

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe Jurídico sobre la STC 1-2023-PHC-TC
“Caso Muro de la Vergüenza”

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

Gary Vilena Choque Limachi

ASESOR:

Renato Antonio Constantino Caycho

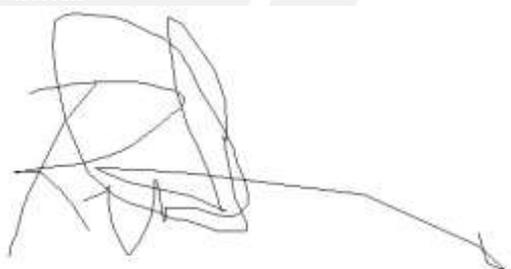
Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, Renato Constantino Caycho, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "Informe Jurídico sobre la STC 1-2023-PHC-TC "Caso Muro de la Vergüenza"", del autor CHOQUE LIMACHI, GARY VILENA dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 22%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 06 de julio del 2024.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como 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, 10 de julio del 2024

<u>Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:</u> RENATO CONSTANTINO CAYCHO	
DNI: 46049208	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5721-1541	

RESUMEN

Este informe determinará si el muro que divide La Molina con Villa María del Triunfo es inconstitucional, por ser discriminatorio. Para ello, en base a la definición sobre discriminación indirecta usada por el Tribunal Constitucional en el EXP- 5652-2007-AA/TC, se aplicará el test de proporcionalidad. En este test, se usará la normativa constitucional para dotar de contenido a los alegados fines del muro en cuestión: la protección de bienes de dominio público de las invasiones, la protección del medio ambiente y la seguridad ciudadana.

También, usando la jurisprudencia comparada y doctrina se determinará el grado de afectación al derecho a la igualdad y no discriminación, a la libertad de tránsito y a la paz social. Las conclusiones a las que arriba este informe son : a) el muro es un supuesto de discriminación indirecta porque no es una medida proporcional; b) el muro satisface en grado medio sus fines legítimos, c) el muro vulnera en grado medio el derecho a la igualdad, en grado leve el derecho a la libertad de tránsito y en grado nulo el derecho a la paz social. No obstante, el muro es necesario y con ciertas modificaciones puede llegar a ser proporcional. Por lo que, no es imperativa su demolición, como ha determinado el Tribunal Constitucional.

Palabras clave

Discriminación indirecta-libertad de tránsito-invasiones- seguridad ciudadana- protección del medio ambiente

ABSTRACT

This report will determine whether the wall that divides La Molina with Villa María del Triunfo is unconstitutional because it is discriminatory. To do so, based on the definition of indirect discrimination used by the Constitutional Court in EXP- 5652-2007-AA/TC, the proportionality test will be applied. In this test, the constitutional regulations will be used to give content to the alleged purposes of the wall in question: the protection of public property from encroachment, environmental protection and public safety. Also, using comparative jurisprudence and doctrine, the degree of affectation to the right to equality and non-discrimination, freedom of transit and social peace will be determined. The conclusions reached in this report are: a) the wall is a case of indirect discrimination because it is not a proportional measure; b) the wall satisfies to a medium degree its legitimate purposes, c) the wall violates to a medium degree the right to equality, to a slight degree the right to freedom of transit and to a null degree the right to social peace. However, the wall is necessary and, with certain modifications, it can become proportional. Therefore, its demolition is not imperative, as determined by the Constitutional Court.

Keywords

Indirect discrimination-freedom of transit-invasions-citizen safety-environmental protection

ÍNDICE

PRINCIPALES DATOS DEL CASO	5
I. INTRODUCCIÓN	6
1.1 Justificación de la elección de la resolución	6
1.2 Presentación del caso	6
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES	7
2.1 Antecedentes	7
2.2 Hechos relevantes del caso	9
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	13
3.1 Problema principal	13
3.2 Problemas secundarios	14
IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A	14
4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios	14
4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución	15
V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	15
5.1 Diferenciación entre el muro de Santiago de Surco con el muro de La Molina	15
5.2. Análisis para determinar si el muro afecta el derecho a la igualdad y no discriminación	19
5.2.1 La medida es neutra en apariencia	20
5.2.2. Irrelevancia de la intención de la medida	20
5.2.3 La medida produce un efecto perjudicial	21
5.2.4 La medida afecta a un grupo vulnerable	21
5.2.5 El grupo vulnerable es afectado en comparación con otros grupos similares	24
5.2.6 La medida no tiene justificación objetiva	25
5.2.6.1 ¿La protección de los predios estatales es un fin constitucional?	26
5.2.6.2 ¿La protección del medio ambiente es un fin constitucional?	27
5.2.6.3 ¿La seguridad ciudadana es un fin constitucional?	29
5.2.7 ¿La medida es desproporcionada?	31
5.2.7.1 Test de Idoneidad	31
5.2.7.2 Test de Necesidad	37
5.2.7.3 Test de proporcionalidad	43
VI. CONCLUSIONES Y/ RECOMENDACIONES	58
BIBLIOGRAFÍA	67
ANEXOS	84

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- **A.A.H.H.:** Asentamiento Humano
- **AA:** Acción de Amparo
- **ACR:** Área de Conservación Regional
- **ANP:** Área Natural Protegida
- **BDP:** Buenos Días Perú
- **C.A.P.-RL:** Colegio de Arquitectos del Perú-Región Lima
- **CNDDHH:** Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
- **COFOPRI:** Organismo de formalización de la Propiedad Informal
- **Corte IDH:** Corte Interamericana de Derechos Humanos
- **CP:** Constitución Política del Perú
- **DAET:** Derechos Adicionales de Edificaciones Transferibles
- **DGPE:** Dirección de Gestión de Patrimonio Estatal
- **DS:** Decreto Supremo
- **EXP:** Expediente
- **IDEHPUCP:** Instituto de Democracia y Derechos Humanos PUCP
- **INDECI:** Instituto Nacional de Defensa Civil
- **INEI:** Instituto Nacional de Estadística e Informática
- **MERESE:** Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos
- **MINAGRI:** Ministerio de Agricultura y Riego
- **MINEDU:** Ministerio de Educación
- **MML:** Municipalidad Metropolitana de Lima
- **MTPE:** Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
- **MVMT:** Municipalidad de Villa María del Triunfo
- **ONG CENTRO URBES:** Organización No Gubernamental Centro Urbes
- **ONG DIMAS:** Organismo No Gubernamental DIMAS
- **PHC:** Proceso de Hábeas Corpus
- **PNP:** Policía Nacional del Perú
- **PNVU:** Política Nacional de Vivienda y Urbanismo
- **PTP:** Protección y Tratamiento Paisajista
- **RDA:** República Democrática Alemana
- **REGPOSUR:** Región Policial Sur
- **RFA:** República Federal Alemana
- **S.J.M.:** San Juan de Miraflores
- **SBN:** Superintendencia Nacional de Bienes Estatales
- **SDAPE:** Subdirección de Administración del Patrimonio Estatal
- **SEDAPAL:** Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima.
- **SERFOR:** Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
- **SNI:** Sistema Nacional de Inversiones
- **TC:** Tribunal Constitucional
- **USMP:** Universidad San Martín de Porres
- **V.M.T.:** Villa María del Triunfo

PRINCIPALES DATOS DEL CASO

N° EXPEDIENTE	STC-1-2023-PHC-TC
ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO	Derecho Constitucional
IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES	STC 3 de agosto de 2017 STC 9 noviembre de 2017
DEMANDANTE/DENUNCIANTE	Carlos Francisco Hinostroza Rodríguez
DEMANDADO/DENUNCIADO	Juan Carlos Zurek Pardo-Figueroa (alcalde de La Molina)
INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL	Tribunal Constitucional
TERCEROS	
OTROS	

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación de la elección de la resolución

Para elaborar este Informe Jurídico se eligió el caso del “Muro de la Vergüenza” porque da la oportunidad de determinar el contenido de conceptos jurídicos como “seguridad ciudadana”. Además, permite definir cuáles son las situaciones constitucionalmente aceptables de limitación al derecho a la libertad de tránsito. Adicionalmente, permite advertir la grave equivocación del Tribunal Constitucional al haber analizado el caso en base a pruebas de un muro distinto: el muro que divide San Juan de Miraflores con Surco. Esta sentencia es sumamente controversial porque ha generado dos reacciones muy contrarias en la población peruana. Una que está a favor de la sentencia porque considera al muro que divide La Molina y Villa María del Triunfo como el “muro de la vergüenza”. Y, otra que está en contra de la sentencia pues considera el muro de división como el “muro de la seguridad”. No sólo ha generado dos posiciones contrarias en los peruanos sino entre entidades jurisdiccionales. Así el Poder Judicial está a favor de la permanencia del muro. Mientras que, el Tribunal Constitucional está en contra de ésta. De modo que, será un precedente importante para la solución de casos semejantes.

1.2 Presentación del caso

El caso trata de determinar si debe declararse fundada la demanda de hábeas corpus, en tanto, el muro que divide La Molina y Villa María del Triunfo interviene en el derecho a la igualdad y no discriminación y en el derecho al libre tránsito. A diferencia de lo determinado por el Tribunal Constitucional, este informe considera que el muro está justificado y protege el medio ambiente en grado medio. Y, si bien, interviene en el derecho a la no discriminación en grado medio; existen acciones que pueden reducir dicha intervención. Por eso, el muro no debe ser derribado. Los elementos normativos empleados en el presente Informe son la Constitución, la Ley 26934, la Ley 27933, etc. La doctrina empleada incluye los trabajos de Alegría, Centeno, Fachín y Góngora sobre la invasión de terrenos; y, los trabajos de Aguilera, Barañano, y la Defensoría del Pueblo sobre discriminación. Asimismo, se usaron informes defensoriales sobre libertad de tránsito y seguridad ciudadana. Por último, se usaron el Caso de Artavia Murillo

vs. Costa Rica y el Caso Nadege Dorzema y Otros vs. República Dominicana, etc. como elementos jurisprudenciales.

II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES

2.1 Antecedentes

El Perú tiene como uno de sus problemas latentes la invasión de terrenos. Esto se da, mayormente, por la necesidad de tener donde vivir. También, contribuyen a las invasiones, las autoridades que a cambio de votos/popularidad las apoyan en nombre del “desarrollo”. Pero, sin duda, el factor más significativo de las invasiones es lo rentable que resulta revender terrenos invadidos (Fachín, 2019, p. 39).

Las invasiones tienen efectos altamente negativos. Así, ocasionan un crecimiento desordenado y una falta de habilitación urbana. Como resultado, las casas construidas en terrenos invadidos carecen de servicios básicos (REGPOSUR, 2014, p. 2). No solo ello, las invasiones también originan inseguridad ciudadana (Piedra, 2020, p. 36). Incluso, las invasiones que se dan en áreas naturales protegidas afectan la flora, la fauna, erosionan el suelo y contaminan el lugar (Centeno, 2020, p. 184).

¿Cómo enfrenta el Estado este gran problema? Pues, se ha limitado a crear responsabilidades penales, administrativas y civiles para los invasores. Además de ello, se ha limitado a la recuperación de bienes estatales invadidos. ¿Qué nos muestra esto? Esto nos da cuenta de que el Estado únicamente hace un control ex-post de las invasiones, pero no tiene una política ni normas que prevengan las invasiones de manera efectiva. Por ejemplo, no existen efectivos programas de vivienda. Significativo es que el programa estatal Techo Propio no haya logrado proveer de vivienda a las personas más necesitadas porque éstas no podían acceder a créditos de vivienda, ya que no tenían trabajos formales que les permitieran demostrar sus ingresos en planilla.

Muestras del control ex-post estatal hay varias. Por dar un ejemplo, en septiembre de 2019, la SBN recuperó mediante desalojos 55 mil m² de propiedad estatal en V.M.T. (SBN, 2019). También, INDECI emitió la Ordenanza 141/ DEFENSA CIVIL /MVMT en la que establece acciones “post-invasión” como la de aplicar sanción a los ocupantes de zonas intangibles. Lo negativo con los desalojos de invasiones es que “no se puede hacer un seguimiento continuo a los territorios donde fueron desinstalados los elementos precarios, pues al poco tiempo el territorio vuelve a ser ocupado por una nueva invasión”. (Barrantes, s/f, p.72).

Peor aún, el Estado parece consentir las invasiones. Para ilustrar, en 1961, el Congreso emitió una Ley de amnistía para los invasores. Fruto de esta ley, se expidieron títulos de propiedad y servicios desencadenando masivas invasiones (INDECI, 2011, p. 13). Esto no ha quedado en el pasado. En la actualidad, COFOPRI otorga títulos de propiedad a los invasores sin tener en cuenta las advertencias de INDECI sobre los riesgos en caso de sismos o lluvias. Luego, SEDAPAL provee de agua y desagüe a las viviendas construidas en terrenos invadidos. Y, entidades como Luz del Sur (por poner el ejemplo del caso de Lima) les proporcionan electricidad. Es más, el propio Ministerio de Vivienda les otorga bonos habitacionales (Apedjinou, 2019, p. 129).

Esta cultura complaciente es la que ha llevado a que, en nuestro país, ciudadanos, gobiernos locales y gobiernos regionales tomen acciones de propia mano para combatir las invasiones y la inseguridad ciudadana. Por ejemplo, en el 2005, una junta de vecinos instaló rejas en su urbanización. El Tribunal Constitucional no ordenó el retiro de aquellas sino que sentenció únicamente que el encargado de las rejas propicie la circulación (EXP. 03482-2005-PHC/TC). De forma similar, ese mismo colegiado en el EXP. 349-2004-AA/TC estableció que las rejas como medidas de seguridad no eran per se inconstitucionales (fundamento 20)

No sólo las rejas fueron usadas como forma de protección ante las invasiones y la inseguridad ciudadana, sino que también lo fueron los muros. Así, en la década de los ochenta, se construyó un muro entre los distritos de Santiago de

Surco y San Juan de Miraflores, muro que hoy en día continúa en pie. Es en este contexto que el ex-alcalde de la Municipalidad de La Molina, Carlos Zurek, en el año 2011, decide construir un muro en el límite con el distrito de V.M.T. El presente trabajo consistirá en el análisis de la constitucionalidad de dicho muro.

2.2 Hechos relevantes del caso

En el 2011, la Municipalidad de La Molina (en adelante “la Municipalidad”) inició la construcción de una pirca de piedra en el límite con V.M.T. para paralizar una lotización proveniente de V.M.T. Este muro se terminó de construir en el 2017 con las siguientes características finales: su longitud era de 4.5 km; su altura era de 80 cm. y tenía alambrado en la parte superior. Este muro contaba con cuatro accesos. Con fecha 26/10/2017, se adjuntaron vistas fotográficas de ellos (acceso “El Herraje”, acceso “Parque Ecológico”, acceso “Par 5” y acceso “Colmenares”)

El 6 de junio de 2017, el señor Hinojosa (dirigente de Villa María del Triunfo, en adelante V.M.T) presenta una demanda de Hábeas Corpus aduciendo la vulneración de dos derechos: 1) el derecho al libre tránsito y 2) el derecho a la igualdad y la no discriminación. Este señor en su demanda pide la demolición total del muro. Al día siguiente, el 7 de junio de 2017, el Juzgado Penal de Turno Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur (en adelante el Juzgado) admite la demanda. Pasado un día, el 8 de junio de 2017, el juez intentó levantar el Acta de Verificación del muro, pero el difícil acceso, combinado a llovizna se lo impidieron.

El 15 de junio de 2017, el juez de Hábeas Corpus levanta el Acta de Constatación describiendo que las zonas al lado del muro son: una pendiente deshabitada (lado de la Molina) y una pendiente con caminos y viviendas (lado de V.M.T). Señala como detalles que el muro está interrumpido, en cierta parte, por un cerro y que cerca al muro, en el lado V.M.T había una caseta.

El 26 de julio de 2017, la Dirección de Gestión de Patrimonio Estatal de la S.B.N., emite el Oficio 174-2017/SBN-DGPE asegurando que: a) sólo 277 m. aprox. del muro estaban inscritos (en la Oficina Registral de Lima); b) casi 100 m. estaban dentro del área inmatriculada por el Expediente 878-2015/SBN-DGPE-SDAPE; y c) el resto del muro, 4 200 m. aprox., no estaba inscrito. Además, dicha Dirección apunta que el área donde se encuentra el muro es de dominio estatal.

El 3 de agosto de 2017, el Juzgado determinó infundada la demanda. El señor Hinostroza apeló tal decisión. El 9 de noviembre de 2017, la Segunda Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur confirmó que la demanda era infundada. El 25 de enero de 2018, el señor Hinostroza, interpone recurso de agravio constitucional. Recurso que fue admitido por el Tribunal Constitucional (en adelante TC).

El 3 de diciembre de 2020, el TC mediante decreto solicitó, a la Municipalidad, informe si las edificaciones del lado del muro que pertenece a La Molina eran formales o no, y si existían proyectos de habilitación urbana autorizados. El 10 de diciembre de 2020, “el gerente de desarrollo urbano de la Municipalidad, Rubén Edgar Segura de la Peña, mediante Oficio 52-2020-MDLM-GDU, y en base al Informe 0355-2020- MDLM-GDU-SOP (de la Subgerencia de Obras Privadas de la Municipalidad) y el informe 420-2020-MDLM-GDU-SGPUC (de la Subgerencia de Habilitaciones Urbanas, Planeamiento Urbano y Catastro)”, hizo tres señalamientos(STC-1-2023-PHC-TC). En primer lugar, dijo que no se dio ninguna licencia de edificación al lado del muro que pertenece a La Molina (en adelante “lado Molina”); pues, el Reglamento de la Ley 29090 establece que sólo se dan licencias para edificar en propiedades privadas inscritas en Registros Públicos y con habilitación urbana. En segundo lugar, manifestó que no se ha aprobado ninguna habilitación urbana en el “lado Molina”. En tercer lugar, afirmó que, según imagen satelital, no hay edificaciones ni ocupaciones informales en el “lado Molina”, pero sí las hay en el lado del muro que pertenece a V.M.T (en adelante “lado V.M.T”).

El 3 de diciembre de 2020, el TC mediante decreto solicitó, a la Municipalidad de V.M.T, informe si las edificaciones al “lado V.MT” eran formales o no, y si existían proyectos de habilitación urbana autorizados. El 17 de diciembre de 2020, el gerente de la Gerencia de Desarrollo Urbano, Catastro y Habilitaciones Urbanas de la Municipalidad de V.M.T. , Frank D. Mendoza Velásquez, mediante Oficio 330-2020-SGPUC/MVMT hizo señalamientos. En primer lugar, dijo que el muro marca distancia social, brecha, vacío urbano y discriminación social. En segundo lugar, el muro no permite que V.M.T acceda directamente a todo lo que La Molina ofrece. En tercer lugar, “el muro comunica tanto como tantas personas y libertades de expresión existen (temor, seguridad, solución, desconexión, distancia, incomunicación, desigualdad, frustración, incomodidad, exceso, conformismo, resignación, segregación, paz, caos, etc.)” (STC 1-2023-PHC-TC). En cuarto lugar; los pobladores de V.M.T sienten desesperación porque deben buscar la forma de pasar para ir a trabajar o estudiar. Finalmente, el muro es informal, crea grupos socioeconómicos diferentes y limita el libre tránsito.

El 3 de diciembre de 2020, el TC mediante decreto solicitó a la Municipalidad de Lima que informe si las edificaciones tanto al “lado V.MT” como al “lado Molina” eran formales o no, y si existían proyectos de habilitación urbana autorizados. El procurador de la Municipalidad de Lima, Juan Miguel Castillo Panta, dio respuesta a dicha solicitud, en base al Plano de Zonificación aprobado por Ordenanza 1661- MML y al Plan de Desarrollo Local Concertado 2012-2021 aprobado por los acuerdos de Concejo 043-2012 y 057-2012 de la Municipalidad de La Molina, realizando distintos señalamientos. En primer lugar, sostiene que se muestra que el único propósito del muro es preservar el área intangible dada en afectación en uso a la Municipalidad de La Molina para el Parque Ecológico (Resolución 094- 2002/SBN). En segundo lugar, indica que es obligación de la Municipalidad de La Molina conservar dicha área. En tercer lugar, anota que el área donde se encuentra el muro es de Protección y Tratamiento Paisajista (PTP). En cuarto lugar, recalca que el muro se encuentra en una zona intangible, pues la ladera del cerro perteneciente al distrito de La Molina, fue declarada zona intangible.

El 27 de enero de 2020, el TC mediante decreto ordenó que el comisario de la Comisaría José Carlos Mariátegui de V.M.T realice una inspección técnico policial del muro. El 28 de marzo de 2022, se reitera la orden al comisario. Pero, la inspección no se llega a realizar en ningún momento.

Por su lado, la arquitecta, Maritza Palomino Zavala, remite el “Informe Técnico Urbano: Cerco perimetral que divide el distrito de La Molina con el distrito de Villa María del Triunfo” de fecha 3 de diciembre de 2020. Este informe señala, en primer lugar, que los asentamientos en el “lado V.M.T” (“La Florida” y “San Gabriel Alto”) no tienen permiso, no fueron planificados y tienen muchísima segregación socio-espacial. En segundo lugar, dichos asentamientos “se han aproximado a barrios exclusivos de La Molina sin amortiguamiento de espacios públicos de coexistencia” (STC 1-2023-PHC-TC). En tercer lugar, dicha aproximación ha causado la construcción del muro que materializa la segregación porque distancia grupos socioeconómicos diferentes. En cuarto lugar, el muro limita el libre tránsito. El Colegio de Arquitectos del Perú Región Lima (en adelante C.A.P-RL), remite carta, de fecha 14 de diciembre de 2020. Esta carta da fe de los amplios conocimientos en arquitectura/urbanismo de la arquitecta Palomino Zavala.

El 3 de diciembre de 2020, el TC mediante decreto solicitó a la decana del C.A.P-RL remita un informe técnico urbano. El 28 de marzo de 2022, el TC dio un plazo adicional para la entrega del informe. El 13 de mayo de 2022, la decana del C.A.P-RL, 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”. Este informe realiza varias recomendaciones. En primer lugar, recomienda que el Parque Ecológico debe ser integrado a “Las Lomas de V.M.T” usando tres instrumentos “(DAET -Derechos adicionales de Edificación Transferibles; MERESE- Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, y Servicio 28 de la PNVU Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030)” (STC 1-2023-PHC-TC). En segundo lugar, aconseja que se

asiente un espacio público para integrar V.M.T y La Molina usando como instrumento el financiamiento de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible. En tercer lugar, sugiere que se trasladen los asentamientos de V.M.T que están en zona de riesgo mitigable mediante la Declaración de zona de Riesgo, el Plan de Reasentamiento, y los subsidios para viviendas de interés social.

En 22 septiembre de 2022, se abrieron 200 hectáreas del Parque Ecológico denominándose “Parque Ecológico Forestal”. El 20 de diciembre de 2022, el TC declara fundada la demanda de Hábeas Corpus porque el muro afecta el derecho a la libertad de tránsito, al derecho a la igualdad y la no discriminación y el derecho a la paz social. Además, ordena demoler el muro en un plazo de 180 días calendario. Luego, realiza tres exhortaciones: 1) al Poder Ejecutivo, a disponer medidas para que se ponga en marcha el Parque Ecológico; 2) al Congreso a aprobar leyes para combatir el tráfico de terrenos y la usurpación de forma integral; y 3) a las municipalidades a que eviten construir o mantener muros/divisiones.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1 Problema principal

¿Se debe declarar fundada la demanda de Hábeas Corpus porque el muro que divide La Molina y Villa María del Triunfo es una medida inconstitucional que vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la paz social?

3.2 Problemas secundarios

1. ¿El muro es una medida neutra en apariencia?
2. ¿Es irrelevante la intención de la construcción del muro?
3. ¿La construcción del muro produce un efecto perjudicial?
4. ¿La construcción del muro afecta a un grupo vulnerable?
5. ¿El grupo vulnerable es afectado en comparación con otros grupos similares?
6. ¿La construcción del muro tiene justificación objetiva? Es decir, ¿persigue fines constitucionales, legítimos?
7. ¿El muro es idóneo para lograr sus fines constitucionales?
8. ¿El muro es necesario para lograr sus fines constitucionales?
9. ¿El muro es proporcional para lograr sus fines constitucionales?

IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A

4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios

Si bien el muro es una medida neutra en apariencia, y quizá su construcción no haya tenido la intención de discriminar a ninguna persona. En la práctica, su construcción ha producido un efecto perjudicial: la estigmatización de un grupo vulnerable: los vecinos de los asentamientos humanos aledaños al muro del lado de V.M.T. Estos vecinos son un grupo vulnerable porque pertenecen al sector socioeconómico medio-bajo. A diferencia de ellos, el otro grupo en comparación son los vecinos de La Molina, quienes son parte del grupo socioeconómico medio-alto. Pese a todo lo anterior, la estigmatización a la que se ven sometidos los vecinos de V.M.T sí tiene justificación, pues busca la satisfacción de fines constitucionales como la protección del bien de dominio público “Parque Ecológico”, la protección del medio ambiente y la seguridad ciudadana. Inclusive, la construcción del muro con algunas modificaciones puede llegar a superar el

test de proporcionalidad. De modo que, no necesita ser demolido. Entonces, la demanda debe ser declarada INFUNDADA

4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución

Nos encontramos en contra del fallo del Tribunal Constitucional. Pues, el test en el que sustenta su fallo el TC es totalmente erróneo. Debido a que, se hizo en base al muro que divide Surco y San Juan de Miraflores, un muro que nada tiene que ver con el caso. Además, el test realizado por el TC no motiva por qué existirían otras medidas mejores que el muro, sólo las menciona. Y, por ende, no justifica porqué considera que el muro no es necesario. Asimismo, el TC no prueba porqué la protección del medio ambiente no es un fin del muro, si el muro protege el Parque Ecológico, que es un Área de Conservación Regional. Finalmente, no se entiende qué relación tiene el derecho a la paz social con el caso, ni el motivo por el que el TC ha aprovechado esta sentencia para reconocerlo como derecho fundamental.

V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

5.1. Diferenciación entre el muro de Santiago de Surco y el muro de La Molina:

La medida a analizar en el presente caso es la construcción de un muro en el límite de La Molina y V.M.T. No obstante, el Tribunal Constitucional ha analizado el caso en base a pruebas que corresponden a otro muro: el muro que se encuentra en el límite de Santiago de Surco y San Juan de Miraflores (en adelante “muro equivocado”). En los siguientes párrafos se sustentará dicha afirmación.

Una de las pruebas erradas, usada por el TC, es el Acta de Constatación, de fecha 15 de junio de 2017, hecha por el juez de Hábeas Corpus. Pues, en esta Acta se verifica el muro equivocado describiéndolo como un muro de 2 metros y

medio de altura con alambres de púas en la parte superior. Otra de las pruebas equivocadas, usadas por el TC, es el Parte de Ocurrencia Policial de la Comisaría “Pamplona II” en la que se constata que existe un muro de concreto de 3 metros de alto con alambres de púas en la parte superior. Cuando, el muro que debió verificarse es de 80 cm de alto con alambrado en la parte superior. Seguidamente, se presentará la diferencia de altura en imágenes.



Fuente: BBC MUNDO (2025)

Muro de Santiago de Surco

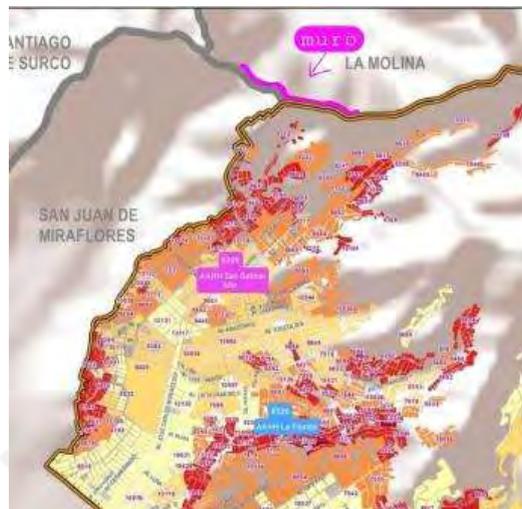
Fuente: Página Web TC (2023)

Muro de La Molina (del caso)

El Parte policial arriba mencionado resalta que el muro no tiene puertas de ingreso ni accesos. Más importante aún, menciona que el muro separa los asentamientos de “Los Jardines”, “Los Girasoles”, “Fronteras Unidas”, “Nadine Heredia”, “17 de marzo”, “El Milenio”, y “El Nuevo Milenio” del distrito contiguo. No obstante, todos estos distritos, según el INEI, pertenecen al distrito de San Juan de Miraflores, no a La Molina (2018 b, p. 2). Con lo que, se confirma que el Parte Policial describe el muro de Santiago de Surco, no el muro de La Molina.

Además del Acta de Constatación y del Parte Policial, existe otra fuente que el TC ha usado de forma errónea al momento de analizar este caso. Nos referimos al Informe de la arquitecta Maritza Palomino Zavala de fecha 3 de diciembre de 2020. En el que, se señala que el muro frena la aproximación de asentamientos humanos como “La Florida” y “San Gabriel Alto” a barrios exclusivos de La Molina. Cuando dichos asentamientos se encuentran muy lejos del muro en

cuestión, tal como se aprecia en la siguiente imagen (en la que el muro está representado por una línea fucsia y los asentamientos en un cajón color celeste y en otro color fucsia).



Fuente: INEI c (2018)

El error que cometió el TC sobre cuál muro debía analizar fue reforzado con la declaración del señor demandante, Carlos Hinostroza, quien afirmó que el muro en ciertos lugares llegaba a alcanzar la altura de 3 m. (EXP. 01606-2018-PHC/TC, 2018, foja 159). Con el objeto de no confundir el muro objeto del caso, es importante identificar las diferencias sirviéndonos de las fotografías mostradas inicialmente.

Como observamos, el muro de Surco es de material noble; mientras que, el muro del caso es una pirca hecha de piedras. No sólo ello, la ubicación de los muros es completamente distinta. El muro equivocado se encuentra entre el límite de Santiago de Surco y San Juan de Miraflores. En cambio, el muro del caso se encuentra en el límite de La Molina y Villa María del Triunfo. A continuación, se muestran mapas de elaboración propia. En el primer mapa, el muro equivocado se representa por una línea celeste. En el segundo mapa, el muro del caso está señalado con una línea amarilla.



Fuente: Google Maps (Edición Propia) Fuente: Google Maps (Edición Propia)
 Aparte de la diferencia en altura y ubicación, existe una importante distinción entre los muros. El muro equivocado tiene una longitud de 10km. En tanto que, el muro del caso mide 4.5 km de largo. La antigüedad de estos muros tampoco es la misma. El muro de 10 km, representado por la línea celeste se comenzó a construir en 1980. En cambio, el muro del caso se comenzó a construir en 2011.

Para acabar de mencionar las desemejanzas, es necesario precisar que el muro equivocado se construyó por iniciativa de los vecinos de la urbanización “Las Casuarinas” dentro de sus terrenos. Para esta construcción, dichos vecinos usaron sus propios recursos. Por el contrario, el muro del caso fue construido por la Municipalidad de La Molina como proyecto de inversión pública (Formato 3 del Sistema Nacional de Inversiones SNIP código 258427). Esta construcción se hizo en un área de dominio estatal según el Oficio 174-2017/SBN-DGPE de la Dirección de Gestión del Patrimonio Estatal de la SBN y se hizo con recursos de la Municipalidad de La Molina.

Hasta el momento, se han descrito las diferencias entre los dos muros porque es necesario identificar bien el muro materia de litis. Esto con el objeto de no efectuar un análisis sobre hechos y pruebas que no son materia de controversia. Y así, lograr que los justiciables obtengan resoluciones congruentes con las pretensiones efectuadas conforme a la exigencia propia del derecho a la efectiva tutela judicial consagrado en el art.139 de la Constitución Política. Ahora bien,

una vez identificado el muro del caso y sus características pasemos a analizar si la construcción de éste es inconstitucional por afectar el derecho a la igualdad y no discriminación.

5.2. Análisis para determinar si el muro afecta el derecho a la igualdad y no discriminación

El derecho a la igualdad y no discriminación se ve afectado no sólo cuando existe discriminación directa (diferenciación hecha por motivos prohibidos como la edad, sexo, religión, sexo, etc.), sino también cuando existe discriminación indirecta. En términos generales, la discriminación indirecta ha sido definida por nuestro TC de la siguiente manera:

“[L]a discriminación indirecta es cuando ciertas normas jurídicas y actos del empleador de carácter aparentemente imparcial o neutro tienen efectos desproporcionadamente perjudiciales, en gran número de integrantes de un colectivo determinado, sin justificación alguna” (EXP 5652-2007-AA/TC, fundamento 45).

De esta definición, la doctrina y la jurisprudencia ha extraído 7 elementos que se requieren para que se configure un caso de discriminación indirecta:

- 1) Medida neutra en apariencia
- 2) Irrelevancia de la intención de la medida
- 3) La medida produce un efecto perjudicial
- 4) La medida afecta a un grupo vulnerable
- 5) El grupo vulnerable es afectado en comparación con otros grupos similares
- 6) La medida no tiene justificación objetiva
- 7) La medida no supera el test de proporcionalidad

Cabe analizar si existen estos elementos en el caso:

5.2.1) La medida neutra en apariencia

En el caso *Artavia Murillo Vs. Costa Rica*, la CIDH señala que la discriminación indirecta se caracteriza por una norma o práctica aparentemente neutra (2012, fundamento 286). En efecto, la construcción de un muro en el límite entre La Molina y V.M.T se enuncia como una medida para proteger el Parque Ecológico de La Molina de posibles invasiones. De suerte que, es una medida que no parece diferenciar a sus destinatarios por motivos prohibidos. Por lo tanto, sí es una medida aparentemente neutra.

5.2.2) Irrelevancia de la intención de la medida

La Defensoría del Pueblo ha escrito que “en la discriminación directa existe una intención de discriminar basada en un motivo prohibido, mientras que, en la discriminación indirecta, el efecto de la medida es discriminatorio a pesar de la inexistencia de la mencionada intención” (2007, p. 49). Ahora bien, en el caso hay dos escenarios posibles: a) que el muro haya sido construido verdaderamente con la intención de proteger el Parque Ecológico o b) que el muro haya sido construido por los molinenses con la intención de separarse de la población de V.M.T.

En el año 2022, la Municipalidad inauguró 200 hectáreas del Parque, al que denominó “Parque Ecológico Forestal”, y permitió el ingreso gratuito a todos los vecinos de V.M.T y de otros distritos limítrofes como Pachacamac y San Juan de Miraflores. Así, este Parque se configuró como un espacio integrador. Con ello, la Municipalidad de La Molina reforzó su postura de que los molinenses no buscan alejarse de sus vecinos villamarianos. Y, que la intención de construir el muro sólo fue para proteger su Parque. No obstante, conocer la real intención de la Municipalidad de La Molina al construir el muro es irrelevante. Lo que interesa para determinar si este caso es una cuestión de discriminación indirecta son los efectos de dicha medida.

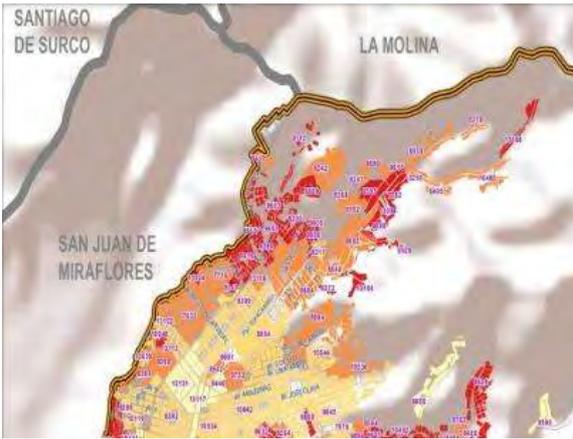
5.2.3) La medida produce un efecto perjudicial

En la Guía de Buenas Prácticas en materia de Igualdad y No discriminación, se describe que la discriminación indirecta “afecta de manera sumamente desfavorable a los miembros de un grupo” (Resolución Ministerial 159-2013-TR, p. 9). Cabe preguntarse si el muro afecta la libertad de tránsito de los vecinos de V.M.T. La respuesta es afirmativa porque los aquellos no tienen la misma libertad de tránsito que existía previa existencia del muro. Adicionalmente, se alega que los vecinos de V.M.T son estigmatizados a consecuencia del muro. Más adelante, cuando se llegue al análisis del grado de afectación de la medida a derechos fundamentales se detalla en qué consisten la afectación a la libertad de tránsito y la afectación relacionada a la estigmatización. Por el momento, basta con mencionar que sí existe un perjuicio a los vecinos villamarianos.

5.2.4) La medida afecta a un grupo vulnerable

En el Caso Nadege Dorzema y Otros Vs. República Dominicana, la Corte IDH describe que el efecto perjudicial de la discriminación indirecta es hacia un grupo vulnerable (2012, fundamento 234). Además, la doctrina mexicana ha establecido que la discriminación indirecta tiene un elemento colectivo. Por lo que, “no es que se perjudique a un individuo, sino que incide perjudicialmente (...) en el grupo al que pertenece ese individuo” (Pérez, 2005, p.118).

Si bien es cierto, el demandante es sólo una persona, el señor Carlos Hinostroza. Él está representando a los asentamientos de V.M.T. aledaños al muro: el AA. HH “8 de diciembre” (8112); el A.A H.H “Lomas Verdes” (8242); el A.A H.H “Ampliación Fernando Belaúnde Terry” (8368); el A.A H.H “Los Álamos de San Gabriel Alto” (8247); el A.A.H.H “Villa Santa María” (8690); el A.A.H.H “Fernando Belaúnde Terry” (9810); el A.A.H.H “La Candelaria Sector A2” (8535) y el A.A H.H “10 de Octubre” (8310). Sobre la ubicación de estos asentamientos colindantes al muro (representado por la línea roja en la imagen de la derecha) tenemos las siguientes imágenes:



Fuente: INEI (2018c)



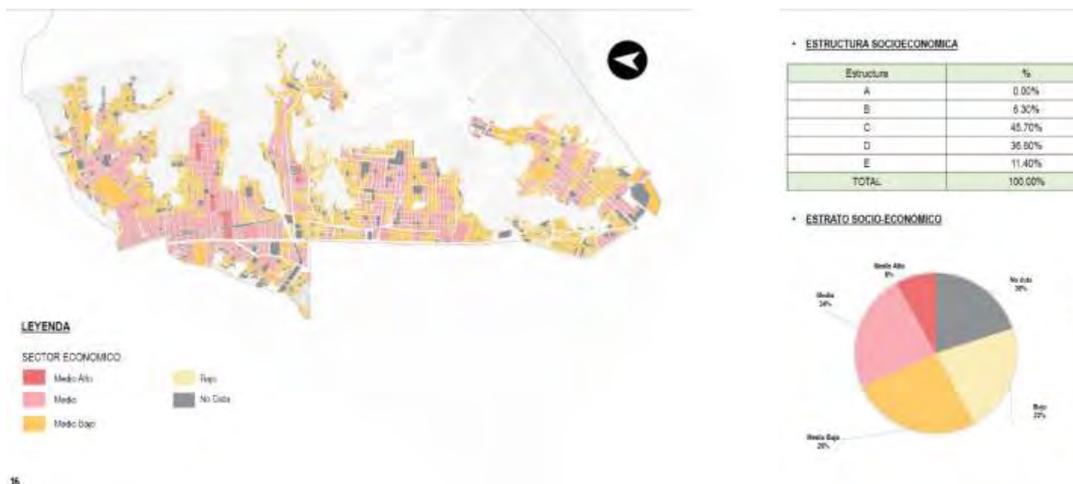
Fuente: Google Maps (Elab. Propia)

Este grupo de asentamientos forma parte del sector denominado “José Carlos Mariátegui” (sector representado de color verde en la imagen que viene a continuación).



Fuente: Cárdenas (2020) ISSUU

Este sector “José Carlos Mariátegui” es un grupo vulnerable porque la mayoría de su población pertenece al sector socioeconómico medio-bajo. Tal como se muestra en este gráfico:



16

Fuente: Cárdenas (2020) ISSUU

Así, el señor Carlos Hinostroza no interpone la demanda a nombre personal, sino a nombre de un colectivo (el sector “José Carlos Mariátegui”). Y, si bien, el art.31 del Nuevo Código Procesal Constitucional habilita a que pueda interponer una demanda de Hábeas Corpus, no sólo la persona afectada, sino cualquier otra a su favor; en razón del carácter antiformalista del Hábeas Corpus. Cuando se trata de un colectivo, el TC ha decidido imponer tres requisitos para la procedencia de la demanda: 1) debe tratarse de un colectivo determinado o determinable de personas, 2) quien interpone la demanda debe encontrarse directamente perjudicado por la medida adoptada y 3) debe tratarse de una situación que amerite la adopción de un remedio de carácter general (STC 266/2022-PHC-TC, fundamentos 22 y 23).

Aunque, en el caso, quede claro que los requisitos 1 y 3 se cumplen, se genera cierta duda respecto del segundo requisito. Pues, el domicilio del señor Carlos Hinostroza está en Av. Manco Cápac Mz B5 Lote 3A. Esta es una zona demasiado alejada del muro y de los asentamientos humanos perjudicados. Visto con detenimiento, desde donde el señor Carlos domicilia le es más conveniente trasladarse en colectivo para ir a La Molina que ascender cuesta arriba hacia el muro para atravesarlo y nuevamente descender. Por lo que, resulta dudoso que el señor Carlos sea un directo perjudicado. Es más, es preciso indicar que se señaló con mucha frecuencia que la razón por la que el señor Carlos estaba presentando la demanda tenía que ver con su búsqueda de

popularidad. Y, es que precisamente en dicha época el señor Carlos era candidato para la alcaldía de V.M.T. y necesitaba publicidad. Sus acciones siguientes confirman la intención que tenía de captar la atención de la prensa, pues después de la demanda contra el muro, demandó a Jorge Muñoz y posteriormente a Susana Villarán, logrando una notoriedad altísima.

Una investigación exhaustiva sobre si la afectación de la construcción del muro al señor Carlos Hinostroza es directa o no, podría llevar a la conclusión de que dicho señor no está legitimado para interponer la demanda de Hábeas Corpus. En consecuencia, la demanda podría ser declarada improcedente. Pero, el TC no ha reparado esta posibilidad, ni ha analizado los aspectos formales de la presentación de la demanda.

5.2.5) El grupo vulnerable es afectado en comparación con otros grupos similares

Para Díaz, la discriminación indirecta es eminentemente comparativa porque se debe probar que el grupo vulnerable es especialmente perjudicado por la medida en comparación a otros grupos que se encuentran en similares circunstancias (2018, p. 24). Este requisito de comparación también es recogido en Europa, tanto en el Manual de Legislación Europea contra la Discriminación (2019, p. 63), como en la doctrina de dicho continente; por autores como Alejo Joaquín (2018, p. 24), y Aguilera (2007, p. 5). Por eso, lo que corresponde en el caso, es comparar los efectos que tiene el muro sobre los asentamientos de V.M.T. contiguos a éste; es decir, el sector “José Carlos Mariátegui” (en adelante “grupo A”), con los efectos sobre los pobladores de La Molina que residen cercanos al área del Parque Ecológico contigua al muro (en adelante “grupo B”)

Al respecto, se debe decir que el muro significa una limitación a la libertad de tránsito tanto para el grupo A como para el grupo B. Con lo que, parecería que no existe ninguna diferenciación. Sin embargo, existe un efecto que experimenta el grupo A, que el grupo B, no. Nos referimos a la estigmatización. Y es que, el

muro es un símbolo que da el mensaje de separación. Si este mensaje de separación se diera entre dos distritos de clase socioeconómica alta, no existiría estigmatización. Pero, al separar un distrito de clase alta de uno de clase baja comunica que la clase alta quiere distanciarse de la clase baja porque ésta simboliza un peligro para aquella. También, da el mensaje de que la clase alta no es igual a la baja, y necesita un símbolo que la distinga de ella.

Quizá el hecho de que el muro simboliza esos mensajes estigmatizantes no era la intención. Pero, en la práctica, la existencia del muro comunica segregación. Siendo el grupo A el más perjudicado, porque es visto desde los prejuicios y estereotipos negativos. Mientras que, el grupo B no es catalogado peyorativamente, sino que mantiene su estatus y consideración ante la sociedad.

5.2.6) La medida no tiene justificación objetiva

La discriminación indirecta “queda sin efecto o carece de importancia” si “puede justificarse objetivamente con una finalidad legítima” y si es “que los medios son apropiados y se han aplicado razonablemente”. Por el contrario, “si no se pudiese justificar la medida adoptada será discriminación indirecta” (Barañano 2015/2016, p. 34). Por eso, en este punto analizaremos si la construcción del muro tiene fines constitucionales legítimos.

En la sentencia analizada, el TC, ha considerado como único fin constitucional del muro la seguridad ciudadana. Pero consideramos que esto no es preciso. Más bien, el muro tuvo otros fines directos más importantes: a) la protección de un predio de dominio público y b) la protección del medio ambiente. Y, sólo de manera indirecta entra a tallar la seguridad ciudadana como un fin constitucional del muro. Esto se debe a que, el muro fue realizado para evitar invasiones, que iban a adueñarse de un predio estatal (el Parque Ecológico) y con ello, destruir la flora y fauna de éste.

Claro que, al evitar invasiones, indirectamente el muro logra proveer seguridad ciudadana a los vecinos tanto de La Molina como de V.M.T, porque se evitaría la instalación en el lugar de mafias de traficantes que los amedrenten física o psicológicamente; pero proveer seguridad ciudadana no es la razón directa de ser el muro, sino indirecta. En seguida, vamos a verificar si a) la protección de los bienes de dominio público como los predios estatales, b) la protección del medio ambiente y c) la seguridad ciudadana son fines constitucionales y, por ende, son fines legítimos.

5.2.6.1) ¿La protección de los predios estatales es un fin constitucional?

Comencemos por definir qué es un bien de dominio público. Un bien de dominio público es un bien estatal que está destinado al uso/servicio público (SBN, s/f, p. 7). Este bien se caracteriza por ser inalienable e imprescriptible (art.73 CP). Es decir, no es susceptible de enajenación ni embargo.

En el Perú, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (en adelante SBN) tiene la titularidad de los bienes estatales y en particular de los bienes de dominio público (art.3 Ley 29151). Uno de los bienes de dominio público son las Áreas Naturales Protegidas (en adelante ANP) (Ley 26834, art.4). A su vez, un tipo de ANP son las Áreas de Conservación Regional (Ley 26834, art.3).

Según la SBN, los bienes de dominio público tienen protección constitucional (s/f, p. 11). Esto en base al art. 70 de la CP que nos dice que la propiedad es inviolable y al art. 73 de la CP que, como ya se mencionó, establece que dichos bienes son inalienables e imprescriptibles. De suerte que, se puede afirmar que la protección de bienes de dominio público es un fin constitucional.

El TC en la sentencia no ha considerado como fin constitucional la protección de un bien de dominio público, sino que ha considerado a la “prevención de invasiones” como tal. Lo que es equivocado, ya que, si bien la prevención de invasiones es una forma de protección de los bienes de dominio, no es de forma

precisa un fin constitucional. El fin constitucional es estricto es la “protección de bienes de dominio público”. Quizá por eso, es que en ninguna parte de la sentencia el TC sustenta por qué considera la “prevención de invasiones” como fin constitucional.

¿En qué afecta este error en el análisis?: En que la prevención de las invasiones se puede hacer de un bien de dominio privado tanto como de un bien de dominio público. Pero las implicancias no son las mismas: la protección de los bienes estatales es completamente diferente a lo que involucra la protección de la propiedad privada. Por ejemplo, el régimen de protección legal por parte del Estado es especial en el caso de los bienes de dominio público como las ANP.

5.2.6.2) ¿La protección del medio ambiente es un fin constitucional?

Es necesario definir cómo entender en términos jurídicos “medio ambiente”. Según, Figueroa, el “medio ambiente” tiene connotación biológica (se refiere a condiciones ecológicas y factores biológicos); más no una connotación social (no se refiere al conjunto de relaciones sociales de los individuos con institutos como la familia, el matrimonio, etc.). Las condiciones biológicas fundamentales a las que se refiere el medio ambiente son: a) los componentes bióticos (flora y fauna); b) los componentes abióticos (agua, aire, suelo); c) los ecosistemas particulares (redes de interacciones biológicas, químicas y físicas) y d) la ecósfera (suma de todos los ecosistemas mencionados previamente) (s/f, pp. 8-9).

Debe quedar claro que el medio ambiente no es sólo la suma de componentes. Más que ello, es un sistema complejo (cualitativamente distinto a sus componentes) y dinámico (sus procesos naturales cambian constantemente). De tal forma que, el medio ambiente es un sistema formado por componentes que no son estáticos, sino que están constantemente influidos por el sistema del que forman parte (Figueroa, s/f, p.9)

Por eso, dice Figueroa, proteger el medio ambiente significa proteger las condiciones ecológicas y factores biológicos antes mencionados para lograr la existencia “de los seres humanos y de otras formas de vida” en condiciones de vida aceptables (en el caso de los seres humanos, en condiciones que signifiquen calidad de vida) (s/f, pp.9-10). En esa misma línea, Calle escribe que la protección del medioambiente se trata de proteger áreas de especial importancia ecológica (2012, p. 231).

Las ANP, en específico las Áreas de Conservación Regional, además de ser Patrimonio de la Nación (DS 038-2001-AG, art.68.2) son áreas que fueron designadas como tales, con carácter definitivo mediante un DS. En vista de que, éstas cuentan con diversidad biológica, interés cultural, paisajístico y científico y contribuyen al desarrollo sostenible del país (Ley 26834, art. 1). Por eso, se dice que las ANP tienen por objeto proteger la continuidad de los sistemas ecológicos dentro de áreas suficientemente extensas; evitar la extinción de especies de flora y fauna; mantener los paisajes; etc. (DS 038-2001-AG, art.2).

Ahora cabe analizar si la protección al medio ambiente es una finalidad constitucional. La respuesta es afirmativa. A causa de que, el art. 68 de la Constitución Política dicta que “El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas”. Además, el medio ambiente adecuado es un derecho fundamental reconocido en el art.2.22 de la CP que dicta que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. También, la Ley General del Ambiente (Ley 28611) en su art.9 dice que “la Política Nacional del Ambiente tiene como fin mejorar la calidad de vida de las personas garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo y protegiendo el medioambiente”. En conclusión, la protección del medio ambiente, en específico de las ANP (por ejemplo, las Áreas de Conservación Regional), como lo es el Parque Ecológico de La Molina, es un fin constitucional.

El 20 de diciembre de 2022, la sentencia analizada descarta la protección del medio ambiente como fin constitucional en el caso, porque considera que el terreno destinado al Parque Ecológico no tiene áreas verdes. No obstante, la Universidad Agraria La Molina hizo un registro herpetológico entre julio y diciembre de ese mismo año. Y, encontró muchas especies de animales. Incluso, los categorizó en cinco especies de reptiles, dos especies de serpientes y tres especies de saurios. De ellos, una de las especies de serpientes (*Bothrops pictus*) y una de las especies de saurio (*Phyllodactylus lepidopygus*) son categorizadas por el Estado como especies en situación vulnerable. Además, una de las especies de saurio (*Microlophus tigris*) es designada como “casi amenazada” (Choy y Elías, 2022, 117).

Aun cuando no hubiese existido ninguna especie de flora o fauna para su protección, el TC no debió negar la protección del medio ambiente como finalidad constitucional, pues como vimos, el medio ambiente no se limita a la flora o la fauna, sino que comprende el aire, el suelo, y el ecosistema. Y es que el suelo, con una visión a futuro, sirve para incrementar la flora y fauna del lugar; para las futuras generaciones. Es muy criticable que para el TC el hecho que el Parque Ecológico tenga un ecosistema de “Loma Costera” o un potencial para ser el “pulmón más importante de Lima” sea irrelevante sólo porque no “vio” en el momento de la inspección áreas verdes (ahora se sabe que se hizo la inspección en alrededores del muro equivocado). Es más, el TC no le da ningún valor al hecho de que por DS el área del Parque Ecológico haya sido considerada “Área de Conservación Regional” y con ello un ANP.

5.2.6.3) ¿La seguridad ciudadana es un fin constitucional?

Comencemos por responder la siguiente pregunta: ¿qué entendemos por seguridad ciudadana? Para el Tribunal Constitucional la seguridad ciudadana preserva la paz y la tranquilidad de los ciudadanos (EXP. 005-2001-AI/TC, fundamento 2). Para la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, la seguridad ciudadana es la acción del Estado, quien cooperando con la

ciudadanía busca asegurar la convivencia pacífica erradicando la violencia, utilizando pacíficamente las vías y espacios públicos, y contribuyendo a la prevención de delitos y faltas (Ley 27933, art.2). Entonces, podemos entender que la seguridad ciudadana es la tranquilidad de los ciudadanos en ausencia de delitos, faltas y violencia.

Ahora, pasemos a verificar que la seguridad ciudadana sea un fin constitucional. Revisando la CP tenemos que la seguridad ciudadana es un bien jurídico porque el Estado tiene el deber de “(...) proteger a la población de las amenazas contra su seguridad (...)” (art. 44 de la CP). Adicionalmente, cabe decir que en nuestra legislación (en específico, en la Ley 27972 en concordancia con el art.73 y art.95 de la Ley Orgánica de Municipalidades), la seguridad ciudadana es un bien jurídico que se presenta como un servicio público brindado por los gobiernos locales en cooperación con la PNP y la ciudadanía. Confirmamos que la seguridad ciudadana es un servicio público de rango constitucional pues está recogido en el art. 197 de la CP de esta forma: “Las municipalidades (...) brindan servicios de seguridad ciudadana (...) conforme a ley.”. Para mayor respaldo, se tiene que la Defensoría del Pueblo ha explicitado en su Informe Defensorial N°. 81 que, en efecto, la seguridad ciudadana es un bien jurídico que se presenta en la modalidad de servicio público de rango constitucional (2004, p. 18).

En suma, la seguridad ciudadana es un bien jurídico de rango constitucional. Y, constitucionalmente se exige que sea brindada como servicio público por los gobiernos locales, la PNP y la ciudadanía. Por ende, se puede afirmar que la seguridad ciudadana es un fin constitucional.

En resumidas cuentas, hasta el momento, hemos verificado que la protección de los predios estatales es un fin constitucional. De igual forma, hemos establecido que la protección del medio ambiente y la seguridad ciudadana son fines constitucionales en nuestro país. Por ende, la construcción del muro sí ha buscado satisfacer fines legítimos.

En la sentencia que se analiza en el presente trabajo, el TC considera también como fin constitucional la seguridad ciudadana. Pero no sustenta por qué. Esto me parece, negativo, porque como autoridad constitucional debe cumplir con su función pedagógica de explicar a la población en qué consisten los fines constitucionales y cómo se sabe si se está ante uno y, en el caso, no lo hace. Por otro lado, el TC no aprovecha en delimitar el concepto de seguridad ciudadana. Esto era relevante porque en la doctrina hay muchas definiciones y resulta ser un concepto ambigüo.

5.2.7) La medida es desproporcionada (test de proporcionalidad)

Para descartar un supuesto de discriminación indirecta, no basta con conocer que los fines de la medida son legítimos. Sino que la medida debe ser idónea para lograr dichos fines. Además, la medida debe ser necesaria y proporcional. Esto significa que tiene que superar el “Test de Proporcionalidad”. Realicemos este test:

5.2.7.1) Test de idoneidad:

5.2.7.1.1) ¿El muro es idóneo para proteger bien el dominio público denominado “¿Parque Ecológico”, de invasiones?

El Parque Ecológico es un Área de Conservación Regional (en adelante ACR) conforme a la RES 094-2022/SBN-GO-JAD. Ello significa que el Parque Ecológico es un área natural protegida cuya razón de ser es la de conservar la diversidad biológica y los servicios ambientales (Solano, 2009, p. 8). Además, conforme al asiento C00001 de la partida 11380623, el terreno del “Parque Ecológico de La Molina” (en adelante Parque Ecológico) es de titularidad de la SBN, quien es representante de los bienes de dominio público.

Dado que el Parque Ecológico es un Área de Conservación Regional y es de titularidad de la SBN se puede concluir que es un bien de dominio público. Lo

cual significa que su protección es un fin constitucional como se vio en el análisis de fines constitucionales del muro. Por consiguiente, toca determinar si dicho muro es idóneo para proteger al Parque Ecológico del peligro de invasiones. Para ello, se debe comenzar por probar si existe tal peligro.

Para ese propósito, se debe tener en cuenta que V.M.T se caracteriza por la invasión de terrenos. Desde su creación, en 1961, este distrito ha estado conformado por asentamientos formados fruto de las invasiones (INDECI, 2011, p. 15). En la actualidad, se siguen dando las invasiones. Un claro ejemplo de ello, es la invasión en enero de 2020 a las “Lomas de Villa”, un área de conservación regional reconocido por Resolución Ministerial 0401-2013-MINAGRI. La Molina tampoco es ajena a las invasiones. En 2019, una mafia fue denunciada por invadir la zona denominada “Huertos de La Molina” (PANORAMA, 2019). Después, en noviembre de 2022, ocurrió una invasión al “arenero de La Molina” que colinda con el distrito de Pachacamac (BDP, 2022).

Cabe resaltar que, el terreno de las “Lomas de Villa” no estaba ocupado, por eso los traficantes de terrenos hicieron fácilmente una vía de acceso y ocuparon el terreno (Barrantes, s/f, p. 73). De la misma manera, los “Huertos de La Molina” tenía casas en estado de abandono. También, el “arenero de La Molina” estaba en tal abandono que se había convertido en un basural. Esto indica que, tanto en La Molina como en V.M.T se dan casos de invasión de terrenos en abandono. Lo que significa que existe un peligro de invasión al Parque Ecológico, más latente por el lado de V.M.T que por el lado de La Molina. Pero, al fin y al cabo, dicho peligro existe.

Por el año 2011, en el lado de V.M.T, se hizo una lotización que se sabía que con toda seguridad iba a continuar abarcando más y más espacio de la ladera del cerro hasta llegar al Parque Ecológico. Por ese motivo, la comuna molinense decidió iniciar la construcción del muro. Como se presenta en la siguiente imagen, el muro detuvo satisfactoriamente la lotización: puso pare a las

invasiones y no permitió que continuaran hasta ocupar el área del Parque Ecológico.



Fuente: Panorama 24 horas (imágenes del año 2011)

Años después, en 2013, por el lado de V.M.T ocurrió una invasión. Dicho año, 180 chozas se construyeron de forma precaria llegando al área del Parque Ecológico. Como respuesta, meses después de instalada tal invasión, se inició un operativo combinado de la Municipalidad de La Molina, la Municipalidad de V.M.T y de la PNP para desalojar tal invasión (Andina Noticias, 2013) (Perú 21, 2013). Este operativo requirió una inversión altísima en personal y medidas de seguridad. Demás está decir que fue un operativo peligroso y arriesgado. Al final de la jornada, la Municipalidad de La Molina decidió aumentar el largo del muro que se había empezado a construir en el 2011. Para que así, el muro abarcara la zona que había ocupado la mencionada invasión de 180 chozas y los invasores, que eran alrededor de 340 familias, no regresaran tras su desalojo.

Teniendo en cuenta, a) la existencia de invasiones e invasores en V.M.T y en La Molina (más intensa en el primer que en el segundo distrito) ; b) la realización de lotizaciones en V.M.T como forma de extensión de los asentamientos humanos, c) la invasión a una parte del área del Parque Ecológico, desalojada en 2013, y d) el hecho de que el terreno del Parque Ecológico, hasta 2011, estaba completamente vacío sin cuidado. Es razonable concluir que el Parque Ecológico, se encontraba en peligro inminente de ser invadido.

Existiendo el peligro de invasión al Parque Ecológico cabe ahora que analicemos si el muro es idóneo para proteger a dicho Parque de tal peligro. Al revisar el “Plan de Seguridad Ciudadana de La Molina 2018” leemos que el objetivo de los puestos de vigilancia colocados en el muro es prevenir cualquier intento de invasión (Secretaría Técnica, 2018, p. 79). Y en efecto, el muro ha sido adecuado para proteger al parque de invasiones por dos razones. En primer lugar, frenó de manera efectiva la lotización hecha en 2011, por las asociaciones de vivienda de V.M.T.

En segundo lugar, la invasión de 180 casas que se dio y retiró en el 2013 no volvió a ocurrir, luego de que (por el año 2013 y 2014) el muro se construya en esa zona. Lo que no es usual, ya que una vez recuperados los terrenos y retirados los invasores, éstos vuelven a ocupar la zona. Ello quiere decir que, el muro sirvió de protección para que la invasión no se diera nuevamente. Por las razones antes expuestas, se puede aseverar que el muro sí es idóneo para proteger el Parque de invasiones.

El TC en su sentencia confirma que el muro es idóneo para proteger el Parque Ecológico de las invasiones afirmando que “disminuye la posibilidad de posibles invasiones del territorio colindante de ambos distritos” (STC 01-2023-PHC-TC, fundamento 26) más no argumenta por qué. Ello no es aceptable tratándose de un el test de idoneidad tiene por objeto demostrar la idoneidad de la medida, el TC debe fundamentar sólidamente sus afirmaciones.

5.2.7.1.2) ¿El muro es idóneo para proteger el medio ambiente del ecosistema del Parque Ecológico de La Molina?

Antes de analizar este punto es necesario dejar en claro que el Parque Ecológico tiene los componentes del medio ambiente (fauna, flora, etc.). Pues, el TC ha descartado que existan. Así, en su fundamento 22, menciona que “(...) de las diversas constataciones in situ 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.” (STC 1/2023-PHC-TC, fundamento 22).

Como se explicó al inicio de este trabajo, el TC realizó constataciones (antes de emitir su sentencia, antes de diciembre de 2022) al muro equivocado sino no se explica cómo la Universidad Agraria La Molina hizo un registro herpetológico entre julio y diciembre del año 2022, en la que encontró muchos animales y los categorizó en cinco especies de reptiles, dos especies de serpientes y tres especies de saurios (Choy y Elías, 2022, p. 117). Más adelante, cuando se desarrolle el grado de satisfacción de la protección al medio ambiente, se explicitará que no sólo existía fauna silvestre para proteger en el Parque, sino que también había más diversas especies. Por el momento, cabe determinar si el muro es idóneo para proteger el medio ambiente del Parque Ecológico.

En el punto anterior, quedó probado que el muro era idóneo para prevenir las invasiones al Parque. Con ello, se evita la destrucción de la fauna, la flora y del ecosistema de Lomas del Parque. Pues, los invasores son los que, para instalarse en las Lomas, queman los árboles y plantas que les estorban. También matan a los animales que hallan. En atención a lo cual, se puede decir que el muro al proteger de las invasiones al Parque, consecuentemente, protege su medio ambiente. Por tanto, es idóneo para dicha protección.

5.2.7.1.3) ¿El muro es idóneo para lograr seguridad ciudadana en las zonas aledañas al muro por el lado de La Molina y por el lado de V.M.T?

Reparemos que las invasiones están ligadas a la inseguridad ciudadana. Dado que, traen consigo la presencia de mafias de tráfico de terrenos. Estas amenazan y amedrentan a las personas que deciden defender los terrenos (Piedra, 2020, p. 36). Por ejemplo, desde el 2011, 17 defensores fueron asesinados a manos de sicarios (CNDDHH, 2020). También, los voluntarios defensores de las “Lomas de Villa María” (área de conservación regional que ha sido invadida),

organizados como “Asociación Lomas del Paraíso” tienen a sus dirigentes y exdirigentes bajo amenaza (Tuanama, 2022, p. 88). Concluyente, también, es un estudio hecho por Alegría sobre las invasiones de la ciudad de Pucallpa, en el que señala que las invasiones ocasionan diversos ilícitos penales y exponen al peligro vidas humanas (Alegría, 2013, p. 131).

Bien se ha dicho que las invasiones son un peligro para los mismos vecinos de V.M.T. porque los invasores no sólo se limitan a ocupar terrenos vacíos, sino que usurpan lotes que ya pertenecen a las personas (personas que obtuvieron esos lotes ya sea por invadirlos o por comprarlos de traficantes). Sobre este punto, Góngora asegura que los invasores usurpan el terreno usando violencia/amenaza lo que termina siendo un problema vandálico y delincuencia que causa daños humanos irremediables (2019, p. 40). Ilustrativo es que Delia, quien lleva 5 años dentro de un Asentamiento Humano producto de invasiones, cuenta para un reportaje de la ONG DIMAS cómo funciona el tráfico de tierras: “las personas entran a tu casa, te golpean y te quitan el terreno; después, lo revenden, su negocio de ellos” (Reportaje ONG DIMAS PERÚ WORLD, 2017, 7:07 min.)

La cantidad de invasiones que caracterizan a V.M. T. es una de las razones que explican que V.M.T haya sido el 3er de 50 distritos con más denuncias por delitos contra la seguridad pública desde el 2011 al 2017 (INEI, 2018a, p. 248). A diferencia de La Molina que durante los mismos años fue el 33avo distrito de los 50 que fueron analizados en total (INEI, 2018a, p. 248). En suma, es innegable que haya inseguridad producto de las invasiones tanto para los vecinos de La Molina como para los vecinos de V.M.T.

Conociendo que la inseguridad ciudadana surge cuando se producen invasiones, cabe examinar si el muro es idóneo para dar seguridad ciudadana a los vecinos de V.M.T. y a los vecinos de La Molina. Consideremos primero que, como parte del Plan de Seguridad Ciudadana de La Molina 2018, el muro cuenta con 04 puestos de vigilancia las 24 hrs. para prevenir cualquier delito (como el

acecho de las mafias de invasores a los vecinos) (Secretaría Técnica, 2018,p. 79). En segundo lugar, como se demostró en la sección previa a esta, el muro es idóneo para prevenir invasiones y con ello, previene también, el efecto de éstas: la inseguridad ciudadana para los vecinos de La Molina y los vecinos de V.M.T. Por ende, sí se puede afirmar que el muro es idóneo para combatir la inseguridad ciudadana que traen consigo las invasiones.

En este punto, el TC afirma que el muro es idóneo para lograr seguridad ciudadana porque limita el ingreso de cualquier persona que pueda atentar contra la seguridad ciudadana (STC 01-2023-PHC-TC, fundamento 26). No obstante, el muro no limita el ingreso de ninguna persona: toda persona que quiera cruzarlo lo puede hacer sin impedimento. De modo que el razonamiento del TC me parece infundado. La razón por la que muro brinda seguridad ciudadana es debido a que, como vimos en el análisis de idoneidad, protege de las invasiones y, en consecuencia, protege de presencia de bandas de mafiosos traficantes y delincuentes que amedrentan física y psicológicamente tanto a los vecinos de la Molina como a los de V.M.T.

5.2.7.2) Test de necesidad

¿Existen otras medidas igualmente satisfactorias?. El Tribunal estableció en la sentencia sobre el “Caso Profa” (STC 0045-2004-AI, fundamento 39), que corresponde al test de necesidad el análisis sobre “si existen medios alternativos al optado por el legislador que no sean gravosos o, al menos, que lo sean en menor intensidad” respecto del medio utilizado.

5.2.7.2.1) ¿Un cerco vivo es una medida igualmente satisfactoria y menos intervencionista que el muro?

Como acción de prevención se considera que los gobiernos regionales en coordinación con los gobiernos locales, organizaciones locales y SERFOR pueden delimitar los ecosistemas frágiles reconocidos con cercos vivos (DS 007-

2020-MINAGRI). Entonces, la Municipalidad de Lima en coordinación con la Municipalidad de La Molina puede delimitar el Parque Ecológico con un cerco vivo. Un cerco vivo es una fila de árboles/arbustos plantados con poco espacio entre ellos (Zamora y López, 2024). A continuación, se analizará si un cerco vivo es una medida que proteja el Parque de invasiones, y de seguridad ciudadana tan igual como lo hace el muro, pero con una menor intervención en la libertad de tránsito.

Lenz informa que el cerco vivo tiene un mantenimiento lento y difícil porque se debe costear la poda, y la limpieza de hojas/flores secas (Lenz, s/f). Además, Zamora y López nos dicen que durante su establecimiento se deben destinar esfuerzos para protegerlo de los animales. Mencionan también que un gran problema del cerco vivo es no tener suficiente material de siembra (2024).

Aunado a los problemas ya mencionados, existen dos de mayor magnitud en el caso de La Molina: la falta de agua para lograr plantar y mantener un cerco vivo (Correo, 2013) y la existencia de fuertes vientos que dificultan la permanencia de los árboles recién plantados. Ambos problemas se dan con una intensidad muy fuerte debido a la ubicación del potencial cerco vivo. Como este cerco estaría ubicado en la parte más elevada del cerro, que tiene por ambos lados una pendiente marcada y abrupta, el acceso de cisternas sería muy complicado y la instalación de cobertizos contra los fuertes vientos sería muy costosa. En adición, se tendría que pagar no sólo al personal que realiza el mantenimiento del cerco vivo, sino también comprar sus herramientas, las semillas, los fertilizantes, los insecticidas, etc. Por lo que, el cerco vivo resulta ser muy costoso.

Además de ser más costoso, el cerco vivo no protege de forma idónea a los vecinos de La Molina y de V.MT de la inseguridad ciudadana, ni de las invasiones. Debido a que, el cerco vivo es de fácil destrucción: se puede quemar o podar, a diferencia de un muro de piedra. Con lo que, los invasores pueden

eliminar el cerco vivo en menos tiempo del que tardarían en desaparecer por completo un muro de piedra.

También hay que considerar que, si se abren accesos en el cerco vivo, serán difíciles de mantener por el crecimiento natural de las ramas. Dando como resultado que el cerco vivo intervenga con más intensidad en el derecho al libre tránsito que el muro de piedra. Mientras que, los accesos del muro de piedra se mantendrán en el tiempo.

A diferencia de lo descrito, el muro es una medida menos costosa porque la piedra y la mezcla no requieren mantenimiento continuo. También, como se vio genera menor problema en cuanto a sus accesos. Además, es más idóneo que el cerco vivo para proteger al Parque de las invasiones. Siendo el muro menos costoso, más satisfactorio que el cerco vivo y menos intervencionista se puede concluir que el cerco vivo no es una medida ni más efectiva ni más adecuada que el muro.

5.2.7.2.2) ¿La colocación de señalizaciones/paneles/hitos es una medida igualmente satisfactoria y menos intervencionista que el muro?

Según el DS 007-2020-MINAGRI, la Municipalidad de Lima en coordinación con la Municipalidad de La Molina puede delimitar el área del Parque Ecológico con paneles/hitos. Analicemos si los paneles y los hitos son medidas preferibles al muro. Sobre los hitos se debe decir que son ineficaces, porque, en 2020, el ex alcalde de Lima Jorge Muñoz realizó un operativo para prevenir invasiones a las Lomas de Villa y anunció que colocarían hitos (SPDA, 2020). Años después, las invasiones continuaron sin que los hitos tengan efecto alguno.

Los carteles tampoco son efectivos. Ilustrativo es que en febrero de 2020 se hayan colocado carteles disuasivos en las Lomas de V.M.T e, incluso se haya brindado información a los residentes aledaños sobre la importancia de no ocupar las Lomas (como se aprecia en las imágenes siguientes) y, aun así, en

setiembre de 2021, los invasores hayan levantado casas precarias en la zona (Info región, 2021).



Fuente: Perú21 (2020)

Además, según el MINAGRI las señales son destruidas y dañadas, sobre todo las señales que prohíben comportamientos (MINAGRI, 2003, p. 13). Según el equipo de la Subgerencia de Fiscalización Administrativa de la Municipalidad de V.M.T., especialmente dedicado a las invasiones en dicho distrito, la colocación de carteles no es una acción sostenible en el tiempo ya que el territorio a cuidar es demasiado amplio (Barrantes, s/f, pp.71-72). Con lo que, podemos deducir que tanto los hitos como las señalizaciones son menos satisfactorios en cuanto prevenir invasiones se trata.

5.2.7.2.3) ¿La colocación de casetas de vigilancia es una medida igualmente satisfactoria y menos intervencionista que el muro?

Las casetas de vigilancia no son una medida efectiva. Pues, en febrero de 2020 la Municipalidad Metropolitana de Lima colocó casetas de vigilancia para un control permanente de invasiones en las Lomas de V.M.T. Pero al año siguiente, en 2021, los invasores ingresaron a la zona (Info región, 2021). Ahora, analicemos el costo de las casetas de vigilancia. Para vigilar el límite del Parque Ecológico se necesitan aproximadamente dos vigilantes por cada mil metros, esto significa que en total se necesitarían 10 vigilantes. Como las invasiones y atentados contra la seguridad no sólo se dan durante el día, se necesitarán otros 10 reemplazos para el turno noche. Esto nos da un total de 20 vigilantes aproximadamente.

Consideremos que, según el MTPE, sólo un vigilante tiene derecho a la remuneración mensual, al descanso semanal remunerado, a vacaciones remuneradas, a dos gratificaciones al año, a asignación familiar, a su compensación por tiempo de servicios, a una asignación familiar, a una pensión y a un seguro en Essalud (MTPE, s/f). Si multiplicamos dichos montos por los 20 vigilantes, la cantidad de dinero a invertir sólo en el rubro de vigilantes es elevada. Dinero que se eleva más aún si consideramos el costo de la implementación de las casetas, el costo del trámite para contar con autorización municipal, el costo de la colocación de servicios sanitarios y de agua potable para los vigilantes; el costo de las medidas de protección para radiación solar y el costo de las medidas de protección contra delincuentes e invasores quienes potencialmente pueden agredir físicamente a los vigilantes. Por eso, la colocación de casetas es una medida más costosa que el muro.

5.2.7.2.4) ¿El muro es necesario para lograr la seguridad ciudadana, proteger el Parque Ecológico de invasiones y proteger su diversidad biológica?

El muro es necesario porque el Estado no tiene políticas anti-invasión, ni leyes que efectivamente prevengan las invasiones o que den una solución efectiva al problema de vivienda en V.M.T. A las instituciones gubernamentales no les interesa atender este problema y si es que se involucran sólo lo hacen cuando hay mucha presión social. Si alguna administración trata de proponer alguna política se ve truncada por la no continuidad de la administración pública a nivel local o central.

Como ya se vio, en comparación con otras medidas, el muro no es costoso porque su material (piedra) no tiene un valor demasiado alto (no olvidemos que no es concreto). Y, la Municipalidad de La Molina tuvo la mano de obra que se necesitó para hacerlo. Ahora bien, desde el 2011 ha detenido las invasiones que provenían de V.M.T. Más aún, ha evitado que vuelvan los invasores de la zona que fueron desocupados en 2013. De igual forma, ha prevenido invasiones durante 11 años (2011-2022) cuando en las Lomas de Villa, que es una zona cercana, pero a la que no llega el muro, se dieron repetidas invasiones durante

dichos años. En conclusión, el muro previene invasiones (y con ello da seguridad ciudadana y protege el medio ambiente) satisfactoriamente y a menos costo que ninguna otra medida. Por eso, es totalmente necesario.

El TC propone como medidas alternativas, más satisfactorias que el muro la “construcción de más puestos de seguridad, la instalación de sistemas de iluminación que den seguridad a quienes transiten de noche, y la articulación de planes de seguridad ciudadana con la PNP” (STC 1-2023-PHC-TC, fundamento 38). La construcción de más puestos de seguridad es inviable porque la zona tiene riesgo de derrumbe y es muy empinada. La instalación de sistemas de iluminación no previene las invasiones en absoluto. Claro que puede evitar que se consuman delitos para con las personas que transitan, pero eso no es lo que estamos buscando como finalidad en el caso. Lo que se busca es la prevención de invasiones para evitar mafias que amedrenten a los vecinos de V.M.T y de La Molina. Por eso, más iluminación no es lo que se necesita en el caso.

La articulación de planes de seguridad con la PNP es inviable, porque no hay vías para que la PNP patrulle la zona. Y, considerando que las mafias de terreno son grupos armados de gran cantidad de personas, tendría que instalarse un gran contingente policial permanente. De lo contrario, se pondría en riesgo la vida e integridad de los policías. Pero, poner mayor cantidad de policías es altamente costoso y no necesariamente satisfactorio, como el muro, porque a diferencia del muro que está permanentemente impidiendo la invasión, los policías son personas que no pueden estar 24 horas durante meses y meses, a la expectativa de una invasión, que es totalmente imprevisible. De estarlo, sería una mala disposición de agentes que son mucho más útiles y necesarios en zonas de alto tránsito y con altas tasas de criminalidad.

Asimismo, el TC dice que el muro no es necesario porque sólo satisface en grado medio sus fines ya que “no impide que las personas u organizaciones delincuenciales no puedan aproximarse a la zona urbana de La Molina” (STC 1-2023-PHC-TC, fundamento 32). De hecho, el muro no hizo impedir el paso de

nadie así que el razonamiento no debe tomarse en cuenta. El muro se hizo para impedir las invasiones y desde su existencia, lo ha logrado con creces porque la lotización de V.M.T ha parado y no ha pasado hacia el Parque Ecológico gracias al muro. Tampoco han vuelto ocupaciones desalojadas luego de que el muro se haya construido. Por lo que, el muro es totalmente necesario.

5.2.7.3) Test de proporcionalidad en sentido estricto

¿El muro es una medida proporcional y satisface fines constitucionales más de lo que limita derechos fundamentales? El TC en el “Caso Profa” estableció que el principio de proporcionalidad en sentido estricto se trata de comparar “el grado de realización del fin constitucional y la intensidad de intervención” en el derecho fundamental (STC 045-2004-AI/TC, fundamento 40). Existe el nivel de satisfacción leve, medio, alto; así como, el nivel de intervención leve, medio, alto. En caso de empate se analiza, la conveniencia, oportunidad e impacto de las decisiones.

5.2.7.3.1) ¿Cuál es el grado de satisfacción del fin constitucional de protección de invasiones al bien de dominio público, Parque Ecológico?

El muro ha frenado las invasiones que en 2011 habían comenzado desde el lado de V.M.T. así como se aprecia en la imagen de la izquierda (colocada debajo). Por eso, en la imagen de la derecha, que es del 2022, las casetas y casas prefabricadas sólo llegan hasta el muro. De modo que, en el año 2011, se tiene que el muro satisfizo en grado alto su protección contra las invasiones.



Fuente: Panorama 24 horas



Fuente: Drone Urbano (2022)

Además, en el 2013, la invasión al área del Parque Ecológico que fue desalojada no volvió a ocupar la zona. Aun cuando, es usual que, con el paso del tiempo, las zonas recuperadas vuelvan a ser invadidas por las mafias. Por eso, también por el año 2013, el muro satisfizo en grado alto su fin de protección del Parque Ecológico de las invasiones. Por otro lado, desde el 2011, no ha existido ni un sólo intento de invasión, pero ello no ha sido exclusivamente gracias al muro. Más bien, el muro combinado con atención mediática y presencia constante de autoridades proyectaba el mensaje de que el área del Parque no estaba abandonada, y, que por el contrario se estaba muy pendiente de cualquier intento de invasión.

Asimismo, otro factor en combinación al muro fueron las casetas de vigilancia ubicadas en los accesos del muro. Pues, los vigilantes, presentes en dichas casetas, advertían a la población que el muro protegía una zona intangible que no debía ser invadida y con ello cumplían una función pedagógica. Por ejemplo, una vecina de V.M.T que transita frecuentemente por el muro afirma que “(los vigilantes) siempre nos han recalado que este lugar es un lugar intangible, que no se puede ocupar. Siempre nos recalcan cómo decir ‘no invadan’” (Video Facebook “Pase libre y cero discriminación”, 2017)

No obstante, desde diciembre de 2022, con la sentencia del TC que ordena la demolición del muro, éste pierde relevancia mediática, porque el tema ya fue zanjado. Muestra de ello, es que las mafias de tráfico de terrenos, luego de emitida la sentencia, comenzaron a amenazar de muerte al alcalde de La Molina sin ningún reparo. También, las autoridades dejaron de apersonarse al lugar.

Fruto de ello, es altamente probable que los invasores ingresen y no deseen derribar el muro, sino que lo usen como parte de su invasión o se instalen simplemente ignorándolo. Y, es que, los invasores pueden ingresar ya sea por los accesos o por los lados donde no hay muro. Se sabe que las mafias actúan organizadamente. Por lo que, pueden aproximarse al área del Parque en gran

número. Frente a ello, los vigilantes, que son pocos, no podrían más que pedir refuerzos. Y el muro sólo serviría como una forma de ganar tiempo. Pues, mientras los invasores derriban el muro y se instalan podrían intervenir las entidades estatales. Pero eso no significa que el muro impida de forma absoluta la invasión. Por eso, el grado de satisfacción, desde el 2022 en adelante, es MEDIO.

5.2.7.3.2) ¿Cuál es el grado de satisfacción del fin constitucional de la protección del medio ambiente?

En 2013, la invasión fue retirada y luego colocado el muro. Después de ello, no se ha vuelto a invadir el área del Parque Ecológico. Con ello, se preserva la ecología, que es significativa sobre todo en las Áreas de Conservación Regional (como el Parque Ecológico) (Ley 26834, art.11). Como se dijo, la ecología del Parque comprende las cinco especies de reptiles, dos especies de serpientes y tres especies de saurios halladas por la Universidad Agraria La Molina (Choy y Elías, 2022, p.117). Además, el medio ambiente del Parque que preserva el muro está compuesto por fauna y flora característica del ecosistema de las Lomas Costeras.

Pero, el muro no sólo preserva el medio ambiente y sus componentes existentes en el lugar, sino que protege un ecosistema sería mejorado con proyectos futuros. Por ejemplo, el proyecto realizado en 2018 por la Universidad San Martín de Porres en convenio con la Municipalidad de La Molina y el Instituto de Vivienda, Urbanismo y Construcción. Este proyecto de diseño consistió en la reforestación de áreas áridas para convertirlas en áreas verdes.

También, de forma sostenible, se proyectaron actividades para fomentar la educación ambiental en cinco áreas: un área recreativa con espacios de uso múltiple y de deporte; un área cultural con un anfiteatro y talleres al aire libre; un área ecológica con galerías y una ruta de interpretación ecológica; por último, un área de mantenimiento (USMP, 2018). La importancia de este proyecto es que

se trataba de construir el primer parque ecológico de Lima que ubicado en un ecosistema como el de las Lomas (entre 600 a 1000 m.s.n.m). A continuación, podemos apreciar imágenes del proyecto.



Fuente: USMP Proyecto “Parque Ecológico de La Molina”

El proyecto mencionado se hizo realidad dos meses antes de que el TC emita su sentencia sobre el caso (en septiembre de 2022). Así, se comenzó con incrementar la arborización del que denominaron “Parque Ecológico Forestal”. Por eso, para septiembre de 2022, el Parque contaba con 46 variedades de aves y variedad de flora como cactáceas, molle, tara, tunas, cactus, etc., además de vizcachas, serpientes, reptiles, etc. (Municipalidad de La Molina, 2022). Luego, en noviembre de 2022, la Municipalidad de La Molina sembró mil árboles de las especies Molle Costeño, Molle serrano, Leucaena y Tara (El Peruano, 2022).

Con ello, no sólo se beneficia a los vecinos de V.M.T o lo de La Molina, sino que se beneficia a todo Lima. Siendo el “Parque Ecológico Forestal” uno de sus pulmones al que las personas pueden acceder gratuitamente. Con ello, aparentemente se puede llegar a sostener que el muro al proteger de las invasiones al área del Parque Ecológico ha preservado el medio ambiente en un grado alto. Pero, ya que líneas arriba se concluyó que el muro no elimina por completo el riesgo de invasión el grado de satisfacción de la preservación del medio ambiente es también MEDIO.

5.2.7.3.3) ¿Cuál es el grado de satisfacción de la seguridad ciudadana?

En el reportaje de TV Perú Noticias de enero de 2023, un vecino de V.M.T entrevistado dijo lo siguiente: “yo personalmente pienso que este cerco es una barrera de protección para ambos lados, tanto para allá como para acá. ¿En qué sentido nos favorece? en que es una protección para nuestra seguridad; esta es una barrera de seguridad” (TV Perú Noticias, 2023, min. 1:19-2:08). Además, otra entrevistada, también de V.M.T, menciona “nos sentimos más seguros porque cuando subo al menos están hablando por la radio, entonces digo ahí (aliviada) hay alguien (Facebook video,2017, min. 1:27-1:34). Por último, una tercera entrevistada, vecina de La Molina, manifestó: “yo no estoy de acuerdo que lo saquen (el muro) por nuestra propia seguridad, porque hace varios años ha habido un intento de invasión y la policía y la Municipalidad actuó para poder retirarlos. Es muy riesgoso”

Como se aprecia, vecinos tanto la de Molina como de V.M.T consideran que el muro les brinda seguridad al evitar invasiones. Incluso, en el caso de la segunda entrevistada se va más allá, hasta considerar que el muro, le da seguridad contra hechos delictivos. Esto es comprensible, pues en los cuatro accesos del muro existen puestos de vigilancia con personal de La Molina. Debe quedar claro que, aunque esta no es la seguridad que se estudia en este trabajo, es relevante que se mencione.

Importante es acotar que la cantidad de familias a las que se les brinda seguridad es significativa. Por el lado de V.M.T los asentamientos humanos a los que el muro brinda seguridad son 9 (considerando sólo los más cercanos al muro). Por el lado de La Molina, se brinda seguridad ciudadana a las Urbanizaciones Portada del Sol y Las Praderas de La Molina, que son las que colindan con el Parque Ecológico.

Por las declaraciones de los vecinos, por la gran cantidad de personas beneficiadas en su integridad física y vida, y por la notoria amenaza de inseguridad tras la demolición del muro. Se puede concluir que el grado de satisfacción a la seguridad ciudadana es alto. No obstante, se vio que el muro

puede ser atravesado con suma facilidad. De modo que, la satisfacción de la seguridad ciudadana es MEDIA

5.2.7.3.4) ¿Cuál es el grado de afectación del muro al derecho a la libertad de tránsito?

El derecho al libre tránsito está recogido en el art.2.11 de la CP. Implica la facultad de cualquier persona para desplazarse libre y discrecionalmente por cualquier lugar del territorio nacional sólo teniendo de límite lo establecido por ley. Este derecho se ve limitado por el muro. Lo importante a saber es cuál es el grado de afectación.

La zona de muro es una zona mínimamente transitada. Esto se debe a tres razones. En primer lugar, hay poco tránsito porque en la zona no existe una vía carrozable ni asfaltada por la que transiten autos, motos, bicicletas, mototaxis, etc. que transporten pasajeros o carga. Lo cual es de esperar porque es una zona no urbanizada y con pendiente demasiado pronunciada. En segundo lugar, por la zona del muro, no existen hospitales, centros comerciales, centros educativos, parques deportivos, museos ni mercados; de modo que, las personas no tienen la urgencia, ni necesidad, de transitar por allí. Las únicas personas que cruzan el muro son las personas de V.MT que trabajan en La Molina (como empleadas de hogar, vigilantes, podadores de jardines, etc.) para llegar a sus lugares de trabajo.

Para éstas pocas personas el muro tiene 4 accesos. Con fecha 26 de octubre de 2017, se adjuntaron vistas fotográficas de ellos (acceso “El Herraaje”, acceso “Parque Ecológico”, acceso “Par 5” y, acceso Colmenares”). Por estos accesos, las personas que así lo desean pueden ingresar libremente: no se le cobra ninguna tarifa de ingreso, no se les exige identificación personal, no se les limita el tiempo de permanencia en el lado de La Molina, ni se les cuestiona el motivo de su cruce hacia La Molina.

Y si bien, se podría dar el caso de que un acceso quede un tanto alejado, se tiene la opción de caminar hacia él como se haría normalmente cuando por ejemplo uno se encuentra lejos del paradero donde aborda su combi o cuando el carro nos deja a cuerdas del lugar de donde deseamos ir. Y es que, la ciudad tiene paraderos, pasadizos, puentes, etc. que no tienen porqué estar en el lugar exacto donde deseamos (para que sin dar un paso los tengamos disponibles) sino que, al revés, somos nosotros los que debemos aproximarnos a ellos si queremos transitarlos. Como popularmente se dice, “caminar un poco no hace daño a nadie”.

Aun así, lo más probable es que no se tenga que caminar para llegar a uno de los cuatro accesos del muro, ya que éstos han sido ubicados en las zonas donde hay más interés de cruce por parte de los vecinos de V.M.T. Por eso, los cuatro accesos están en las zonas donde están los asentamientos más cercanos al muro. Claro que es válida la pregunta de por qué son sólo 4 accesos para 4.5 km de largo del muro. La respuesta es que los 4 accesos se han abierto en zonas en donde la geografía y la topografía del terreno lo permiten. El resto del terreno tiene pendientes abruptas que impiden el tránsito de las personas, por lo que imposibilitan la apertura de más accesos. Accesos adicionales, dicho sea, son innecesarios en zonas como aquellas donde la gente no transita por la mencionada pendiente abrupta. Por lo que, los cuatro accesos son suficientes, no se necesitan más y tampoco se pueden abrir más debido a la geografía de la zona.

Se podría alegar que no para todos la opción de caminar hacia el acceso es viable. Por ejemplo, las personas con discapacidad, las personas de tercera edad o las madres gestantes. A esto se puede responder afirmando que tales personas sencillamente no transitan por el lugar. Y es que, es prácticamente imposible llegar hasta la zona del muro en silla de ruedas u otro equipo médico por lo pronunciado de la pendiente. Por lo mismo, es imposible que una madre gestante logre llegar hasta la zona del muro sin el riesgo de caerse y perjudicar su embarazo. Con lo que, las madres gestantes no arriesgan la vida de sus

futuros hijos transitando hacia el muro, ni mucho menos buscando atravesarlo. Asimismo, las personas de tercera edad no transitan por allí ya que no tienen la condición física que lo permita.

Como se estaba desarrollando, los vecinos de V.MT que desean cruzar al otro lado del muro hacia La Molina no tienen ninguna restricción. Prueba de ello, son los testimonios recogidos en reportajes realizados por distintos medios de comunicación. Por ejemplo, el programa Reporte Semanal ha entrevistado al señor Carlos Carrasco quien todas las tardes cruza hacia La Molina atravesando el muro. El señor ha declarado lo siguiente: “Yo estoy de acuerdo con el muro porque (...) nunca nos han prohibido el paso, nunca nos han pedido documento, hemos pasado, hemos repasado todo el tiempo” (Reporte semanal, 2017, min. 5:38-6:01).

En entrevistas hechas por el programa “24 horas” se han recogido las siguientes declaraciones de vecinos de V.M.T:

- Entrevistado N°1: “tranquilo pasamos, los que quieren bajar por La Molina, baja; los que trabajan también pasan, no hay ningún problema señorita” (24 horas, 2017, min. 1:40-1:46)
- Entrevistada N°2 “Bueno en realidad el muro no nos entorpece en nada, en realidad nunca hemos tenido problema con los vecinos de La Molina porque normalmente yo trabajo por allá” (24 horas, 2017, min. 2:00-2:10).
- Entrevistado 3, vecino de V.M.T., cuando se le pregunta ¿ustedes pasan tranquilos por acá? responde “Sí, tranquilo. A las 10, 11 normal; los vecinos también igual pasan, ¿los que viven parte abajo también igual dicen no?, tranquilo, en la noche todo tranquilo también. (Facebook video, 2017, min. 0.08-1:05)

- Entrevistada 4, cuando le pregunta si tienen algún problema con el pase, ella responde “no, ninguno, pase normal porque yo regreso acá 8 de la noche y también igual, ósea es normal” (Facebook video, 2017, min. 1:08-1:32)

En conclusión, la zona del muro es casi no transitada por: a) la inexistencia de vías carrozables o asfaltadas para vehículos; b) la inexistencia de hospitales, mercados o escuelas y c) la intransitabilidad de la zona por la excesiva pendiente. Y, aunque sea poco transitada, si existe alguna persona o personas que desean ir hacia La Molina (o hacia V.M.T) a atravesando el muro lo pueden hacer de manera libre, sin pago alguno ni necesidad de identificarse por uno de los cuatro accesos que existen en el muro (accesos que están ubicados estratégicamente y son suficientes en cantidad). Por todo esto, la afectación del muro al derecho a la libertad de tránsito es en grado LEVE.

El TC menciona que por registros visuales y visitas in loco es una zona de difícil acceso y agreste, que no existen pistas asfaltadas ni medio de transporte con lo que confirma que el tránsito en la zona es mínimo. Pero, llega a la conclusión de que la afectación al tránsito es grave. Ello es contradictorio totalmente. También, el TC afirma que “los vecinos de VMT están imposibilitados de acceder a vías aptas para transporte, a parques o servicios públicos o privados del distrito de La Molina a diferencia de lo que ocurre en Lima y el resto del país” (STC 1-2023-PHC-TC, fundamento 34). Esto en base a los siguientes registros visuales:





Fuente: Volante y Rasante “El Muro de la Vergüenza” vuelo DRONE

Naturalmente, en base a las imágenes se concluye que se vulnera gravemente el derecho al libre tránsito por parte de quienes desean ir hacia el distrito de la Molina porque existe ni un sólo acceso y el muro es de 10 km y 3 metros de alto con púas de alambre en la parte superior. Ahora bien, cabe criticar que el TC haya generado inseguridad jurídica respecto al test de proporcionalidad, porque confunde a los jueces, al hacer un análisis del grado de vulneración a la libertad de tránsito, luego de que el muro no haya superado el test de necesidad. Ya no correspondía realizar análisis del grado de vulneración de ningún derecho porque ello es parte del test de proporcionalidad, test que no se hace a menos que se supere el test de necesidad.

5.2.7.3.5) ¿Cuál es el grado de afectación del muro al derecho a la no discriminación?

El muro protege la zona del Parque Ecológico de invasores. Pues, se sabe que existen mafias dentro de V.M.T, que han invadido las Lomas de Villa María reiteradamente. Por eso, Centeno, en su texto “Corrupción y tráfico de tierras en Villa María del Triunfo: La oferta de hábitat a los más pobres” señala que el tráfico de tierras en V.M.T. es una práctica presente en la vida cotidiana (Centeno, 2020, p. 182). Miyasiro y Ortiz han señalado también que en V.M.T se ha normalizado

que se extiendan los asentamientos en zonas como las lomas, por las organizaciones criminales de traficantes de tierras. Incluso, dichos autores han identificado las bandas criminales existentes en V.M.T. dedicados al tráfico de tierras: la Asociación del Señor de Lampa, La Asociación Minas de Agua y la Asociación Vista Alegre (2016, p. 39).

Luego, Piedra sostiene que según la ONG Centro Urbes, en V.M.T se han afectado 605.8 hectáreas de sus lomas entre el 2009 y el 2020. (Piedra, 2020, p. 15). Por su parte, Barrantes ha concluido que en V.M.T los jóvenes que terminan la escuela garantizan su lote en la invasión más próxima, como primer paso de la constitución de su familia (s/f, p. 42). También, cuenta que la usurpación de tierras en V.M.T es llevada por las mismas directivas de los AA.HH. (s/f, p. :72).

Con esto no se tiene la intención de generalizar e indicar que todos los pobladores de los asentamientos de V.M.T sean invasores. No obstante, aunque el muro no tenga esa intención, en la práctica, tiene efectos sobre todos los vecinos de los asentamientos humanos de V.M.T cercanos al muro. Con ello, aun sin querer da la impresión de que protege el Parque de todos ellos. Como si, dichos vecinos, todos, fueran a potenciales invasores sólo por su escasez de recursos económicos. Entonces, el muro estigmatiza a un grupo vulnerable por su condición socioeconómica. Con ello, refuerza prejuicios y segrega. De modo que, se convierte en símbolo de separación de una clase social respecto a otra (un elemento físico que marca la diferencia social). Más aún, si se considera que el muro sólo está ubicado en el límite con V.M.T y no en todo el perímetro del Parque, se refuerza este símbolo de distinción de un sector poblacional de otro.

Como se dijo, el ingreso de los pobladores de V.M.T por los accesos es irrestricto, con lo que no hay distanciamiento social real. Tampoco es que los vecinos de ambos lados estén uno más lejos del otro. Si el muro fuera el que divide Santiago de Surco con San Juan de Miraflores, impediría por completo toda interacción hasta la visualización del distrito contrario. Pues, su altura de 3

metros (sin contar el alambrado de púas en la parte superior) no permite ninguna comunicación ni conexión entre ambos lados del muro. Ello sí constituye un distanciamiento social real.

Sin embargo, sí hay un distanciamiento simbólico. Porque un observador externo a simple vista (comparando ambas realidades) ve el muro e intuye que es el elemento físico que distingue un grupo predominante de otro de menor predominancia, como si se tratara de estratos antagónicos. Es todo un contraste paisajístico. Por un lado, este observador verá casas de material noble enormes con piscinas y garajes con patrones comunes en la construcción, rodeados de espacios públicos verdes, limpios y seguros obedeciendo a una planificación territorial apreciable. Y, por el otro, observará casas de estera y plástico sin servicios básicos, con escasa limpieza y sin patrullajes, cuya construcción no fue planificada urbanísticamente, y que no cuentan con áreas verdes ni espacios públicos. Es como si el muro fuera símbolo que refleja prejuicios como “los pobres son ladrones, desordenados y sucios” de manera que se generaliza los malos hábitos de “la gente del otro lado”. También, refuerza la idea de que las personas de un nivel económico mayor tienen a buscar una diferencia en el estilo y nivel de vida de otros niveles menores.

No obstante, sólo podemos hablar de segregación cuando ésta es sentida y vivida por los grupos que la padecen o la fomentan (De los Santos, 2011, p. 147). En el caso se tiene que cuando se consulta a las personas ellas manifiestan no sentirse discriminadas. Lo mismo declaran sus autoridades (como su ex alcaldesa). Se evidencia que los vecinos no se sienten afectados en gran manera. Si así fuera, en todos los años de existencia del muro habrían salido en marchas o protestas. También, habrían presentado la demanda más de uno, mínimamente un grupo. No una sola persona: el señor Carlos Hinostroza.

Como se analizó arriba es posible que este señor haya tenido fines políticos al presentar su demanda porque a raíz de ella, él comenzó a ser entrevistado y presentado en una variedad de programas de televisión. Esto le daba la

popularidad que necesitaba, por ser candidato para alcalde de V.M.T, justo en el momento en que presentó la demanda. De hecho, cuando se le cuestiona esto, él no responde y guarda silencio. Los fines políticos y de publicidad que dicho señor tenía se comprueban por sus posteriores denuncias a dos personajes públicos muy conocidos: Jorge Muñoz y Susana Villarán, luego de haber realizado la demanda contra el muro del caso. Y, es que, en estas denuncias que hizo con posterioridad alcanzó nuevamente reconocimiento público.

La estigmatización es en grado ALTO en caso del muro que divide Surco y S.J.M porque la altura del muro es tan grande que da el mensaje de querer invisibilizar el lado que tiene “casa de mal aspecto, hechas de plástico y estera”. Y es que no se explica de otra manera la decisión de haberlo construido tan alto. Sobre todo, este muro no tiene razón de ser porque no protege ningún área ni se presenta justificación.

Para De los Santos, el motivo del muro que divide Surco de S.J.M es evitar las relaciones sociales y espaciales que debería haber entre dos áreas contiguas e impedir que los pobladores de S.J.M pasen al lado de Surco (2011, pp. 151-152). Esto explica que dicho muro arriba de sus tres metros de concreto tenía alambrado de púas combinado con pedazos de vidrios rotos asentados en el cemento. Mientras que, en el muro del caso, la visibilidad del distrito de V.M.T no se ve afectada por la corta altura del muro. De forma que, no causa este sentimiento de que el muro sirva para ignorar la presencia de los asentamientos. Tan fuerte era el impacto emocional que les generaba el muro de Surco, que los pobladores de San Juan de Miraflores buscaron disminuirlo pintando el muro con grafitis, imágenes y textos que expresan optimismo. Así, los niños, sobre todo, iban a sentir menos el impacto emotivo del muro sobre ellos.

En el caso de los muros en el extranjero (como el muro que Donald Trump mandó a construir en la frontera con México, o el muro que dividió Alemania en la República Federal de Alemania -RFA- y la República Democrática Alemana -RDA), la cuestión es altamente segregadora porque las personas intentan hasta

lo imposible por cruzar el muro poniendo en peligro sus vidas. No hay posibilidad de acceso alguno, lo que separa completamente a los que están de un lado del muro, de los que están del otro lado. También, hay que mencionar el caso de las huacas y parques actualmente protegidos por cercos perimétricos. La diferencia con estos casos es que los destinatarios de la medida son grupos de distintas clases sociales. En palabras coloquiales, no se contraponen “ricos vs. pobres” como en el caso. Por ende, los efectos de estos cercos perimétricos no son estigmatizantes.

Hemos mencionado el muro que divide Surco y S.J.M, los muros del extranjero, y los cercos y muros que protegen las Huacas con el fin de determinar un nivel de afectación que genera el muro del caso, en base a la comparación. Así el muro que aquí se analiza no genera una afectación tan grave como los que están en el extranjero o en Surco. Pero, sí produce un efecto más fuerte que los cercos de las huacas y parques en otras regiones del Perú. Por esta razón, la afectación al derecho a la igualdad, en el caso, es MEDIA.

5.2.7.3.6) ¿Cuál es el grado de afectación del muro a la paz social?

El derecho a la paz social no está expresamente recogido en nuestra C.P. La doctrina tampoco ha escrito sobre su contenido. Sin embargo, en la sentencia que estamos analizando, el TC manifiesta que es un derecho implícito que se desprende de los principios y valores de la CP (STC 1-2023-PHC/TC, fundamento 64).

En su artículo “Paz social y prevención de conflictos”, la Defensoría del Pueblo ha dicho que en materia de conflictos sociales intermedia para evitar la violación de derechos y abrir el diálogo (s/f). Adicionalmente, el MINEDU elaboró un material didáctico titulado “Paz social y prevención de conflictos”. Entonces, podemos entender que la paz social es lo opuesto al conflicto social que se desencadena en violencia.

El conflicto social es definido como el proceso en el que la sociedad, el Estado y/o las empresas perciben que sus intereses, posiciones, objetivos, valores y creencias son opuestos y ello puede generar violencia. (MINEDU, s/f, p. 1). En el conflicto social existen tres actores: i) aquellos que participan directamente del conflicto (actores primarios), ii) grupos que apoyan a los participantes directos (actores secundarios) y personas que inciden en el conflicto (actores terciarios). Normalmente las demandas sociales que se desatan en conflicto social son las demandas de diálogo, de cumplimiento de acuerdos, de cuestionamiento de normas, de oposición a actividades extractivas, etc. (Defensoría del Pueblo, 2023, pp. 3 y 5)

El conflicto social no es lo mismo que violencia. Pero lo usual es que se den respuestas violentas a los conflictos, de modo que el conflicto social desencadena en violencia. (MIMDES, 2023, p. 5). Por ejemplo, pueden suscitarse disturbios interiores, que son actos de violencia entre las fuerzas del estado y sus opositores (IDEHPUCP, 2007, p. 17).

El caso más reciente de un conflicto social que derivó en violencia es el que se dio en Puno por las protestas por la renuncia de Dina Boluarte y la liberación de Pedro Castillo suscitadas el 8 y 9 enero de 2023 que cobraron la vida de 22 personas. La característica de este conflicto social derivado es violencia fue el enfrentamiento entre la policía y los manifestantes (se lanzaron piedras, gases lacrimógenos y realizaron disparos) (Cotrino, N., y Lum, D., 2023).

Hasta ahora, podemos definir la paz social como lo opuesto a un conflicto social derivado en violencia y enfrentamientos sociales. En el caso del muro que analizamos en este trabajo, podemos ver que no existen enfrentamientos violentos ni entre los vecinos del distrito de La Molina con los de V.M.T ni entre la policía y los vecinos de ambos distritos. Tampoco existen actores primarios ni secundarios, ni terciarios que estén demandando o protestando cumplimiento de acuerdos, ni que estén cuestionando normas. Por eso, el muro no afecta en nada

el derecho a la paz social (la afectación es nula). Entonces, no cabe graduar la afectación.

VI. CONCLUSIONES Y/ RECOMENDACIONES

- La construcción del muro que divide La Molina y Villa María del Triunfo es una medida neutra en apariencia, porque se enuncia como una medida destinada a proteger el Parque Ecológico de la Molina. En ninguna manera, se presenta como una medida para diferenciar a personas o grupos iguales por motivos prohibidos.
- La intención con la que se ha construido el muro del caso, puede ser, efectivamente la protección del Parque Ecológico, como también puede ser la búsqueda de simbolizar una separación de clases socioeconómicas diferentes. Por un lado, la clase socioeconómica alta, representada por La Molina y, por el otro, la clase socioeconómica baja, representada por Villa María del Triunfo. Dado que, no se tiene certeza acerca de cuál ha sido la intención por la cuál construir el muro, se descarta la relevancia del análisis de dicha intención y se pasa a analizar los efectos de la construcción del muro.
- La construcción del muro produce un efecto perjudicial para el sector “José Carlos Mariátegui” (conjunto de asentamientos aledaños al muro) en tanto limita en grado leve su libertad de tránsito y estigmatiza a sus habitantes en grado alto.
- El efecto perjudicial del muro, afecta a un grupo vulnerable. Pues, el grupo afectado es el sector “José Carlos Mariátegui”. Y, este sector pertenece al grupo socioeconómico medio-bajo.
- El grupo vulnerable afectado, lo es en comparación con el grupo de los vecinos de La Molina, más próximos al área del Parque Ecológico. En razón de que, el muro genera estigmatización hacia el sector “José Carlos Mariátegui” reforzando prejuicios como “los pobres invaden o delinquen para conseguir sus objetivos”.

Mientras que, el grupo de vecinos de La Molina no es catalogado peyorativamente, sino que mantiene su estatus y consideración ante la sociedad.

- La construcción del muro tiene justificación objetiva. En tanto, persigue tres fines constitucionales: a) la protección de un bien de dominio público (un área de conservación regional) de invasiones; b) la protección del medio ambiente del Parque Ecológico, y c) la seguridad ciudadana en tanto protección de la integridad física y psicológica a los vecinos de las mafias de tráfico de terreno.
- El muro es idóneo para proteger el Parque Ecológico de invasiones porque en el 2011 frenó la invasión/ lotización proveniente de V.M.T. Luego, en el 2013, impidió que 340 familias desalojadas luego de invadir el Parque Ecológico, regresaran. Además, dio a los invasores el mensaje de que el predio del Parque no está en estado de abandono. Ya que, el muro es idóneo para proteger el Parque de invasiones, lo es también para proteger la quema de la flora y la matanza de la fauna hecha por los invasores. Por último, el muro también es idóneo para proteger de amedrentamientos físicos y psicológicos por parte de las mafias de traficantes de terrenos hacia los vecinos aledaños al muro, al haber evitado invasiones.
- No existen otras medidas igualmente satisfactorias y menos intervencionistas que el muro, porque el cerco vivo tiene un mantenimiento difícil, es costoso, es de fácil destrucción y, con el paso del tiempo, resulta más lesivo del derecho a la libertad de tránsito. Los paneles e hitos no previenen invasiones, tienen el riesgo de ser destruidos y no son sostenibles en el tiempo. Las casetas de vigilancia no previenen invasiones, son altamente costosas y ponen en peligro la vida e integridad de los vigilantes. Por ende, el muro es una medida necesaria.
- El muro en el año 2011, y 2013 satisfizo de manera alta la protección de invasiones del Parque porque estuvo combinado con atención mediática y presencia de autoridades. No obstante, a partir de la emisión de la sentencia del TC, en diciembre de 2022, solo satisface dicho fin en grado medio, porque la

sentencia deja zanjado el tema y elimina la atención de las autoridades a la zona y al muro. De la misma forma en la que sólo satisface en grado medio la prevención de invasiones, consecuentemente, sólo satisface en grado medio la protección del ecosistema del Parque y de la seguridad ciudadana de los vecinos de la zona.

- El muro interviene de forma leve en el derecho a la libertad de tránsito porque la zona es poco transitada por tres motivos (1) no existen vías carrozables, ni asfaltadas, de modo que, no hay vehículos; 2) no existen establecimientos, de modo que, las personas no tienen la necesidad ni la urgencia de visitar la zona; 3) la zona es intransitable porque tiene una pendiente abrupta). Además, para las pocas personas que transitan el lugar, el muro cuenta con cuatro accesos ubicados estratégicamente en las zonas de mayor interés. Por estos accesos, las personas pueden ingresar libremente sin que se les cobra tarifa alguna, no se les exija identificación personal, no se les limite el tiempo de permanencia, no les cuestione la razón de su ingreso, y no se les restringe el horario de entrada ni salida.
- El muro interviene en grado medio el derecho a la igualdad y no discriminación porque en comparación con los cercos que protegen huacas o Parques (que generan una estigmatización baja) no está dirigido a destinatarios de distintas clases sociales, sino que generaliza como potenciales invasores a todos los vecinos del sector “José Carlos Mariátegui” en razón de su situación socioeconómica. El muro no interviene en grado alto en el derecho a la igualdad y no discriminación porque a comparación del muro de Surco no genera una invisibilización total del distrito de menos recursos ni se presenta como impenetrable.
- El muro interviene en grado nulo en el derecho a la paz social, porque el caso no tiene ningún conflicto social derivado en violencia producto del muro. Así, no se han producido enfrentamientos o marchas a raíz de la construcción de dicho muro.

- Como vemos, el muro satisface en grado medio sus tres fines constitucionales y, de la misma forma interviene en grado medio en el derecho a la igualdad y no discriminación, en grado leve en el derecho a la libertad de tránsito y en grado nulo al derecho a la paz social. Entonces, se produce un virtual empate pero que se inclina hacia la satisfacción más que hacia la intervención. Por ende, con ciertas medidas que se expresarán en las recomendaciones es posible reducir el grado de intervención del muro al derecho a la no discriminación y con ello, dar el resultado positivo de que el muro supere el test de proporcionalidad. Así, el muro no sea una medida inconstitucional y la demanda sea declarada infundada, a diferencia de lo determinado por el Tribunal Constitucional.
- Finalmente, este Informe ha hallado un error material gravísimo que el Tribunal ha cometido al analizar este caso: ha confundido el muro del caso, con otro situado entre los distritos de Santiago de Surco y San Juan de Miraflores. De modo que, ha terminado dando una sentencia totalmente violatoria del derecho a la debida motivación. No sólo ello, “el test de constitucionalidad”, más allá de haberse hecho en base a un muro distinto al demandado, no tiene fundamentación jurídica, sólo tiene conclusiones arbitrarias. Para empeorar la situación, el Tribunal destruye la seguridad jurídica que se tenía sobre el “test de proporcionalidad”, ya que decide hacer el test de proporcionalidad en sentido estricto, pese a que no se ha superado el test de necesidad; dejando en duda en qué casos se puede hacer ello y si es una excepción o si es una regla aplicable a todos los casos. Por otro lado, el Tribunal aprovecha, de forma inoportuna, para crear un nuevo derecho fundamental: el derecho a la paz social, de forma meramente enunciativa sin indicar claramente cuál es su contenido. No se explica por qué el Tribunal decidió hacer ello, pues el caso en nada se vincula a la paz social contenida en la doctrina.

RECOMENDACIONES

Con la emisión de la sentencia en diciembre de 2022, en la que se ordenó la demolición del muro en un plazo máximo de 180 días, se pone en gran peligro al Parque Ecológico Forestal, pues no por ser tal se evitarán las invasiones. Claro ejemplo es el caso de las Lomas de Villa que sienta un ANP con vizcachas y una gran variedad de fauna, ha sido invadida y su ecosistema destruido (las vizcachas fueron asesinadas, por ejemplo) (La República, 2020).

No sólo las Lomas de Villa son el ejemplo de que las ANP son invadidas constantemente, sino que, en 2017, se desalojó a invasores de 600 hectáreas de terreno del Parque Zonal C de Ancón, área que estaba destinada a ser el más grande pulmón ecológico del Perú (Perú 21, 2017). Después, en Ucayali en 2022, 150 personas que tenían palos, martillos y machetes invadieron 5 hectáreas del Parque Natural de Pucallpa (Andina, 2022). También en febrero de este año, la Municipalidad de Abancay tuvo que recuperar extrajudicialmente su Parque Ecológico de Taraccasa de invasores y ocupantes ilegales (El Peruano, 2024) ¿Cuál es el común denominador de todos estos Parques además de ser ANP? Ninguno de ellos, tuvo un cercado que proteja sus límites. Misma situación en la que la sentencia del TC dejará al Parque Ecológico Forestal.

Por eso, actualmente, el Parque está en gravísimo peligro. Ilustrativo es que 4 meses después de la sentencia del TC traficantes de terrenos le hayan comenzado a amenazar de muerte al alcalde de La Molina, Diego Uceda mediante llamadas telefónicas hechas desde centros penitenciarios. Dicho alcalde denunció que recibe estas amenazas desde enero, menos de un mes después de que se haya emitido la sentencia del TC; porque ya se había empezado con los trabajos para hacer realidad el proyecto de Parque Ecológico Forestal. De modo que, en palabras del alcalde, pese a que se comenzó a derribar el muro, en cumplimiento de la sentencia del TC, no se dejó baldía el área con lo que, los traficantes “se han quedado con las ganas” (Redacción EC, 2023). Con acciones así, es evidente que los traficantes no tardarán en hacer de las suyas en el Parque Ecológico Forestal.

Como respuesta a este peligro, el alcalde de La Molina, Diego Uceda en mayo de 2023 dijo que comenzaría la instalación de un cerco vivo. Así, en tal fecha, en convenio con la Universidad Nacional Agraria La Molina sembraron 100 árboles. Para luego, completar la siembra hasta llegar a 500 árboles en un futuro (Correo, 2023) . Como se ha mencionado en el test de necesidad, el cerco vivo no es una medida igualmente satisfactoria al muro y muchísimo más costosa que éste. Por otra parte, será de difícil mantenimiento (el riego con agua, la protección de los árboles de personas y animales, etc.) debido a los agreste y empinado de la zona.

En ese contexto, resulta necesario que se considere disminuir el efecto estigmatizante del muro; y convertirlo en una medida proporcional. Las acciones para lograr ello son tres. En primer lugar, se debe completar el muro en todo el perímetro del Parque. Con el objeto de que, el muro no se vea sólo como una protección del lado de V.M.T, sino también una protección de La Molina. En segundo lugar, se deben instalar carteles e infografías informativas que den a conocer al público que la razón por la que la zona está cercada es para proteger un Área de Conservación Regional. Estos carteles deberán estar ubicados en cada cierto tramo del muro. De esta forma, se transmitirá la idea de que el muro tiene una razón de ser, tanto que, si no fuera por ella, no existiría el muro.

En el análisis de medidas alternativas se concluyó que los carteles no prevenían las invasiones de manera efectiva. Por lo que, se puede cuestionar que en este punto se recomiende su uso. A esto cabe aclarar que, en esta propuesta los carteles al combinarse con el muro, se convierten en más satisfactorios de los fines que buscan lograr. Pues, ambos elementos combinados dan el mensaje a los invasores que el predio estatal no está descuidado ni en estado de abandono. Claro que, también se dijo que el muro podía ser traspasado o ignorado por los invasores sin problema. Pero, cuando se completa en todo el perímetro, pasa de ser un simple muro a convertirse en un cerco perimétrico. Ello incrementa su eficacia y grado de satisfacción del fin de evitar invasiones. Porque, según

estadísticas, la huacas y parques ecológicos protegidos por cercos perimétricos son respetados.

En tercer lugar, se debe invitar a que V.M.T, si lo acepta, provea de vigilantes que se turnen con los de La Molina (en las casetas). De esta manera, el muro se presenta como una medida compartida, no sólo propia de La Molina. El incentivo que V.M.T tiene para proveer sus vigilantes es la conveniencia para sus asentamientos de contar con un área verde, al que podrán ingresar gratuitamente. Más aún, si se considera que esta área verde es la única en su especie en toda la capital. La Municipalidad de La Molina señala que “[e]n Lima, no existe espacio similar, donde exista una convivencia entre la flora y fauna protegida, microclimas y deporte de aventura” y que el “Sistema de Lomas de Lima es único en el mundo por su ecosistema” (2022).

En esta área, los villamarianos podrán disfrutar de la naturaleza. Por ejemplo, podrán observar una variedad de fauna entre vizcachas, reptiles, serpientes; y 46 variedades de aves y flora como cactáceas, tara, molle, tunas, cactus (Municipalidad de La Molina, 2022). Todo ello, mientras pasan tiempo de calidad con su familia haciendo uso de sus instalaciones de recreación y deporte. Por ejemplo, el Parque cuenta con talleres, un anfiteatro, un área de interpretación ecológica, espacios de uso múltiple, un observatorio de aves, un área de parrillas, una mini granja, un invernadero, miradores, entre otros. Además, da la oportunidad para que los visitantes practiquen ciclismo, trekking, escalada en roca y senderismo. Se muestran a continuación algunas imágenes del Parque, tomadas en septiembre de 2022.





Fuente: Página Web de la Municipalidad de La Molina

En cuarto lugar, el muro debe mantener sus accesos para que los villamarianos puedan tener un ingreso directo al Parque sin tener que dar una vuelta entera al perímetro del muro (vuelta que darían si el único ingreso al Parque fuera por el lado de La Molina). No sólo debe tener accesibilidad peatonal, sino que el muro perimétrico que proponemos debe contar con iluminación nocturna. Adicionalmente, la parte superior del muro que tiene alambrado debe ser reemplazada por fibra acrílica, ya que esto le da transparencia al 100% de modo que los transeúntes podrán contemplar el Parque.

Con todos estos cambios, el muro habrá aumentado su grado de satisfacción del peligro de invasiones y habrá reducido su grado de afectación al derecho a la igualdad y no discriminación. De esta manera, su permanencia es constitucional. Pero cabe indicar que no es lo ideal. Lo deseable es que el Estado cuente con una política pública de prevención de invasiones efectiva.

Es evidente que para combatir las invasiones existen una serie de medidas sancionadoras. Por ejemplo, la pena de cárcel de 8 años como máximo por usurpación agravada de bienes del Estado (Código Penal, art. 204) fruto de un proceso penal o la intervención en flagrancia (Código Procesal Penal art.259). También, las recuperaciones extrajudiciales (Ley 30230, art.65 al art.67), los desalojos, las reivindicaciones fruto de un proceso civil. Pero lo que no se tiene claro son las acciones preventivas. El TC ha recomendado al Congreso que

emita leyes para el problema de las invasiones. No obstante, el que se emitan más y más leyes no soluciona el asunto, porque pueden llegar a ser letra muerta si las personas que las han formulado no han plasmado ideas eficaces en ellas, o si las personas que las aplican tienen la capacidad para ello. Por eso, la recomendación final y más importante de este trabajo, es que se formule urgentemente una política pública que prevenga las invasiones de manera efectiva



BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

Aguilera, A. (2007). Discriminación directa e indirecta Comparación y crítica del concepto de discriminación en el Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz y en el Proyecto español de Ley Orgánica para la igualdad efectiva de hombres y mujeres. *Revista per a l'analisi del dret,1* (396), 1-17. <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/download/78708/102784>

Andina Noticias. (2013, 16 de abril). Alcaldes de V.M.T. y La Molina suman esfuerzos para evitar invasiones en zona limítrofe. *Andina Noticias*. <https://andina.pe/agencia/noticia-alcaldes-vmt-y-molina-suman-esfuerzos-para-evitar-invasiones-zona-limitrofe-455267.aspx>

Andina Noticias. (2022, 8 de febrero). Autoridad Regional Ambiental condena y denuncia invasión del Parque Natural de Pucallpa. *Andina Noticias*. <https://andina.pe/Agencia/noticia-autoridad-regional-ambiental-condena-y-denuncia-invasion-del-parque-natural-pucallpa-880232.aspx>

Alegría, H. (2013). *Efectos de las Invasiones en la Ciudad de Pucallpa-Región Ucayali 2009* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Ucayali] . Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación Universidad Nacional de Ucayali. <http://repositorio.unu.edu.pe/bitstream/handle/UNU/1770/00000040TM.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Apedjinou, K. (2019). *Impacto del crecimiento urbano en la alteración y degradación del ecosistema de las lomas de Villa María del Triunfo*. [Tesis de maestría, Universidad Ricardo Palma]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación Universidad Ricardo Palma. https://repositorio.urp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14138/2863/ECOL_T030

[_000605975_M%20%20%20APEDJINO%20KOMLAVI.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#)

Barañano, S. (2015/2016). *La discriminación indirecta por razón de género. Análisis del concepto en el ordenamiento de la Unión Europea y Estatal.* [Trabajo de Fin de Grado, Universidad del País Vasco] . Repositorio Digital de La Universidad del País Vasco.

<https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/19008/TFG%20-%20Bara%C3%B1ano%20Jim%C3%A9nez%2C%20Sara.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Barrantes, S. (s/f). *Diagnóstico de las condiciones de habitabilidad de la vivienda en el distrito de Villa María del Triunfo- sector José Carlos Mariátegui- AAHH El Paraíso- El Paraíso Alto.* SENCICO.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4768975/Diagn%C3%B3stico%20de%20las%20condiciones%20de%20habitabilidad%20de%20la%20vivienda%20en%20el%20distrito%20de%20Villa%20Mar%C3%ADa%20del%20Triunfo%20-%20Sector%20Jos%C3%A9%20Carlos%20Mari%C3%A1tegui%20-%20AAHH%20El%20Para%C3%ADso%20-%20El%20Para%C3%ADso%20Alto.pdf?v=1687890047>

Buenos Días Perú. (2022, 18 de noviembre). La Molina: Denuncian que traficantes de terreno invadieron la zona de la arenera convertida en basural. *Panamericana*. <https://panamericana.pe/buenosdiasperu/locales/365251-molina-denuncian-trafficantes-terreno-invadieron-zona-arenera-convertida-basural>

Calle, F. (2012). El Derecho Ambiental y el Tribunal Constitucional del Perú. *Lex Facultad de derecho y ciencia política de la Universidad Alas Peruanas*, 10(9), 229-240. <https://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/download/335/996>

Centeno, M., Gerónimo, K., Huarha. P. (2020). Corrupción y tráfico de tierras en Villa María del Triunfo: La oferta de hábitat a los más pobres. *Corrupción más allá de la Ley*. 1 (36). 169-184. https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1325/10_Centeno_Ger%C3%B3nimo_Per%C3%BA_Hoy_dic_2019.pdf

Choy, M. y Elías, P. (2022). Registros Herpetológicos del Parque Ecológico de La Molina, Lima, Perú. Lima: Universidad Nacional Agraria la Molina. *Ecología Aplicada* 21 (2). http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-22162022000200113

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. (2020, 21 de febrero). CNDDHH alerta sobre el peligro que corren los vecinos de VMT al defender las lomas costeras de la mafia de tráfico de terrenos. *CNDHH*. <https://derechoshumanos.pe/cnddhh-alerta-sobre-el-peligro-que-corren-los-vecinos-de-vmt-al-defender-lomas-costeras-de-la-mafia-de-trafico-de-terrenos/>

Cotrino, N., y Lum, D. (2023, 10 de mayo). “Ellos, los policías, mataron a mi hermano” Reconstrucción de una jornada mortal de protestas en Juliaca, Perú. *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/es/es/video-photos/interactive/2023/05/10/they-the-policemen-killed-my-brother/reconstruction-of-a-deadly-day-of-protests-in-juliaca-peru>

Redacción Correo. (2023, 12 de mayo). Municipalidad de La Molina defenderá su Parque Ecológico y no permitirá invasiones. *Diario Correo*. <https://diariocorreo.pe/edicion/lima/municipalidad-de-la-molina-defendera-su-parque-ecologico-y-no-permitira-invasiones-noticia/?ref=dcr>

Defensoría del Pueblo. (2004). *Informe defensorial N°81. Libertad de tránsito y seguridad ciudadana. Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana*. Adjuntía para la administración estatal. <https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-no-81/>

Defensoría del Pueblo. (2007). *La discriminación en el Perú Problemática, normatividad y tareas pendientes. Serie Documentos Defensoriales – Documento N° 2*. (1° ed.). Defensoría del Pueblo. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/dd_002_07.pdf

Defensoría del Pueblo. (2023). *Reporte de Conflictos sociales (233)*. Adjuntía para la prevención de conflictos sociales y gobernabilidad. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/08/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-233-Julio-2023.pdf>

Defensoría del Pueblo. (s/f). Paz social y prevención de conflictos. *Defensoría del Pueblo*. https://www.defensoria.gob.pe/areas_tematicas/paz-social-y-prevencion-de-conflictos/

De los Santos, M. (2011). *Grupos sociales diferentes en aislamiento voluntario sobre la producción de nuevas formas de segregación socio espacial entre los distritos de Santiago de Surco y San Juan de Miraflores, (1970-2006)*. [Tesis de

pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Repositorio Institucional de Tesis y Trabajos de Investigación UNMSM. https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/3217/Santos_am.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Díaz, V. (2018). *La discriminación indirecta a mujeres gestantes trabajadoras en el ámbito laboral en Lima metropolitana, año 2017*. [Tesis de pregrado, Universidad César Vallejo]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación UCV. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/20097/Diaz_PVJ.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Redacción EC. (2023, 27 de abril). "Llamadas que provienen de penales": alcalde de La Molina denuncia que recibe amenazas de muerte. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/la-molina-llamadas-que-proviene-de-penales-alcalde-diego-uceda-denuncia-que-recibe-amenazas-de-muerte-video-extorsion-pnp-delincuencia-noticia/>

El Peruano. (2022, 11 de noviembre). Autoridades y vecinos siembran mil árboles en el Parque Ecológico Forestal de La Molina. *Diario Oficial El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/196755-autoridades-y-vecinos-siembran-mil-arboles-en-el-parque-ecologico-forestal-de-la-molina>

El Peruano. (2024, 8 de febrero). Recuperan propiedad de 75 hectáreas en el Parque Ecológico de Taraccasa en Abancay. *Diario Oficial El Peruano*. <https://www.elperuano.pe/noticia/235422--recuperan-propiedad-de-75-hectareas-en-el-parque-ecologico-de-taraccasa-en-abancay>

Fachín, J. (2019). *Causas que determinan las invasiones de terrenos, su vínculo con los frentes sociales, políticos y el delito de usurpación en la localidad de Yurimaguas* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo] Repositorio de Tesis y Trabajos de Investigación UCV. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/36228/Fach%C3%ADn_RJC.pdf?sequence=1

Góngora, M. (2019). *Causas que determinan las invasiones de terrenos, su vínculo con los frentes sociales, políticos y el delito de usurpación en la localidad de Yurimaguas.* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación UCV. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/36228/Fach%C3%ADn_RJC.pdf?sequence=1

IDEHPUCP. (2017). *Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de derechos. Colección Documentos de Trabajo* (1° ed.). Editorial PUCP. https://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/conflictos_sociales_y_respuestas_del_estado.pdf

INDECI, PNUD, ECHO, MML, MDR. (2011) Resumen Ejecutivo. Escenarios de Riesgo y Medidas de Mitigación del Riesgo de Desastre en el Distrito de Villa María del Triunfo. En INDECI, PNUD, ECHO, *Preparación ante desastre sísmico y/o tsunami y recuperación temprana en Lima y Callao* (pp, 1-82). INDECI. <http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc2150/doc2150-contenido.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018a). Capítulo XIII. Estadísticas de Criminalidad y Seguridad Ciudadana en Lima Metropolitana. En

INEI, *Perú: Anuario Estadístico de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana, 2011-2017* (pp,241-266). INEI
[.https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaes/Est/Lib1534/cap13.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaes/Est/Lib1534/cap13.pdf)

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018b). *Mapa de Pobreza monetaria 2018 San Juan de Miraflores*. [Mapa]. Recuperado el 4 de julio de 2024 de https://webapp.inei.gob.pe/pobreza-m2018/archivos/2018/48_150133%20-%20SAN%20JUAN%20DE%20MIRAFLORES.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018c). *Mapa de Pobreza monetaria 2018 Villa María de Triunfo*. [Mapa]. Recuperado el 4 de julio de 2024 de https://webapp.inei.gob.pe/pobreza-m2018/archivos/2018/53_150143%20-%20VILLA%20MARIA%20DEL%20TRIUNFO.pdf

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaes/Est/Lib1718/Libro.pdf

Inforegión. (2021, 12 de abril). Lomas del Paraíso: Las amenazas no cesan. *Inforegión*. <https://inforegion.pe/lomas-del-paraíso-las-amenazas-no-cesan/>

Joaquín, A. (2018). *Impacto discriminatorio y razonamiento probatorio. Sobre la distribución del riesgo probatorio y la función epistémica de la estadística en los casos de discriminación indirecta*. [Tesis de maestría, Universitat de Girona]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación Centre d'Estudis de Postgrau. <https://dugi-doc.udg.edu/bitstream/handle/10256/19424/giles.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

La República. (2020, 12 de febrero). Lomas de V.M.T: traficantes de terrenos asesinan vizcachas. *Diario La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2020/02/12/villa-maria-del-triunfo-trafficantes-de-terrenos-invaden-las-lomas-de-paraiso-y-asesinan-a-las-vizcachas-atmp>

Landa, C. (2021) El derecho fundamental a la igualdad y no discriminación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú. *Estudios constitucionales*. 19 (2), 71-101. <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v19n2/0718-5200-estconst-19-02-71.pdf>

Lenz, M. (S/A) *Todo sobre los cercos vivos. utilidad, importancia y valor estético*. Marcia Lenz Paisajismo. <https://www.marcialenz.com/blog/cercos-vivos#:~:text=Algunas%20desventajas%20de%20vivir%20cercos%20pueden%20incluir%20lo%20siguiente%3A&text=Costos%20laborales%20adicionales%20en%20las,con%20hojas%20y%20flores%20secas.&text=Por%20tales%20razones%2C%20las%20cercos,seleccionarse%2C%20mantenerse%20y%20gestionarse%20cuidadosamente>.

MINAGRI. (2003). *Manual de señalización para áreas naturales protegidas*. INRENA, PRO-MANU. <https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/sial-sialtrujillo/archivos/public/docs/343.pdf>

MINDES. (2023). Manejo de conflictos. *Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social*. https://www.mimp.gob.pe/homemimp/direcciones/ddcp/publicaciones/2_3_cartilla_Manejo_de_Conflictos.pdf

MINEDU. (s/f). Paz social y prevención de conflictos. *Aprendo en casa. Educación Secundaria 5° grado* (semana 24) 1-4. <https://resources.aprendoencasa.pe/red/modality/ebr/level/secundaria/grade/5/speciality/desa/sub-speciality/0/resources/sem24-sec-5todpccrecurso2semana24.pdf>

Municipalidad de La Molina. (2022). *La Molina: Abren Parque Ecológico Forestal de aventura totalmente gratuito*. Plataforma Institucional Municipalidad de La Molina. <https://portal.munimolina.gob.pe/la-molina-abren-parque-ecologico-forestal-de-aventura-totalmente-gratuito/>

Miyasiro, M. y Ortiz, M. (2016). *Estimación mediante la teledetección de la variación de la cobertura vegetal en las lomas del distrito de Villa María del Triunfo por la expansión urbana y minera (1986-2014)*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Repositorio Institucional de Tesis y Trabajos de Investigación UNMSM. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/5281>

MTPE. (s/f). *Derechos laborales de los trabajadores, vigilantes, guardianes y porteros*. [Infografía]. MTPE. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1377807/Reg%C3%ADmen%20aboral%20del%20trabajador%20pesquero.pdf>

PANORAMA. (2019, 27 de mayo). Continúan las invasiones a casas abandonadas en La Molina. *Buenos Días Perú. Panorama*. <https://panamericana.pe/buenosdiasperu/locales/266415-continuan-invasiones-casas-abandonadas-molina>

Pérez, K. (2005). *Principio de igualdad: Alcances y Perspectivas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Estudios Jurídicos N°74. Universidad Nacional Autónoma de México.
<https://www.iecm.mx/www/sites/DDHH/publicaciones/28.pdf>

Perú 21. (2013, 14 de abril). La Molina colocará muros en el límite con Villa María del Triunfo. *Diario Perú 21*. <https://peru21.pe/lima/molina-colocara-muros-limite-villa-maria-triunfo-101901-noticia/>

Perú 21. (2013, 16 de abril). Vecinos de Villa María a favor de muros en límite con La Molina. *Diario Perú 21*.
<http://arhttp://archivo.peru21.pe/amp/actualidad/vecinos-villa-maria-favor-muros-limite-molina-2126735>
[chivo.peru21.pe/amp/actualidad/vecinos-villa-maria-favor-muros-limite-molina-2126735](http://archivo.peru21.pe/amp/actualidad/vecinos-villa-maria-favor-muros-limite-molina-2126735)

Perú 21. (2020, 28 de febrero). Villa María del Triunfo: Colocan casetas de vigilancia en Lomas de Paraíso para evitar invasión. *Diario Perú 21*.
<https://peru21.pe/lima/villa-maria-del-triunfo-colocan-casetas-de-vigilancia-en-lomas-de-paraíso-para-evitar-invasión-fotos-nndc-noticia/>

Perú 21. (2017, 15 de septiembre). Desalojan invasores en Ancón para construir Parque Ecológico. *Diario Perú 21*.
<https://peru21.pe/lima/desalojan-invasores-ancon-construir-parque-ecologico-fotos-376099-noticia/>

Piedra, J. (2020). *Acción comunitaria y política para la defensa y gestión de un ecosistema frágil en situación de riesgo: El caso de las Lomas de Villa María del Triunfo en Lima-Perú*. [Tesis de maestría, Universitat de Girona]. Repositorio de Tesis y Trabajos de Investigación Universitat de Girona.
<https://renati.sunedu.gob.pe/bitstream/sunedu/3045517/1/PiedraJaureguiJD.pdf>

REGPOSUR. (2014). *Plan de operaciones N° 32 “Anti -Invasiones-2014”*
REGPOSUR/EM- UNIPLOPE. <https://es.scribd.com/document/638123644/PO-N%C2%BA-32-ANTI-INVASIONES>

Secretaría Técnica. (2018). Plan local de seguridad ciudadana 2018 articulado con el proyecto de presupuesto en el programa presupuestal (PP) 0030 “Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana”. *Formulación del Plan de Seguridad Ciudadana de La Molina 2018*. Municipalidad de La Molina.

https://www.munimolina.gob.pe/descargas/pdf/codisec_2018/plan_seguridad_ciudadana_2018.pdf

SBN (2019, 23 de septiembre). SBN recuperó más de 50 mil m² de terrenos del estado en Villa María del Triunfo. *Superintendencia Nacional de Bienes Estatales*. <https://www.sbn.gob.pe/index.php/sbn-recupero-mas-de-50-mil-m2-de-terrenos-del-estado-en-villa-maria-del-triunfo>

SBN. (s/f). *Régimen Jurídico General de la Propiedad Estatal*. Superintendencia Nacional de Bienes Estatales. Subdirección de Normas y Capacitación. https://www.sbn.gob.pe/documentos_web/descarga_presentacion/presentacion%20lima_2015/1.%20REGIMEN%20JURIDICO%20SNBE.pdf

SIPCOP. (2018). Sistema Informático de Planificación y Control del Patrullaje Policial. *Ministerio del Interior*. <https://www.mininter.gob.pe/sites/default/files/infografia%20SIPCOP%20%5BS36%20R50%5D.pdf>

Solano, P. y Monteferri, B. (2009). *Áreas de Conservación Regionales y Áreas de Conservación Municipales*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. https://profonanpe.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/20090415155921_.pdf

SPDA. (2020, 26 de febrero) Policía y Municipalidad de Lima desalojaron a Invasores de Lomas de Villa María. *Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/policia-y-municipalidad-de-lima-desalojaron-a-invasores-de-lomas-de-villa-maria/>

Tuanama, M. (2023). *La protección de lomas costeras en zonas periurbanas y amenazadas por la ocupación ilegal de tierras Estudio de caso del Área de Conservación Regional Lomas de Villa María*. [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/26631>

USMP. (2018). *Parque Ecológico de La Molina*. Universidad San Martín de Porres. <https://usmp.edu.pe/fia/ivuc/parque-ecologico-de-la-molina-2018/>

Zamora, G. y López, J. (2024). *Cercos vivos. Más Allá de Una Línea de Árboles*. Centro de Investigaciones tropicales Universidad Veracruzana. <https://www.uv.mx/cienciauv/blog/cercosvivosmasalladeunalineadearboles/>

LEGISLACIÓN

Congreso de la República. (1997, 17 de junio). *Ley 26834. Por la cual se expide la Ley de Áreas Naturales Protegidas.* <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-26834.pdf>

Congreso de la República. (2003, 28 de enero). *Ley 27933 Por la cual se expide la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.* <https://observatorio.mininter.gob.pe/sites/default/files/interna3/archivos/Ley%20N%2027933%20Creaci%C3%B3n%20del%20SINASEC.pdf>

Congreso de la República. (2003, 6 de mayo). *Ley 27972. Por la cual se expide la Ley Orgánica de Municipalidades.* https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publica/capacitacion/formulacion_formulacion_presupuestal2012/Anexos/ley27972.pdf

Congreso de la República. (2007, 30 de noviembre). *Ley 29151. Por la cual se expide la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.* [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/RelatAgenda/proapro.nsf/ProyectosAprobadosPortal/70877CB782F98436052573A40008A592/\\$FILE/1491SNB.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/RelatAgenda/proapro.nsf/ProyectosAprobadosPortal/70877CB782F98436052573A40008A592/$FILE/1491SNB.pdf)

Congreso de la República. (2019, 2 de abril). *Dictamen de aprobación de PL 2776-2017-PE.* https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley02776DCMAY20190404.pdf

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2013, 14 de octubre). *Resolución Ministerial 0401-2013-MINAGRI. Por la cual reconocen a la Loma Villa María del Triunfo como Ecosistema Frágil y disponen su inscripción en la Lista de Ecosistemas Frágiles del Ministerio.*

<https://www.midagri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/resolucionesministeriales/2013/octubre/rm401-2013-minagri.pdf>

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2020, 14 de agosto). *DS 007-2020-MINAGRI. Por el cual se aprueba el Protocolo de actuación interinstitucional para gestionar y proteger los ecosistemas incluidos en la lista sectorial de ecosistemas frágiles.* <https://www.gob.pe/institucion/midagri/normas-legales/1114524-007-2020-minagri>

Ministerio de la Producción y Promoción del Empleo. (2013, 10 de septiembre). *Resolución Ministerial N°159-2013-TR. Por la cual se expide la Guía de buenas prácticas en materia de igualdad y no discriminación en el acceso al empleo y la ocupación.* https://alertacontraelracismo.pe/sites/default/files/archivos/normas/Gui%CC%81a-de-Buenas-Pra%CC%81cticas.-MINTRA_0.pdf

Presidencia de la República. (2001, 22 de junio). *DS 038-2001-AG. Por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.* <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6758.pdf>

JURISPRUDENCIA

Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) Vs. Costa Rica (2012, 28 de noviembre). Corte Interamericana de Derechos Humanos. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_esp.pdf

Caso Nadege Dorzema y Otros Vs. República Dominicana (2012, 24 de octubre).
Corte Interamericana de Derechos Humanos.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf

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

Sentencia 045-2004-AI/TC.Caso Profa. (2005, 29 de octubre). Tribunal Constitucional. (Landa Arroyo) <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00045-2004-AI.pdf>

Sentencia 1-2023 . (2022, 20 de diciembre). Tribunal Constitucional (Gutierrez Ticse).EXP.01606-2018-PHC/TC.<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/01606-2018-HC.pdf>

IMÁGENES

BBC Mundo (2015). *El polémico muro que separa ricos y pobres en Lima*. [Fotografía]https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151019_peru_muro_barrio_pobre_rico_lima_amv

Cárdenas, C. (2020). *Análisis Villa María del Triunfo. Entrega Final Urbanismo 1-2020*. Issuu. [Fotografía] https://issuu.com/carloscardenasg/docs/02_cardenas_castillo_zambrano_zavala_book

INEIc (2018) *Mapa de Pobreza monetaria 2018 Villa María del Triunfo*. [Fotografía]

https://webapp.inei.gob.pe/pobreza-m2018/archivos/2018/53_150143%20-%20VILLA%20MARIA%20DEL%20TRIUNFO.pdf

Tribunal Constitucional (2023). *Magistrado del TC Gustavo Gutiérrez visita muro que divide Villa María del Triunfo con La Molina.* [Fotografía]

<https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/magistrado-del-tc-gustavo-gutierrez-visita-muro-que-divide-villa-maria-del-triunfo-con-la-molina/>

VIDEOS

Buenos Días Perú. (2023). *Derriban parte del muro de la vergüenza que dividía La Molina y Villa María del Triunfo.* [Video]

https://youtu.be/7Q-h_yYOsdS?si=u_AReib4fq8FGjAy

Drone Urbano. (2022). *El muro de la vergüenza que separa ricos y pobres en Lima Perú desde lo alto Drone 4K* [Video]

https://youtu.be/9DOWyjbLHCc?si=ScVWPdPBEhzA_h49

Facebook. (2017). *Video. Pase libre y cero discriminación.* [Video]

<https://www.facebook.com/watch/?v=1354895961231321>

ONG DIMAS PERU WORLD. (2017). *El muro de la vergüenza en Perú.* [Reportaje]. YouTube. minuto 7:07.

https://youtu.be/vO9BY9lqNZ0?si=m_VBtEkBmHITBdTn

Panorama. Edición 24 Horas. (2017). *Continúa polémica por muro que divide Villa María del Triunfo y La Molina.* [Video]

<https://youtu.be/aLMLiN0KfOM?si=7xhVEVtGAkSbeP1v>

Reporte Semanal. (2017). *La Historia del Muro de la Vergüenza*. [Video]

https://youtu.be/e0Mc_B-3FZ0?si=XzK7W-xzGwKppdVp

TV Perú Noticias. (2023). *Alcalde de La Molina rechaza el término “muro de la vergüenza”*. [Video]

<https://youtu.be/oQDwQgtJkNA?si=T0-5B0krLN1aKC5o>

Volante y Rasante. (2015). *El muro de la vergüenza vuelo DRONE, Lima, Perú/Separation wall in Lima, Perú*. [Video]

<https://youtu.be/NEfBZ0OtRRA?si=T9X7eqYv-MBfkp0F>

24 Horas.(2017). *Poder Judicial rechaza retirar el ‘muro de la vergüenza’*. [Video]

<https://youtu.be/5OzOjHWF0aA?si=Wgbcn7-2HB65VETI>

ANEXOS





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 1/2023

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

Firmado digitalmente por:
MORALES SARAVIA Francisco
Humberto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 05/01/2023 21:18:37-0500

RAZÓN DE RELATORÍA

Firmado digitalmente por:
PACHECO ZERGA LUZ IMELDA
FIR 02860240 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 06/01/2023 14:58:04-0500

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

Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis
Gustavo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 05/01/2023 16:07:17-0500

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 06/01/2023 15:57:12-0500

Firmado digitalmente por:
REATEGUI APAZA Flavio
Adolfo FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 06/01/2023 17:01:51-0500

Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar
Augusto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 05/01/2023 16:11:41-0500



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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



El derecho a la paz social como derecho fundamental

61. Como sostiene Arango (¹⁰), “el concepto de paz ha evolucionado desde la segunda guerra mundial, pues no es solo ausencia de conflictos o guerra, sino es un fin, un objetivo imprescindible para ejercer y disfrutar los derechos humanos, en otras palabras, la paz, es sinónimo de promoción y respeto de derechos fundamentales”.
62. En dicha línea discursiva, qué duda cabe que países como el nuestro requieren que sus dignatarios se enfoquen en la búsqueda de la paz social, donde los conflictos no sean la regla sino la excepción, y estos problemas se minimicen e impere el diálogo, la negociación y el consenso inclusivo y justo para todos los sectores sociales.
63. En esta tarea, el Tribunal Constitucional no puede ponerse de costado. Todo lo contrario, la asignación como órgano de control de la Constitución le otorga una posición expectante para contribuir con la paz social, habida cuenta de su importancia para construir una sociedad integrada que, frente al conflicto, la violencia o el rencor, utilice el diálogo, la negociación y el consenso para resolver sus diferencias. Al fin y al cabo, paz y sociedad son inescindibles desde una vertiente colectiva y, en clave humanista, fuente para el sostenimiento del Estado constitucional de nuestros tiempos.
64. No debe perderse de vista que el insumo del terror de ayer y del futuro tendrá cobijo en la pobreza y la marginación. Es por ello imperativo que, gobierno y legislativo, desarrollen políticas complementarias para construir la paz social para todos los peruanos. Hace falta, por tanto, políticas de reconciliación en un modelo constitucional donde el perdón, la tolerancia y el entendimiento den lugar a nuevos tiempos donde la inclusión, la proscripción de la discriminación y la procura del bienestar permitan la adopción de nuevas medidas que no estigmaticen de forma radical a ningún ciudadano, sino todo lo contrario, alcancen la paz social, nuevo derecho implícito que emerge del cuadro de principios y valores de nuestra Constitución.

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

HA RESUELTO

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

SS.

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

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

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

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

¹¹ Fundamento 51.

¹² Fundamento 36.

¹³ Constitución, artículo 2, inciso 11.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

S.

PACHECO ZERGA





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

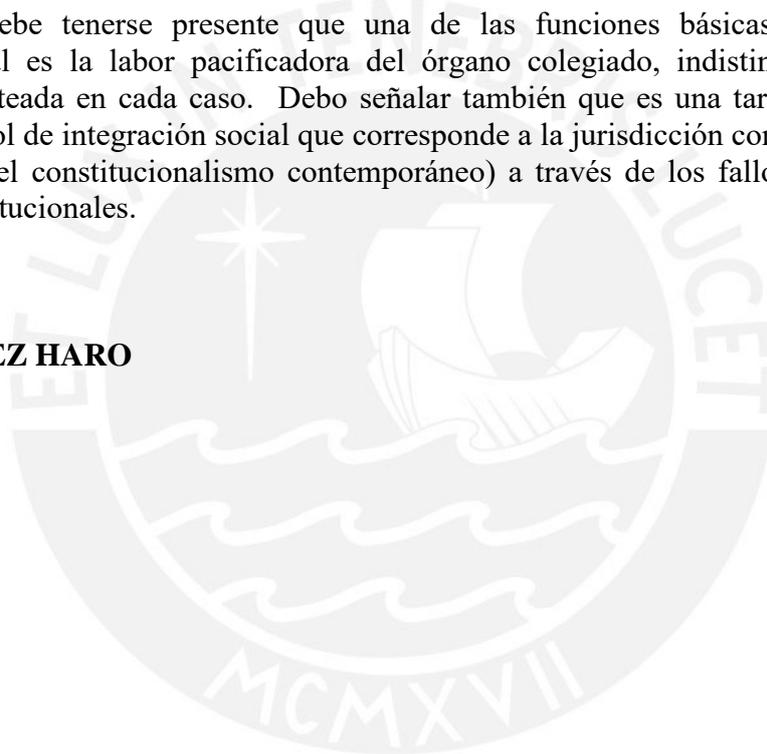
FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

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

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

S.

DOMÍNGUEZ HARO





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

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

i) Estándares del Tribunal Constitucional sobre seguridad ciudadana

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

Al respecto, se ha señalado que la seguridad ciudadana puede definirse como “un estado de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza, o reparados en caso de vulneración o desconocimiento” (cfr. Sentencia en el Expediente 5994-2005-HC, fundamento 14). Del mismo modo, se ha precisado que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 197 de la Constitución, las municipalidades tienen competencia para la adopción de todas aquellas medidas direccionadas a promover la seguridad ciudadana (cfr. Sentencia en el Expediente 03455-2021-PA, fundamento 41).

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

constitucional, de ello no se desprende que cualquier medida sea compatible con la Constitución. De manera concreta, ha señalado que “[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