular, es menester indicar que la Constitución no define expresamente el término seguridad ciudadana, sino que más bien conforme al propio texto constitucional, este aspecto se encuentra reservado para su desarrollo legal.

Así, se debe destacar que el artículo 2° de la Ley N.º 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, señala que: “se entiende por Seguridad Ciudadana, para efectos de esta Ley, a la acción multisectorial, integrada y articulada que desarrolla el Estado, con la participación del sector privado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, a través de la prevención, control, sanción y reinserción social, para garantizar una convivencia pacífica, la erradicación de la violencia interpersonal y la utilización libre de miedos de los espacios públicos frente a los diversos tipos de criminalidad nacional e internacional” (Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, 2003), el cual se encuentra a cargo el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y que depende de la Presidencia de la República conforme a los artículos 5 y 6 de la referida Ley.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional también ha desarrollado criterios relevantes sobre la naturaleza jurídica de la seguridad ciudadana, precisando que esta no puede entenderse como un derecho fundamental, sino como un bien

constitucionalmente protegido tal como lo ha precisado en el Expediente 349-2004-AA (Tribunal Constitucional, 2005)

Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 5994-2005-PHC/TC, se señala que esta 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” (Tribunal Constitucional, 2005).

Sobre el particular, uno de los casos que usualmente ha sido analizado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional son aquellos casos referidos al establecimiento de rejas para restringir el desplazamiento por el tránsito público, respecto de lo cual el órgano de control de la constitucionalidad ha precisado que dicha práctica no es inconstitucional por sí misma, sino que depende de la manera bajo la cual sea implementada (Tribunal Constitucional, 2005).

De otro lado, en la STC 005-2001-AI/TC, el Tribunal Constitucional precisó que este concepto de seguridad ciudadana no puede equipararse a concepto de seguridad nacional, ya que el último de estos es involucra un grave riesgo para la integridad del territorio, así como con el Estado de Derecho, lo cual supone que la intervención contra la seguridad nacional contiene un aspecto político que se busca imponer, mientras que en el caso de la seguridad ciudadana, esta usualmente está referida a la paz y tranquilidad sin mediar un factor político (Tribunal Constitucional, 2001).

En ese sentido, se observa que la seguridad ciudadana puede ser considerada como un concepto jurídicamente indeterminado, el cual deberá ser evaluado en cada caso en concreto, tal como se observará en el presente caso.

#### **5.1.4 Análisis del caso: el muro de la vergüenza**

En el presente caso, el Tribunal Constitucional advirtió que la Municipalidad de La Molina alegó múltiples fundamentos para justificar la implementación del muro que separa su jurisdicción de Villa María del Triunfo, entre ellos: la seguridad ciudadana, la prevención de invasión, la conservación del medio ambiente y la conservación de la residencialidad.

No obstante, el Tribunal Constitucional señaló que, de las finalidades alegadas, solo una podía considerarse una finalidad constitucionalmente legítima que podría justificar, en principio, una restricción a derechos fundamentales: la seguridad ciudadana. Más aun teniendo en cuenta que el Tribunal constató que la prevención de invasiones está estrechamente relacionada con la seguridad ciudadana pues se busca evitar amenazas de invasiones por parte de traficantes de terrenos. Asimismo, también verificó que en la zona adyacente al muro no existen áreas verdes de modo que no se podría afirmar que la construcción del muro responda a la conservación del medio ambiente. Es por ello que corresponde realizar un test de proporcionalidad entre el derecho a la libertad de tránsito y la seguridad ciudadana como bien constitucionalmente protegido, a efectos de determinar si la medida establecida en este caso, esto es, la construcción del señalado muro, resulta constitucional.

Según Alexy, el test de proporcionalidad se compone de tres subprincipios – idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto – que permiten evaluar si la limitación de un derecho fundamental está justificada. Los dos primeros responden a una lógica de optimización fáctica: el medio empleado debe ser adecuado para lograr el fin perseguido y, de existir varios igualmente eficaces, debe preferirse el que menos afecte otros principios. El tercer subprincipio, la proporcionalidad en sentido estricto, implica una ponderación jurídica entre principios en conflicto, exigiendo que mientras mayor sea la afectación a un derecho, mayor debe ser la justificación de la medida adoptada (2007, pp. 13-15).

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha adoptado el test de proporcionalidad como una herramienta para evaluar la validez constitucional de medidas que puedan restringir derechos fundamentales o afectar principios constitucionales. En reiterada jurisprudencia, como por ejemplo en la STC N° 00032-2010-PI/TC, el Tribunal señaló que una medida que restringe un derecho o principio constitucional solo será constitucionalmente válida si supera tres exigencias: (i) Idoneidad, es decir, que la medida sea adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo; (ii) Necesidad, lo cual implica que no exista una medida menos lesiva al derecho contrapuesto; (iii) Proporcionalidad en sentido

estricto, la cual exige un balance entre los beneficios obtenidos por la medida y el grado de afectación al derecho contrapuesto (Tribunal Constitucional, 2011).

Habida cuenta de lo anterior, en los siguientes apartados se tratará el examen de proporcionalidad, a efectos de determinar si la medida impuesta por la Municipalidad Distrital de La Molina resultaba inconstitucional.

#### **5.1.4.1 Examen de idoneidad:**

A fin de verificar si la medida adoptada supera el examen de idoneidad, corresponde determinar si existe una relación de causalidad razonable entre esta intervención restrictiva del derecho a la libertad de tránsito y el fin invocado por las autoridades distritales: garantizar la seguridad ciudadana.

Desde una perspectiva instrumental, se puede afirmar que la construcción de una barrera física tiene potencial para dificultar o controlar el ingreso de personas desde un territorio colindante, y con ello, podría contribuir, al menos de forma parcial, a reducir el riesgo de la comisión de ciertos delitos en la zona. Visto de esta manera, el muro sí guarda una relación directa con el objetivo intermedio de reducir el tránsito irrestricto por ese punto específico, lo cual a su vez se proyecta como una medida que puede disuadir o prevenir hechos que atenten contra la seguridad del distrito.

En ese sentido, puede reconocerse que el medio empleado es idóneo pues no es completamente ajeno ni inconducente al fin perseguido. La relación de causalidad entre la construcción del muro y la expectativa de mayor seguridad ciudadana presenta una lógica básica: a menor flujo libre de personas por una vía no controlada, menor exposición al riesgo delictivo en ese punto concreto.

#### **5.1.4.2 Examen de necesidad:**

Evaluated el cumplimiento del principio de idoneidad, corresponde ahora verificar si la medida supera el test de necesidad. Como se señaló anteriormente, este análisis exige comprobar, que no existan medios alternativos, que hubieran podido alcanzar el objetivo de seguridad ciudadana, y, de haberlos, que entre estos medios alternativos no haya alguno que resulte menos lesivo para el derecho fundamental afectado, en este caso, la libertad de tránsito.

En el caso concreto estimo que existían medidas alternativas que podían satisfacer el mismo objetivo de seguridad ciudadana sin restringir de manera tan grave el derecho a la libertad de tránsito. Por ejemplo: la instalación de puestos de vigilancia, el uso de tecnología como cámaras de videovigilancia, el patrullaje coordinado con la Policía Nacional o el desarrollo de planes integrados de seguridad intermunicipal. Estas alternativas permiten conciliar de mejor manera la protección del orden público con el respeto al tránsito libre de las personas.

Por tanto, al no haberse elegido la opción menos lesiva entre varias potencialmente idóneas, la medida resulta innecesaria en términos constitucionales y, por ende, inconstitucional por violar el principio de proporcionalidad en su subprincipio de necesidad.

## **5.2 Discriminación y segregación económica por la construcción del muro**

Ya que se ha establecido en el apartado anterior que la construcción de este muro resulta inconstitucional en la medida en que no supera el examen de necesidad, en este presente acápite se analizarán las posibles motivaciones que generaron se la construcción del muro entre La Molina y Villa María del Triunfo y si este configura una afectación al principio de igualdad y al mandato de no discriminación a partir del marco jurídico nacional e internacional, la doctrina relevante y la jurisprudencia aplicable.

### **5.2.1 El derecho a la igualdad en la Constitución Política del Perú**

A nivel nacional, el artículo 2, inciso 2 de la Constitución, dentro de los derechos fundamentales de la persona, reconoce que 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 cualquiera otra índole”.

Al respecto, en el Expediente N.º 045-2004-PI/TC, se ha establecido que el derecho a la igualdad tiene una doble naturaleza, puesto que se considera que es un principio, porque sirve como un parámetro de interpretación y aplicación constitucional, y, por otra parte, también reviste el carácter de derecho al resultar exigible (Tribunal Constitucional, 2005).

Sobre el particular, es pertinente señalar que, de acuerdo con doctrina especializada, el derecho a la igualdad presenta distintos mandatos, los cuales se detallan a continuación: a) igualdad ante la ley, b) igualdad ante la aplicación de la ley, c) protección contra la no discriminación y d) reconocimiento (Sosa, 2013, p. 91), las cuales se resumen en el cuadro:

| Mandato del derecho a la igualdad     | Contenido   | Evaluación  |
|---------------------------------------|---|---|
| Igualdad ante la ley                  | Una norma no puede establecer un trato diferenciado sin mediar motivos razonables.  | Test de igualdad  |
| Igualdad ante la aplicación de la ley | Un órgano con cuota de decisión para incidir en los derechos de las personas no puede emitir fallos contradictorios sobre casos iguales | Mismo órgano decisor, supuestos similares, decisión distinta.                           |
| No discriminación                     | No se pueden establecer distinciones en función de categorías sospechosas respecto de grupos socialmente relegados                      | Test judicial estricto, o aplicación de escrutinios. Se invierte la carga de la prueba. |
| Trato Preferente                      | Atendiendo a las condiciones individuales es necesario establecer políticas públicas para evitar las medidas discriminatorias.          |   |

*Fuente: Elaboración propia a partir de Sosa (2013).*

En relación con el caso concreto, se observa que el demandante ha invocado dos (2) mandatos del derecho a la igualdad: 1) el derecho a la igualdad ante la ley, y, 2) el derecho a la no discriminación.

Al respecto, es menester señalar que, el caso en concreto no se podría subsumir dentro del mandato de la igualdad ante la ley, en la medida en que no existe una norma para cuestionar y el trato diferenciado que esta impondría, por lo que el análisis sobre este punto se realizará a la luz del mandato de no discriminación el cual será tratado de manera teórica, para posteriormente evaluar su aplicación en el caso concreto.

### **5.2.2 Sobre el mandato de no discriminación**

En relación con el mandato de no discriminación, este resulta sumamente importante ya que precisamente busca proteger a las personas de tratos desiguales basados en categorías sospechosas y respecto de grupos socialmente relegados.

Por consiguiente, la discriminación resulta una vulneración grave ya que busca justificar la privación de derechos a una persona o grupo de personas por factores que no necesariamente se encuentran dentro de su esfera de control como, por ejemplo, el lugar de nacimiento, la raza, el sexo; así como otros que, de una u otra manera si estuviesen bajo su ámbito de control tal como el caso del estado socioeconómico (Sosa, 2012, p. 109).

Sobre el particular, es pertinente señalar que, conforme a la metodología propuesta por la profesora Renata Bregaglio, para identificar si un acto resulta discriminatorio, deben evaluarse los siguientes elementos (2017, p. 77):

- a) Un trato diferenciado desigual
- b) La existencia de uno o más motivos prohibidos o categorías sospechosas
- c) El objetivo o resultado de la exclusión o menoscabo de derechos de la persona que recibe el trato diferente

La jurisprudencia, tanto nacional como internacional, ha establecido que el trato desigual basado en estas categorías exige un escrutinio estricto: por lo que el

demandado debe demostrar que existen razones objetivas, necesarias y proporcionadas para justificar tal trato diferenciado. Como lo señala el Tribunal Constitucional en el Exp. N.º 00538-2019-PA/TC, este tipo de escrutinio parte de la presunción de arbitrariedad, trasladando la carga de la argumentación a la autoridad pública, y se aplica principalmente a grupos que han sido históricamente vulnerados, como las mujeres o los pueblos indígenas (Tribunal Constitucional, 2021).

Asimismo, no es necesario que exista intención discriminatoria para que se configure una vulneración al principio de igualdad. La prohibición de discriminación también alcanza aquellos actos o normas que, sin proponérselo, producen efectos discriminatorios tal como postula Alda Facio (2009, pp. 16-17).

En este marco, la existencia de un trato diferenciado fundado en categorías sospechosas activa un test judicial estricto, que obliga a examinar con profundidad la razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de la medida.

Llegados a este punto, es pertinente detenerse en los distintos tipos de discriminación que han sido reconocidos a nivel doctrinario y jurisprudencial, ya que con ello, se podrá advertir la casuística que generalmente se ha empleado en este tipo de casos.

### **5.2.3 Tipos de discriminación**

A partir del principio de igualdad y del mandato de no discriminación, la doctrina y los organismos internacionales de protección de derechos humanos han identificado diversas formas en que puede manifestarse la discriminación. La Observación General N.º 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) resulta especialmente relevante en este punto, al distinguir tres formas principales de discriminación: directa, indirecta y estructural (Observación General N.º 20, 2009).

La discriminación directa se configura cuando una norma, política o práctica establece una distinción explícita de trato basada en motivos prohibidos, como el sexo, el origen étnico o la condición económica. Se trata de la forma más evidente de discriminación, en la que el trato desigual se encuentra expresamente contenido en la medida cuestionada.

Por el contrario, la discriminación indirecta o de resultado ocurre cuando una disposición aparentemente neutral, es decir, que no menciona explícitamente una categoría prohibida, termina produciendo un efecto desproporcionadamente adverso sobre determinados grupos históricamente vulnerables. En este caso, no se requiere probar una intención discriminatoria, sino que basta con acreditar que el impacto real de la medida perpetúa o agrava desigualdades existentes.

Al respecto, de acuerdo con autores como Liliana Salome, para brindar mayor ilustración sobre este concepto usualmente se cita el caso *Griggs v. Duke Power Company*, referido a los requisitos que establecía una empresa para la contratación o el ascenso de trabajadores tales como la de contar con estudios secundarios o superar algunas pruebas cognitivas (2023).

Sobre el particular, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos determinó que dichos requerimientos no eran necesarios para determinar si un trabajador estaba calificado o no, sino que más bien se buscaba excluir a la población de trabajadores afroamericanos, dada la segregación racial en las escuelas norteamericanas (Salome, 2023).

A ello se suma la noción de discriminación estructural, también reconocida por el Comité en la Observación General N.º 20, que se refiere a aquellas formas de exclusión y desventaja que se reproducen a lo largo del tiempo como resultado de estructuras sociales, económicas o culturales arraigadas. Estas estructuras generan barreras sistemáticas que impiden a ciertos grupos, como mujeres, personas pobres, pueblos indígenas o afrodescendiente, el ejercicio pleno de sus derechos (Observación General N.º 20, 2009).

Sobre el particular, es pertinente señalar que a nivel teórico existe una forma de discriminación relacionada con la condición socioeconómica, concretamente, relacionada con la pobreza, la cual a su vez se encuentra prevista en el artículo 2, inciso 2 de la Constitución Política del Perú.

En ese sentido, dicho concepto ha sido empleado por la autora Adela Cortina en su libro *Aporofobia*, en la cual se hace referencia a la práctica generada en detrimento de las personas pobres, lo cual a su vez es vinculado con distintos aspectos como la nacionalidad (2017, pp. 1-14)

Sobre el particular, si bien es cierto que el empleo de términos como la pobreza no tendrían un contenido estrictamente jurídico por sí misma, es importante señalar que ello no ha sido óbice para que tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos haya empleado este concepto para identificar supuestos de discriminación estructural, tal como lo ha hecho en el caso *Hacienda Verde vs. Brasil* en detrimento de aquellas personas que por su condición social prácticamente realizaban trabajos que podían ser similares a la esclavitud (2016).

Tomando en consideración lo anterior, y a su vez que la Corte Interamericana ha desarrollado a través de la técnica del control de convencionalidad un parámetro que obliga a los Estados que se han sometido a la competencia contenciosa de la Corte a cumplir con las sentencias, las opiniones consultivas, entre otros, conviene determinar que para el caso en cuestión también se puede hacer referencia a un caso de discriminación estructural en la medida en que la construcción de este muro busca establecer distinciones sin ningún fundamento.

#### **5.2.4 Análisis del caso concreto**

La construcción del muro que dividía los distritos de La Molina y Villa María del Triunfo debe analizarse a la luz del mandato de no discriminación, especialmente considerando que esta medida afecta de manera diferenciada a un grupo históricamente marginado en función de su condición socioeconómica.

En primer lugar, si bien el muro podría presentarse como una medida de “seguridad urbana” o “control territorial”, resulta evidente que produce un efecto desproporcionado sobre los habitantes de Villa María del Triunfo, quienes, a diferencia de los residentes de La Molina, se ven restringidos en su acceso al espacio público, a rutas de tránsito y a oportunidades de interacción social y económica con otros sectores de la ciudad. Esta situación configura un caso de discriminación indirecta, ya que, pese a la aparente neutralidad del muro, el impacto real recae sobre una población en situación de vulnerabilidad, reforzando estigmas y barreras estructurales de exclusión.

Además, al segmentar físicamente el territorio en función de criterios económicos no declarados pero evidentes —oponiendo un distrito acomodado a otro con altos índices de pobreza—, la medida incurre en una forma de discriminación

estructural. No se trata solo de una afectación puntual, sino de la reafirmación de un patrón histórico de segregación urbana en Lima, donde los distritos periféricos, predominantemente populares, enfrentan obstáculos sistemáticos para acceder a servicios, infraestructura y reconocimiento institucional.

Esta segmentación territorial se vincula también con categorías sospechosas, como el origen social y la condición económica, lo cual activa un juicio de igualdad reforzado. En tal escenario, las autoridades responsables deben demostrar que la construcción del muro responde a una finalidad legítima y que constituye una medida necesaria y proporcional. Sin embargo, no existen pruebas públicas que permitan justificar la necesidad de la medida, con lo cual esta deviene en inconstitucional.

Más aún, la narrativa que ha acompañado la existencia del muro ha contribuido a reforzar estigmas sociales sobre los habitantes de Villa María del Triunfo, asociándolos implícitamente con inseguridad, informalidad o desorden. Esta estigmatización vulnera directamente el mandato de no discriminación al consolidar representaciones sociales que justifican el trato desigual bajo un manto de pretendida neutralidad o eficiencia.

En consecuencia, la construcción del muro no solo afecta el derecho a la igualdad de los habitantes de Villa María del Triunfo, sino que buscaba perpetuar una dinámica de exclusión basada en criterios socioeconómicos, sin cumplir con los estándares nacionales e internacionales que rigen el principio de igualdad. En ese sentido, el muro constituye una medida incompatible con el mandato de no discriminación, al producir una afectación innecesaria y desproporcionada sobre un grupo históricamente desaventajado sin justificación suficiente por parte del Estado.

### **5.3 El estatus constitucional del derecho a la paz social**

Tal como se ha señalado con anterioridad, en este caso concreto el Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia de la paz social como un derecho fundamental, tal como se observa de la revisión de los fundamentos 64 a 67 de la sentencia materia de análisis.

Sobre el particular, es menester señalar que, de acuerdo con el texto constitucional, también se contempla un derecho a la paz el cual se encuentra recogido en el artículo 2, inciso 22, y cuyo contenido será desarrollado a continuación.

Posteriormente a desarrollar el contenido del derecho a la paz, se procederá a analizar si este concepto reconocido por el Tribunal Constitucional denominado “derecho a la paz social” formaría parte del contenido de este derecho primigenio, o de lo contrario, si se trataría de un “nuevo” derecho.

### **5.3.1 El derecho a la paz en el ordenamiento jurídico peruano**

En relación con este derecho, es pertinente señalar que, conforme a un sector de la doctrina, el reconocimiento del derecho a la paz es considerado como un derecho de contenido difuso, el cual supone una ausencia de guerra en un sentido negativo, tal como apunta Morales Saravia (2022, pp. 365-369)

De otro lado, es menester señalar que, de la revisión formulada, no existen sentencias del Tribunal Constitucional que hayan desarrollado a nivel nacional este derecho fundamental, sino que más bien hacen referencia a otras partes de esta disposición constitucional tal como el derecho a la tranquilidad.

Adicionalmente, es pertinente señalar que la paz social como concepto ha sido un término que, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, se vincula más bien con la finalidad del proceso, tal como se encuentra prescrito en el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Civil (1993), instrumento normativo que identifica la paz social en justicia como un fin abstracto.

Al respecto, es necesario tomar en consideración que, conforme a la doctrina procesal, un proceso se genera cuando existe una contraposición de intereses entre las partes por algún recurso respecto del cual se alegará el ejercicio de un derecho o de una posición jurídica de ventaja (Priori, 2019, p. 65). Por consiguiente, es menester señalar que, la paz social se compone como un fin del proceso tal como precisa el artículo III del CPC.

### **5.3.2 La naturaleza jurídica del derecho a la paz social**

En ese sentido, correspondería detenerse en evaluar si es que, el derecho a la paz social, tomando en consideración que se circunscribe en un espacio más bien interno, podría ser considerado como un nuevo derecho.

Al respecto, y a efectos de determinar si es que existe efectivamente un derecho a la paz social, es menester detenerse en el concepto del término “derecho”, el cual es definido, bajo una concepción formal, como una obligación de hacer o no hacer frente a un tercero, el cual a su vez es exigible jurídicamente (Sosa, 2009, p. 112).

En ese sentido, conforme a la Constitución Política del Perú existe un catálogo de derechos fundamentales contenidos en su mayoría en el artículo 2 de nuestro texto constitucional, lo cual no significa que esta sea una lista numerus clausus, sino que más bien, se debe tomar en consideración el artículo 3 de la Constitución Política del Perú, en el cual se habilita la posibilidad de reconocer nuevos derechos.

No obstante, la existencia de esta cláusula supone que los jueces constitucionales deben “crear un nuevo derecho”, respecto del cual se debe justificar, además de la estructura formal que debe contener, el sustento que motivaría la existencia de este nuevo derecho.

Sobre el particular, es pertinente señalar que, incluso esta labor para la creación de nuevos derechos encuentra límites, ya que para que el eventual “nuevo” derecho debe circunscribirse dentro de los valores contenidos en el artículo 3 de la Constitución Política del Perú, tales como el Estado democrático y la dignidad humana.

Por consiguiente, en caso de que un juzgador considere necesario la construcción de un nuevo derecho, este debe contar con sustento en estas disposiciones constitucionales, así como seguir una estructura de derecho fundamental, como se ha descrito líneas arriba.

### **5.3.3 Evaluación del reconocimiento jurisprudencial del derecho a la paz social y su relevancia en el caso**

Sobre el particular, llama la atención la revisión de los apartados 64 a 67 de la sentencia del Tribunal Constitucional materia de análisis, puesto que únicamente se limita a establecer a partir de una cita del autor Arango, así como a los valores constitucionales para llegar a la conclusión de que existe un derecho a la paz social, con lo cual, se reconoce un esfuerzo del Tribunal Constitucional para dotar de sustento constitucional a este supuesto nuevo derecho (Tribunal Constitucional, 2022).

Al respecto, es pertinente señalar que, en primer lugar, no se precisa ni al titular del derecho ni al sujeto pasivo, es decir quien tendría que desplegar a favor de quien ostenta el referido derecho.

Por otra parte, es necesario señalar que tampoco se precisa sobre la base de qué valor se ha respaldado el Tribunal Constitucional para justificar la existencia de un derecho a la paz social. A mayor abundamiento, tampoco se analiza cual es el contenido de este derecho, es decir las acciones que deberían realizarse para su satisfacción.

En ese sentido, si bien es cierto que los nuevos derechos pueden ser reconocidos jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional, es menester señalar que esta cláusula posee límites, ya que una posición activista de un reconocimiento indiscriminado de derechos va en contra de la misma Constitución, ya que esta es de carácter rígido (es decir, su modificación debe seguir un procedimiento), así como también ello también puede derivar de un proceso a través de una reforma constitucional, tal como postula Sosa Sacio (2009, p. 110).

Ahora bien, más allá de cuestionar la solidez del reconocimiento jurisprudencial del derecho a la paz social en el presente caso, también resulta preocupante que el Tribunal no haya centrado su actuación en aquello que sí está claramente establecido en el marco constitucional y convencional: el deber de proteger derechos vulnerados mediante medidas de reparación y garantías de no repetición. Este enfoque resulta especialmente relevante dentro de los procesos

constitucionales, cuyo propósito esencial no es la creación abstracta de nuevos derechos, sino la restitución efectiva del goce de los derechos fundamentales que han sido lesionados.

Los procesos constitucionales, de acuerdo con el artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, tienen como finalidad principal la protección efectiva de los derechos constitucionales. Para ello, el juez debe restablecer el estado de cosas anterior a la violación, y en caso de que esta se haya vuelto irreparable o haya cesado, debe declarar fundada la demanda, precisando los alcances de su decisión y ordenando que el demandado no repita la conducta lesiva (2022).

Esta norma deja en claro que la función principal de los procesos constitucionales es restitutiva. Más que declarar abstractamente la existencia de nuevos derechos, lo que se exige al juez constitucional es que reponga, en la medida de lo posible, el goce del derecho vulnerado y garantice que esa afectación no se repita.

Este enfoque está plenamente respaldado por el derecho internacional. En el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que: “Es un principio de Derecho internacional, que la jurisprudencia ha considerado «incluso una concepción general de derecho», que toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente” (1998).

Asimismo, en el caso *González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, al verificar una situación de discriminación estructural, la Corte destacó que las reparaciones deben tener un carácter transformador, es decir, no solo reformativo, sino también correctivo (2009).

En esa misma línea Ventura sostiene que una medida de reparación adecuada debe incluir tres elementos esenciales: justicia, garantías de no repetición y reconocimiento público de responsabilidad (2012, p. 140)

Desde esta perspectiva, resulta altamente cuestionable que el Tribunal Constitucional, en lugar de articular una respuesta estructurada en torno a la

reparación de los derechos vulnerados, se haya centrado en reconocer un derecho fundamental sin mayor desarrollo ni claridad conceptual.

Una actuación más coherente con la finalidad del proceso constitucional habría sido que el Tribunal estableciera medidas de reparación adecuadas para las víctimas del presente caso. No puede hablarse de paz social si no se reconocen mecanismos efectivos de reparación y garantías de no repetición para una población que ha sido afectada por más de once años en sus derechos fundamentales, como son el derecho a la libertad de tránsito, la igualdad y la no discriminación.

En ese sentido, estimo que una medida de reparación adecuada en este caso no necesariamente requiere una compensación monetaria. Una reparación simbólica, como el reconocimiento expreso del error por parte de la Municipalidad de La Molina, una disculpa pública dirigida a la población afectada y el compromiso formal de no repetir actos de carácter discriminatorio, habrían tenido un impacto restaurativo y preventivo mucho más significativo.

Asimismo, como garantía de no repetición, el Tribunal debió exhortar a ambas municipalidades, La Molina y Villa María del Triunfo, a diseñar e implementar políticas públicas conjuntas de lucha contra la discriminación. Ya que, estas entidades, al estar directamente vinculadas con el contexto social del caso, se encuentran en una posición privilegiada para generar soluciones estructurales orientadas a garantizar una convivencia libre de exclusiones arbitrarias.

En suma, el reconocimiento abstracto del derecho a la paz social, sin una argumentación sólida ni la determinación de su contenido o titulares, no contribuye eficazmente a la protección de derechos. Hubiese sido más útil que el Tribunal fortaleciera su rol garantista mediante medidas de reparación y garantías de no repetición, que son las que en la práctica permiten construir una auténtica paz social en justicia.

## **VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES**

1. La libertad de tránsito es un derecho fundamental protegido por normas internacionales y la Constitución, que garantiza el libre desplazamiento dentro del territorio nacional. Sin embargo, este derecho no es absoluto y puede estar sujeto a restricciones legítimas previstas por ley, especialmente cuando se busca proteger bienes constitucionalmente relevantes, como la seguridad ciudadana.
2. Aunque la Constitución no define expresamente la seguridad ciudadana, esta es considerada un bien constitucional protegido, cuya protección es responsabilidad del Estado y las municipalidades. La seguridad ciudadana busca garantizar la convivencia pacífica y la protección frente a amenazas o riesgos, pero no debe confundirse con la seguridad nacional, que implica riesgos mayores para el Estado.
3. La construcción del muro puede considerarse una medida idónea para alcanzar el objetivo legítimo de seguridad ciudadana, al reducir el tránsito no controlado y potencialmente disminuir riesgos delictivos en la zona. No obstante, existen alternativas menos restrictivas e igualmente efectivas, como la vigilancia o el patrullaje, que afectan en menor medida la libertad de tránsito. Por ello, al no ser la medida adoptada la opción menos lesiva para garantizar la seguridad ciudadana, la construcción del muro incumple el subprincipio de necesidad del test de proporcionalidad, resultando en una restricción inconstitucional que vulnera la libertad de tránsito.
4. Aunque presentado formalmente como una medida neutra de seguridad, el muro construido entre La Molina y Villa María del Triunfo produce un efecto desproporcionado sobre los habitantes de este último distrito, afectando su derecho al libre tránsito y su posibilidad de interacción con otros sectores de la sociedad. Se configura así un caso de discriminación indirecta, al generar una exclusión basada en la condición socioeconómica de una población históricamente marginada.

5. E muro constituye una forma de discriminación estructural, ya que reproduce una lógica histórica de segregación territorial y exclusión sistemática. Esta barrera refuerza desigualdades sociales arraigadas, negando el acceso equitativo a oportunidades urbanas a quienes pertenecen a sectores empobrecidos. Se trata de una medida que consolida un modelo de ciudad dividida por criterios de clase.
6. Dado que la afectación se basa en categorías sospechosas como la condición económica y el origen social, el muro debía superar un escrutinio estricto conforme al mandato de igualdad. Sin embargo, la Municipalidad de La Molina no justificó su necesidad ni proporcionalidad con suficiente evidencia. Por tanto, esta medida no cumple con los estándares constitucionales e internacionales y constituye una vulneración al derecho a la igualdad y a la no discriminación.
7. El Tribunal Constitucional reconoció el derecho a la paz social, pero sin definir claramente su contenido ni titularidad, lo que limita su eficacia. Más importante que declarar nuevos derechos es que el Tribunal garantice la reparación efectiva y medidas concretas para evitar la repetición de vulneraciones de derechos fundamentales. En este caso, habría sido clave promover reparaciones simbólicas como disculpas públicas, y garantías de no repetición como lo son las políticas conjuntas contra la discriminación para avanzar hacia una paz social real y justa.
8. A partir del análisis desarrollado, se concluye que la construcción del muro entre los distritos de La Molina y Villa María del Triunfo vulnera derechos fundamentales, específicamente la libertad de tránsito, el derecho a la igualdad y el mandato de no discriminación. La medida no supera el test de proporcionalidad, al no ser necesaria ni la opción menos lesiva para garantizar la seguridad ciudadana. Además, aunque se presenta como una medida neutra de seguridad, en la práctica el muro genera efectos discriminatorios indirectos y consolida patrones de discriminación estructural, al afectar desproporcionadamente a una población históricamente marginada por su condición socioeconómica. Por tanto, debe considerarse

inconstitucional y contraria a los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos.



## BIBLIOGRAFÍA

Alexy, R. (2011). Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad. *Revista española de derecho constitucional*, pp. 11-29.

Bregaglio, R (2017). “Alcances del Mandato de no discriminación en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”. En: Salmón Garate, Elizabeth y Bregaglio, Renata (editoras). *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Lima: IDEHPUCP, pp. 73-98.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica (1969).

Cornetero, O. (2023, 11 de enero). Qué es exactamente el “muro de la vergüenza” que separa La Molina y Villa María del Triunfo. *El Comercio*. Recuperado de:

<https://elcomercio.pe/mag/respuestas/que-es-exactamente-el-muro-de-la-verguenza-que-separa-la-molina-y-villa-maria-del-triunfo-lima-peru-nnda-nnlt-noticia/>

Cortina Orts. A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre: Un desafío para la democracia*. Madrid, Paidós.

Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 A (III) (1948).

El Comercio. (2022, 22 de septiembre). *Inauguran Parque Ecológico Forestal de 200 hectáreas para actividades recreativas y deportes de aventura*. Recuperado de:

<https://elcomercio.pe/lima/sucesos/la-molina-inauguran-parque-ecologico-forestal-de-200-hectareas-para-actividades-recreativas-y-deportes-de-aventura-video-alvaro-paz-de-la-barra-rmmn-noticia/>

EXP. N.º 005-2001-AI/TC (Tribunal Constitucional, 15 de noviembre de 2001). Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2001/00005-2001-AI.html>

EXP. N.º 045-2004-PI/TC (Tribunal Constitucional, 29 de octubre de 2005).  
Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00045-2004-AI.pdf>

EXP. N.º 349-2004-AA/TC (Tribunal Constitucional, 4 de julio de 2005).  
Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00349-2004-AA.pdf>

EXP. N.º 2876-2005-PHC/TC (Tribunal Constitucional, 22 de junio de 2005).  
Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02876-2005-HC.html>

EXP. N.º 5994-2005-PHC/TC (Tribunal Constitucional, 29 de agosto de 2005).  
Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/05994-2005-HC.html>

EXP. N.º 00733-2010-PHC/TC (Tribunal Constitucional, 19 de julio de 2010).  
Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00733-2010-HC.html>

EXP. N.º 00032-2010-PI/TC (Tribunal Constitucional, 19 de julio de 2011).  
Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00032-2010-AI.html>

EXP. N.º 00538-2019-PA/TC (Tribunal Constitucional, 2 de marzo de 2021).  
Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00538-2019-AA.pdf>

EXP. N.º 01606-2018-PHC/TC (Tribunal Constitucional, 20 de diciembre de 2022). Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/01606-2018-HC.pdf>

Facio, A. (2009). El derecho a la no discriminación. *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los DDHH de las mujeres en los instrumentos del sistema internacional*, 1, 11-26.

González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, Serie C No. 205 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 16 de noviembre de 2009).

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. Parte 2: Anexos Estadísticos*. INEI.

Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Congreso de la República del Perú, Ley N.º 27933, Diario Oficial El Peruano (12 de febrero de 2003) (2003).

Mesia Ramírez, C. (2015). Artículo 2, inciso 11. Gutierrez, W (director). *La Constitución Comentada: Análisis artículo por artículo*. Tomo I, Gaceta Jurídica, pp. 236-245.

Morales Saravia, F. (2022). Artículo 2, inciso 11. En: Muro Rojo, M. y Crispín Sánchez, A. La Constitución Comentada: Análisis artículo por artículo. Tomo I, Gaceta Jurídica, pp. 365-373.

Nuevo Código Procesal Constitucional, Congreso de la República del Perú, Ley N.º 31307, Diario Oficial El Peruano (9 de julio de 2022) (2022).

Observación General N.º 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2.2 del PIDESC), E/C.12/GC/20 (2009).

Olmo, G. D. (2023, enero 5). *Cómo son los "muros de la vergüenza" que separan a ricos y pobres en Lima (y por qué solo va a caer uno de ellos)*. BBC News Mundo. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64168307>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2200 A (XXI) (1966).

PNUD. (2021). *Informe regional de desarrollo humano 2021: Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Priori Posada, G. (2019). Proceso y Tutela de Derechos. Lo esencial del Derecho, N° 42, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ventura Robles, Manuel E. (2012). Impacto de las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y aportes a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En: Revista IIDH, 56. San José, IIDH, 2012, pp. 139-156.

Salome Resurrección, L. (2023). Discriminación indirecta y pobreza estructural: A propósito de los casos "Muro de la vergüenza" y "Fabrica de Fuegos en San Atonio de Jesus y sus familiares vs. Brasil". En: Autores Varios. Temas para repensar la Constitución de 1993 a treinta años de su vigencia: Libro homenaje al profesor Francisco Eguiguren Praeli. Lima: Palestra, pp. 53-66. Recuperado de:

[https://www.google.com.pe/books/edition/Temas\\_para\\_repensar\\_la\\_Constituci%C3%B3n\\_de/-aLiEAAAQBAJ?hl=en&gbpv=0](https://www.google.com.pe/books/edition/Temas_para_repensar_la_Constituci%C3%B3n_de/-aLiEAAAQBAJ?hl=en&gbpv=0)

Samon Ros, C. (2023, 21 de enero). *El derrumbe anunciado del muro que separa a ricos y pobres en Lima*. Agencia EFE. Recuperado de: <https://efe.com/mundo/2023-01-21/el-derrumbe-anunciado-del-muro-que-separa-a-ricos-y-pobres-en-lima/>

Sánchez Benites, I. y Crispin Sánchez, A. (2022). Artículo 2, inciso 11. En: Gutierrez, Walter (Director). *La Constitución Comentada*, Tomo I, Segunda edición, Lima, Gaceta Jurídica, pp. 260-267.

Sosa Sacio, J. (2013). “Ámbitos protegidos por el derecho a la igualdad, A propósito de la STC Exp. N° 02632-2012-PA/TC”. En: *Gaceta Constitucional*, Lima, número 70, pp. 88-96.

Sosa Sacio, J. (2012). “Igualdad ante la ley”. En: Gutierrez, Walter (Director). *La Constitución Comentada*, Tomo I, Segunda edición, Lima, Gaceta Jurídica, pp. 98-113.

Sosa Sacio, J. (2009). “Derechos constitucionales no enumerados y derecho al libre desarrollo de la personalidad” En: Luis Sáenz Dávalos (Coordinador): *Derechos constitucionales no escritos reconocidos por el Tribunal Constitucional*. Luis Sáenz Dávalos (Coordinador). *Gaceta Jurídica*, Lima, pp. 97-147.

Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, Ministerio de Justicia, Resolución Ministerial N.º 010-93-JUS, Diario Oficial El Peruano (22 de abril de 1993) (1993).

Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde c. Brasil, Serie C N.º 318 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 20 de octubre de 2016).

Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Serie C No. 4 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 29 de julio de 1988).

ANEXOS





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).



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 cuadras (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 (<sup>1</sup>), 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 DICHS 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

<sup>1</sup> 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 <sup>(2)</sup>.
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

<sup>2</sup> 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” <sup>(3)</sup>.
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” <sup>(4)</sup>.
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” <sup>(5)</sup>.

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

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

<sup>5</sup> 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”<sup>(6)</sup>.
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

---

<sup>6</sup> [tigre/](https://www.youtube.com/watch?v=Rbpd8YqHqos&feature=emb_title)  
Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=Rbpd8YqHqos&feature=emb\\_title](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 <sup>(7)</sup>.
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 <sup>(8)</sup>. 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 <sup>(9)</sup>.
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)”

<sup>7</sup> 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.

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

<sup>9</sup> 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".



### **El derecho a la paz social como derecho fundamental**

61. Como sostiene Arango (<sup>10</sup>), “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,

---

<sup>10</sup> 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”<sup>11</sup>, 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”)”<sup>12</sup>. 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 vulneración<sup>13</sup>.
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

---

<sup>11</sup> Fundamento 51.

<sup>12</sup> Fundamento 36.

<sup>13</sup> 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

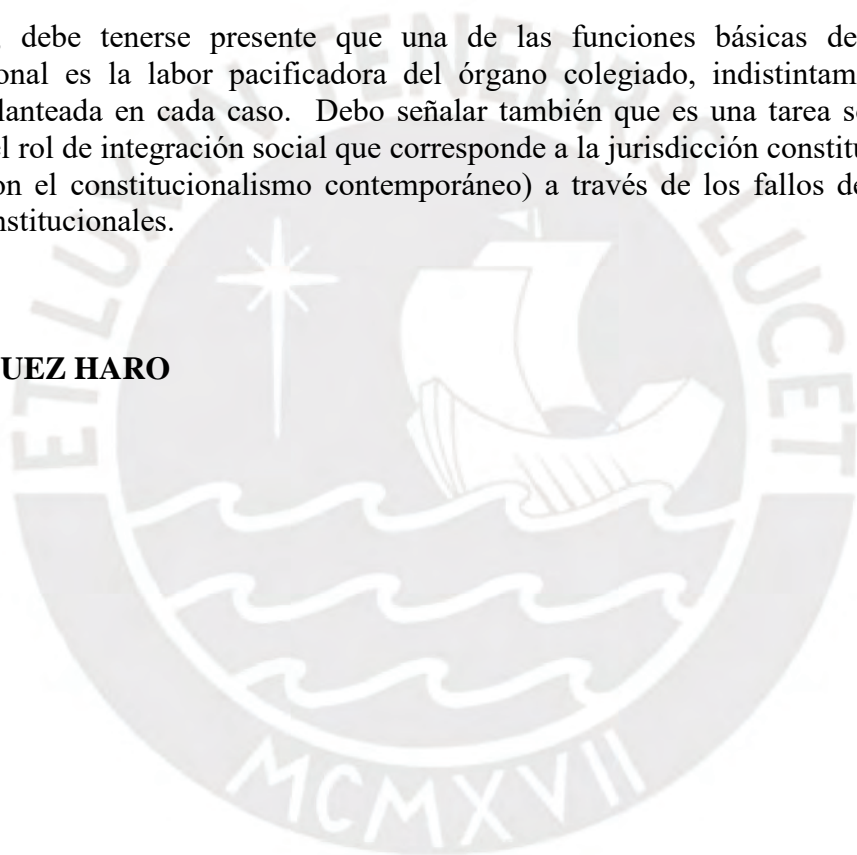
### **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO**

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 “[I]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**

