



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 349-2004-AA/TC  
CONO NORTE DE LIMA  
MARÍA ELENA COTRINA AGUILAR

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de Julio de 2005, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Presidente; Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

#### ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por doña María Elena Cotrina Aguilar contra la sentencia de la Segunda Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia del Cono Norte de Lima, de fojas 105, su fecha 27 de octubre de 2003, que declara improcedente la acción de amparo de autos.

#### ANTECEDENTES

Con fecha 14 de febrero de 2003, la recurrente interpone acción de amparo contra el Alcalde de la Municipalidad Distrital de Los Olivos, solicitando que se suspenda la instalación de rejas metálicas en la intersección de la cuadra 74 del jirón Manco Cápac con la avenida Venus, en la urbanización El Trébol, 2.<sup>a</sup> etapa, distrito de Los Olivos, la cual se encuentra a 30 metros de su vivienda, por considerar que con tal proceder se vulneran sus derechos constitucionales al libre tránsito y a los transportes.

Manifiesta la recurrente que en la citada urbanización existe un grupo de personas que con el apoyo del burgomaestre demandado se encuentran avocadas a instalar rejas metálicas en la vía pública argumentando que se necesitan medidas de seguridad para hacer frente a los supuestos robos que ocurren en el vecindario; y que no obstante que el emplazado ha sido advertido de que el enrejado es ilegal, sigue permitiendo la invasión de la vía pública. Agrega que la situación descrita produjo un primer incidente el 23 de enero de 2003, cuando un grupo de vecinos dirigidos por los ciudadanos Elsa Verano, Grisela Juana Caro Rosales y Julio W. Bueno Tirado tomaron posesión de la intersección de la cuadra 74 del Jr. Manco Cápac con Av. Venus a fin de instalar una reja de metal; que en tales circunstancias, y ante su pedido telefónico, se apersonó la Unidad N.º 003 del Serenazgo de Los Olivos, junto con la arquitecta Aranda, jefa de la Oficina de Servicios Urbanos de la municipalidad demandada, la cual indicó mediante Oficio N.º 119-2003-MDLO/DSU-LC-TP, de fecha 5 de febrero de 2004, párrafo primero, que la pretendida instalación de rejas de metal era ilegal, pero en su párrafo segundo anunciable que se emitiría una ordenanza municipal que legalizaría la instalación de rejas en la vía pública, con lo que se estaría por cometer un abuso de la autoridad municipal. Manifiesta también que ha recurrido a la autoridad municipal presentando quejas y solicitudes para denunciar el enrejado de la vía pública, y que no se han atendido sus reclamos. Añade que el alcalde demandado viene autorizando de forma verbal la instalación de rejas metálicas, ya que la municipalidad emplazada no cuenta con ordenanza que regule este hecho.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La emplazada contesta la demanda solicitando que se la declare infundada alegando que no existe vulneración del derecho constitucional al libre tránsito, toda vez que la demandante no ha señalado la forma en que la municipalidad estaría apoyando o autorizando la colocación del citado enrejado, y que, por el contrario, la propia recurrente señala en su escrito de demanda que han sido los mismos funcionarios de dicha comuna quienes han requerido a los vecinos que colocaban las rejas para que desistan de su iniciativa, lo que, en efecto, se ha producido conforme se desprende del Oficio N.º 105-2003-MDLO/DSU-LC-TP, que oportunamente les fue cursado. Agrega que no existe ordenanza alguna que viole el derecho constitucional invocado; que el amparo no procede contra normas legales, salvo las de carácter autoaplicativo, y que se encuentra acreditado con copia simple de la sentencia de hábeas corpus emitida por el Sexto Juzgado Penal de la Corte Superior de Justicia del Cono Norte, con fecha 18 de febrero de 2003, que el enrejado que se habría colocado no vulnera derecho constitucional alguno.

El Tercer Juzgado Civil del Cono Norte de Lima, con fecha 21 de julio de 2003, declara fundada la demanda por considerar que la demandada, pese a haber recibido innumerables solicitudes para la colocación de dispositivos de seguridad en la vía pública y otros pedidos en contra de tal proceder, sigue permitiendo la instalación de rejas. Añade que la seguridad de los vecinos tampoco puede anteponerse al ejercicio del derecho fundamental invocado por la recurrente.

La recurrida, revocando la apelada, declara improcedente la demanda argumentando la existencia de sustracción de materia justiciable, ya que sobre los mismos hechos demandados existe pronunciamiento en un proceso de hábeas corpus (Exp. N.º 02-03-HC) seguido por la demandante contra doña Elsa Rosa Verano Aranzares y otros, en el cual, si bien se emite resolución de fecha 18 de febrero del 2003, que declara infundada la demanda, posteriormente esta es revocada mediante resolución de fecha 13 de marzo de 2003, que, reformando la apelada, declara fundada la demanda de hábeas corpus.

## FUNDAMENTOS

### Petitorio

1. La demanda tiene por objeto que la Municipalidad Distrital de Los Olivos suspenda la instalación de rejas metálicas por parte de particulares en la intersección de la cuadra 74 del jirón Manco Cápac con avenida Venus, de la urbanización El Trébol, 2.<sup>a</sup> etapa, distrito de Los Olivos, que se encuentra a 30 metros de la vivienda de la demandante. La actora alega que con ello se vulneran sus derechos constitucionales al libre tránsito y a los transportes, razón por la cual solicita que se disponga el retiro de los cercos instalados en la zona señalada así como de aquellos otros que también han sido colocados en otras intersecciones cercanas, tales como las ubicadas en: a) la cuadra 71 del Jr. Manco Cápac con Av. Venus; b) la cuadra 71 del Jr. Manco Cápac con la Av. Angélica Gamarra; c) el Jr. Mayta Cápac con Av. Venus; d) el Jr. Atahualpa con Av. El Trébol (frente al Colegio Alfredo Rebaza); e) el Jr. Huiracocha con Av. El Trébol (también frente al Colegio Alfredo Rebaza); f) el Jr.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Condorcanqui con las cuadras 3 y 4 de la Av. Angélica Gamarra; g) la Calle Apolo XI, entre Jr. Manco Cápac y Jr. Newton; y h) el Jr. Saturno, entre Jr. Manco Cápac y Jr. Newton (Panadería Sambor's).

### **La protección procesal constitucional de la libertad de tránsito y el proceso de amparo**

2. Aun cuando la demanda trata de un asunto vinculado con la libertad de tránsito y, en tal sentido, sería pertinente la vía procesal del hábeas corpus antes que la vía procesal del amparo, este Colegiado considera innecesario declarar la existencia de un vicio de procedimiento y disponer una correlativa nulidad de los actuados, pues el resultado del proceso, a tenor de lo que aparece de los autos, no va a variar por una eventual modificación de la vía procesal utilizada. Por otra parte, dada la importancia que exige la atención de causas como la presente y la trascendencia que impone la definición de las materias como la que la libertad de tránsito presupone, se hace imperioso un pronunciamiento inmediato sobre el fondo de la controversia.

### **La supuesta sustracción de materia justiciable y la necesidad de encauzar el petitorio como un reclamo por omisión constitucional**

3. Conviene dejar establecido que, aunque en el presente caso, se ha alegado la sustracción de materia justiciable por el hecho de que existe una sentencia judicial estimatoria, derivada de un proceso de hábeas corpus interpuesto por la misma recurrente contra los particulares que instalaron el sistema de rejas que se cuestiona mediante el presente proceso constitucional (Exp. N.º 2003-373), este Colegiado considera que tal argumento no es estrictamente correcto. Tal aseveración se sustenta en lo siguiente: a) el proceso de hábeas corpus que efectivamente conoció el Poder Judicial y cuyas resoluciones obran de fojas 25 a 31 y de fojas 43 a 44 vuelta de los presentes actuados, no fue planteado contra la Municipalidad Distrital de Los Olivos, sino contra los particulares que instalaron el sistema de rejas cuestionado. Este Tribunal, por consiguiente, no va a evaluar, en este caso, el comportamiento de dichos particulares, que, por lo demás, ya fue definido en su día por el Poder Judicial, sino el de la municipalidad demandada; b) independientemente de que resulte, cierto, o no, lo que afirma la recurrente respecto de que la citada comuna es corresponsable en la instalación referida (asunto que todavía se analizará más adelante), es un hecho que, por las características de lo que se reclama en el contenido de la demanda, esta parece sustentarse en el cuestionamiento de determinadas conductas omisivas que afectarían sus derechos, lo que evidentemente impone meritarse en forma adecuada y no eludirse facilmente, como aparentemente ha ocurrido en las instancias judiciales que, con anterioridad, han conocido del presente proceso de amparo.

### **Cuestionamiento de sistemas de control de tránsito público y necesidad de establecer criterios generales**

4. De manera preliminar a la dilucidación de la presente controversia, y tomando en consideración que son diversas las ocasiones en que se han venido cuestionando, mediante procesos de tutela de derechos, sistemas de control implementados sobre



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vías o zonas de tránsito público, este Colegiado estima pertinente, independientemente del resultado al que finalmente arribe, exponer una serie de consideraciones que, en lo sucesivo, habrán de tenerse en cuenta para resolver controversias similares a la presente. La síntesis de lo que aquí se dejé establecido, será, en buena cuenta, precedente vinculante para este mismo Tribunal y para los restantes órganos de la jurisdicción ordinaria, de conformidad con lo establecido en el Artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, dispositivo aplicable al presente proceso a tenor de su disposición final segunda y en tanto no comporta una interpretación restrictiva de derechos procesales.

### **Los alcances genéricos de la libertad de tránsito o derecho de locomoción y la existencia de límites o restricciones a su ejercicio**

5. La libertad de tránsito o derecho de locomoción es, dentro del catálogo de atributos susceptibles de tutela procesal constitucional, de los más tradicionales. Con el mismo se busca reconocer que todo nacional o extranjero con residencia establecida pueda circular libremente o sin restricciones por el ámbito de nuestro territorio patrio, habida cuenta de que, en tanto sujeto con capacidad de autodeterminación, tiene la libre opción de disponer cómo o por dónde decide desplazarse, sea que dicho desplazamiento suponga facultad de ingreso hacia el territorio de nuestro Estado, circulación o tránsito dentro del mismo, o simplemente salida o egreso del país. Dicho atributo, por otra parte, se encuentra también reconocido en los artículos 12° y 13° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en el artículo 22° de la Convención Americana de Derechos Humanos, constituyéndose en uno de los derechos de mayor implicancia en el ámbito de la libertad personal perteneciente a cada individuo.
6. Siendo el derecho de tránsito o de locomoción un atributo con alcances bastante amplios, sin embargo, por mandato expreso de la propia Constitución Política, y conforme a los criterios recogidos por los instrumentos internacionales antes referidos, se encuentra sometido a una serie de límites o restricciones en su ejercicio. Dichas restricciones, en términos generales, pueden ser de dos clases: explícitas e implícitas.
7. Las restricciones explícitas se encuentran reconocidas de modo expreso y pueden estar referidas tanto a supuestos de tipo ordinario, como los enunciados por el inciso 11) del artículo 2° de la Constitución (mandato judicial, aplicación de la ley de extranjería o razones de sanidad), como a supuestos de tipo extraordinario (los previstos en los incisos 1 y 2 del artículo 137° de la Constitución, referidos a los estados de emergencia y de sitio, respectivamente).
8. El primer supuesto explícito supone que ninguna persona puede ser restringida en su libertad individual, salvo la existencia de un mandato formal emitido por autoridad judicial. En dicho contexto, y aunque toda persona tiene la opción de decidir el lugar a donde quiere desplazarse y los mecanismos de los que se vale a tal efecto, queda claro que cuando ella es sometida a un proceso, sus derechos, en buena medida, pueden verse afectados a instancias de la autoridad judicial que dirige tal proceso. Aunque tal restricción suele rodearse de un cierto margen de discrecionalidad,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tampoco puede o debe ser tomada como un exceso, ya que su procedencia, por lo general, se encuentra sustentada en la ponderación efectuada por el juzgador de que, con el libre tránsito de tal persona, no pueda verse perjudicada o entorpecida la investigación o proceso de la que tal juzgador tiene conocimiento. En tales circunstancias, no es, pues, que el derecho se restrinja por un capricho del juzgador, sino por la necesidad de que la administración de justicia y los derechos que ella está obligada a garantizar, no sufran menoscabo alguno y, por consiguiente, puedan verse materializados sin desmedro los diversos objetivos constitucionales.

9. El segundo supuesto, mucho más explicable y en parte advertido desde la propia idea que el derecho de locomoción solo le corresponde a los nacionales o extranjeros con residencia establecida, supone que aquel que, sin pertenecer a nuestro Estado, pretende ingresar, transitar o salir libremente de su territorio, se expone a ser expulsado del mismo bajo las consideraciones jurídicas que impone la ley de extranjería. La justificación de dicho proceder se sustenta en que si bien los derechos fundamentales son reconocidos universalmente, cuando se trata de aquellos cuyo ámbito de ejecución trastoca principios esenciales, como la soberanía del Estado o la protección de sus nacionales, el ordenamiento jurídico, sobre la base de una equilibrada ponderación, suele hacer distingos entre quienes forman parte del mismo y aquellos otros que carecen de tal vínculo. En tales circunstancias, no es que se niegue la posibilidad de poder gozar de un derecho a quienes no nacieron en nuestro territorio o no poseen nuestra nacionalidad, sino que resulta posible o plenamente legítimo imponer ciertas reglas de obligatorio cumplimiento a efectos de poder viabilizar el goce de dichos atributos. Supuesto similar ocurre en el ámbito de los derechos políticos, donde el Estado se reserva el reconocimiento y obligación de tutela de derechos fundamentalmente para el caso específico o preferente de los nacionales, sin que con ello se vea perturbada o desconocida la regla de igualdad.
  
10. El tercer supuesto explícito tiene que ver con otra situación perfectamente justificada. Como resulta evidente, por razones de sanidad también puede verse restringido el derecho de tránsito, esencialmente porque, en tal supuesto, de lo que se trata es de garantizar que el ejercicio de dicho atributo no ponga en peligro derechos de terceros o, incluso, derechos distintos de la misma persona que intenta el desplazamiento. Tal contingencia, de suyo, podría ocurrir en el caso de una epidemia o grave enfermedad que pudiese detectarse en determinada zona o sector del territorio del país. En tales circunstancias, queda claro que la restricción al derecho de tránsito se vuelve casi un imperativo que el ordenamiento, como es evidente, está obligado a reconocer y, por supuesto, a convalidar.
  
11. Un cuarto supuesto explícito, aunque este último de naturaleza extraordinaria, se relaciona con las situaciones excepcionales que la misma norma constitucional contempla bajo la forma de estados de emergencia o de sitio y que suelen encontrarse asociados a causas de extrema necesidad o grave alteración en la vida del Estado, circunstancias en las que resulta posible limitar en cierta medida el ejercicio de determinados atributos personales, uno de los cuales es el derecho de tránsito o de locomoción. En dicho contexto, cabe naturalmente precisar que lo que resulta limitable o restringible no es el ejercicio de la totalidad del derecho o los derechos de todos los ciudadanos, sino aquellos aspectos estrictamente



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

indispensables para la consecución de los objetivos de restablecimiento a los que propende el régimen excepcional, para lo cual ha de estarse a lo determinado por referentes tan importantes como la razonabilidad y la proporcionalidad.

12. Las restricciones implícitas, a diferencia de las explícitas, resultan mucho más complejas en cuanto a su delimitación, aunque no por ello inexistentes o carentes de base constitucional. Se trata, en tales supuestos, de vincular el derecho reconocido (en este caso, la libertad de tránsito) con otros derechos o bienes constitucionalmente relevantes, a fin de poder determinar, dentro de una técnica de ponderación, cuál de todos ellos es el que, bajo determinadas circunstancias, debe prevalecer. Un caso específico de tales restricciones opera precisamente en los supuestos de preservación de la seguridad ciudadana, en los cuales se admite que, bajo determinados parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, sea posible limitar el derecho aquí comentado.

### El bien jurídico seguridad ciudadana y sus alcances

13. Aunque no existe una aproximación conceptual precisa en cuanto a lo que, para la Constitución representa la seguridad ciudadana, sino, básicamente, un conjunto de características o elementos que permiten integrar lo que sería su contenido, esta puede ser catalogada 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. Derechos como la vida, la integridad, la tranquilidad, la propiedad o la libertad personal, suelen ser los principales referentes que integran el contenido de la seguridad ciudadana en atención a lo que del Estado y la colectividad se espera, siendo evidente que, por sus alcances, se trata fundamentalmente de un bien jurídico de relevancia antes que de un atributo o libertad a título subjetivo.
14. De alguna forma la idea de los bienes jurídicos relevantes se encuentra, pues, asociada al interés general, mientras que el concepto de los derechos se asome al interés subjetivo particular de quien reclama por su defensa. Lo dicho cobra especial importancia si se parte del supuesto de que la ciudadanía ve cotidianamente arriesgada su seguridad como resultado del entorno conflictivo y antisocial, cuando no de la criminalidad mayoritariamente presente en las ciudades con abundante población y tráfico económico y, frente a la cual, se hace necesaria una específica política de seguridad en favor de la colectividad. En el Estado social de derecho, por otra parte, es incuestionable la existencia de roles vitales para la consecución de grandes objetivos. Vista la seguridad ciudadana como uno de esos roles en los que todo Estado se compromete, no cabe discusión alguna respecto del papel relevante que le toca cumplir y la especial posición que el ordenamiento constitucional le suele otorgar.
15. Cabe precisar que, cuando se trata de bienes jurídicos como los aquí descritos, no resulta extraño, sino perfectamente legítimo el que, bajo determinadas circunstancias; y como se anticipó anteriormente, los derechos puedan verse restringidos en determinados ámbitos de su contenido, a fin de compatibilizar los



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

objetivos sociales propios de todo bien constitucional con los intereses individuales correspondientes a todo atributo o libertad. Naturalmente, no es que los derechos se encuentren posicionados por debajo de los bienes jurídicos y ni siquiera a un mismo nivel o jerarquía, pero es evidente que, ante la existencia de ambas categorías al interior del ordenamiento, se hace imperioso integrar roles en función de los grandes valores y principios proclamados desde la Constitución. En ese gran reto ponderativo, el juez constitucional ocupa un papel gravitante.

### **Las vías de tránsito público y el establecimiento de rejas como medida de seguridad vecinal**

16. Exceptuados los ámbitos de lo que constituye el dominio privado, todo aquel espacio que desde el Estado haya sido estructurado como referente para el libre desplazamiento de personas, puede ser considerado una vía de tránsito público. Dentro de tales espacios (avenidas, calles, veredas, puentes, plazas, etc.) no existe, en principio, restricción o limitación a la locomoción de los individuos, esto es, no existe la necesidad de pedir autorización alguna ni ante el Estado ni ante particular alguno, presumiéndose que su pertenencia le corresponde a todos y no a determinada persona o grupo de personas en particular.
  
17. Las vías de tránsito público, por otra parte, sirven no solo para permitir el desplazamiento de las personas, sino para facilitar otros ámbitos de su autodeterminación o el ejercicio de una diversidad de derechos constitucionales (trabajo, salud, alimentación, descanso, etc.). Como tales se constituyen en un elemento instrumental sumamente importante del cual depende la satisfacción plena o la realización de una multiplicidad de objetivos personales.
  
18. Siendo las vías de tránsito público libres en su alcance y utilidad, pueden, sin embargo, y en determinadas circunstancias, ser objeto de regulaciones y aun de restricciones. Cuando estas provienen directamente del Estado, se presumen acordes con las facultades que el propio ordenamiento jurídico reconoce en determinados ámbitos (como ocurre, por ejemplo, con las funciones de control de tránsito efectuadas por los gobiernos municipales); cuando provienen de particulares, existe la necesidad de determinar si existe alguna justificación sustentada en la presencia, o no, de determinados bienes jurídicos.
  
19. Justamente en la existencia o reconocimiento del bien jurídico seguridad ciudadana, se encuentra lo que, tal vez, constituya la más frecuente de las formas a través de la cual se ven restringidas las vías de tránsito público. Tras la consabida necesidad de garantizar que la colectividad no se vea perjudicada en sus derechos más elementales frente al entorno de inseguridad recurrente en los últimos tiempos, se ha vuelto una práctica reiterada el que los vecinos o las organizaciones que los representan, opten por colocar rejas o instalar mecanismos de seguridad en las vías de tránsito público. Aunque queda claro que no se trata de todas las vías (no podría implementarse en avenidas de tránsito fluido, por ejemplo) y que solo se limita a determinados perímetros (no puede tratarse de zonas en las que el comercio es frecuente), es un hecho incuestionable que la colocación de los citados mecanismos



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obliga a evaluar si el establecimiento de todos ellos responden a las mismas justificaciones y si pueden asumir toda clase de características.

20. Este Colegiado ha tenido la oportunidad de precisar en ocasiones anteriores que el establecimiento de rejas como medidas 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. Lo inconstitucional sería, en todo caso, que el mecanismo implementado o la forma de utilizarlo resulte irrazonable, desproporcionado o, simplemente, lesivo de cualquiera de los derechos constitucionales que reconoce el ordenamiento. Como lo ha sostenido la Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial N.º 81 sobre “*Libertad de Tránsito y Seguridad Ciudadana. Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana*”, emitido en el mes de enero del 2004, p. 42, “No se puede admitir un cierre absoluto de una vía pública, ya que ello afectaría el contenido esencial del derecho al libre tránsito. Consecuentemente, se debe garantizar que los enrejados no sean un obstáculo para el ejercicio del derecho al libre tránsito, sino sólo una limitación razonable y proporcional. Ello quiere decir que dicha medida tiene que estar justificada por los hechos que le han dado origen, el crecimiento de la delincuencia; por la necesidad de salvaguardar un interés público superior, la protección del bien jurídico seguridad ciudadana; y debe ser proporcionada a los fines que se procuran alcanzar con ella”;

### El caso planteado

21. Como ya se ha precisado, lo que la demandante cuestiona en el presente caso es la instalación de rejas principalmente en la intersección de las calles que dan acceso a su vivienda (cuadra 74 del Jr. Manco Cápac con Av. Venus), así como la instalación de rejas en una serie de intersecciones cercanas al lugar donde reside, por considerar que tal sistema de seguridad resulta violatorio de su libertad de tránsito. Aunque reconoce que quienes directamente han colocado dichas rejas son un grupo de particulares (vecinos del lugar en realidad), objeta el proceder de la Municipalidad Distrital de Los Olivos argumentando que, con la pasividad con la que se viene encarando el problema suscitado, se pretende convalidar las transgresiones de las que viene siendo objeto.

22. Merituados los argumentos de las partes, así como las instrumentales obrantes en el expediente, este Colegiado considera que la demanda interpuesta resulta legítima, pero solo en parte, habida cuenta de que **a)** está demostrado, conforme aparece de las instrumentales de fojas 2, 32 y 33 de los autos, que la instalación de rejas en todas y cada una de las intersecciones de las vías que dan acceso al domicilio de la recurrente fue realizada de manera absolutamente unilateral y sin contar con el permiso municipal correspondiente, incluso sin justificar las razones objetivas en la implementación de tal sistema de seguridad; **b)** aunque no es inconstitucional el que los vecinos de un determinado lugar opten por un determinado sistema de enrejado o vigilancia destinado a preservar la seguridad de quienes residen en determinado lugar, no puede tomarse dicha decisión sin el conocimiento de todos los involucrados ni mucho menos de espaldas a la autoridad municipal, lo que, en todo caso, es la que debe autorizar, previa evaluación del caso, la implementación del



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sistema solicitado. En dicho contexto, es irrelevante, en el presente caso, que las rejas puedan encontrarse abiertas, semiabiertas o simplemente cerradas, pues lo esencial es que han sido instaladas sin ningún tipo de permiso o autorización, contraviniendo el carácter público de toda vía de tránsito o desplazamiento a la par que imponiendo los derechos de un grupo de ciudadanos por encima de los correspondientes a otros; **c)** si bien la demandante alega que la corporación edil demandada viene actuando en complicidad con los vecinos que implementaron el sistema cuestionado, dicha afirmación no es rigurosamente cierta. La Municipalidad Distrital de Los Olivos, en todo momento, ha reconocido el carácter ilegal de las rejas instaladas. Prueba de ello lo constituyen los Oficios N.<sup>os</sup> 118-2003-MDLO/DSU-LC-TP y 119-2003-MDLO/DSU-LC-TP, emitidos con fecha 5 de febrero del 2003, por la Jefatura de la División de Servicios Urbanos de dicha comuna, en los que se deja claramente establecida la inexistencia de autorización alguna en favor de los vecinos del lugar; **d)** aunque es un hecho que la autoridad edil no tiene la responsabilidad de coparticipación que alega la recurrente en la instalación de las rejas, no deja de ser cierto, y en ello sí debe puntualizar este Colegiado, que su actitud resulta excesivamente pasiva, pues si, como se señala en sus mismos oficios, el sistema de seguridad implementado es absolutamente ilegal y ni siquiera existe documento alguno mediante el cual se solicite la instalación del mismo, es inconcebible que la comuna demandada se limite a una simple exhortación de buena voluntad, como la que aparece en la última parte de sus comunicaciones a fin de que sean los mismos vecinos los que *motu proprio* se encarguen de arreglar sus propios problemas. Tal renuncia al principio de autoridad constituye un despropósito que, efectivamente, puede considerarse lesivo del derecho de la recurrente, si se parte del supuesto que implica ignorar los reclamos en torno de su libertad de tránsito y la evaluación que impostergablemente debería hacerse frente al sistema implementado. En dicho contexto, no es justificación la carencia de normativa sobre el tema en el distrito de Los Olivos, pues dentro de sus funciones y para la fecha en que se planteó el presente problema, bien pudo optarse por una normativa especial vía ordenanza; **e)** este Tribunal, ciertamente, no pretende, con la presente sentencia, que la municipalidad demandada adopte comportamientos verticales o autoritarios frente al problema descrito, pero sí que asuma las obligaciones que le imponen sus propias normas, tanto más cuanto que de las mismas depende la eficacia y respeto de los derechos constitucionales pertenecientes a los vecinos. Su actuación, en tal sentido, y por lo que aparece de los actuados, constituye una omisión constitucional intollerable que debe ser corregida inmediatamente. En dicho contexto, sus obligaciones son evaluar el sistema de seguridad implementado, manteniéndolo solo en el supuesto de que cumpla los requisitos, hoy en día establecidos para toda la Provincia de Lima mediante la Ordenanza N.<sup>o</sup> 690 o, en su defecto, proceder a retirarlo indefectiblemente, en el caso de que no se ajuste a lo establecido por dicha normativa y, sobre todo, a lo expresamente reconocido por la Constitución.

23. Por consiguiente, habiéndose acreditado que, en el presente caso, existe una notoria omisión por parte de la municipalidad demandada que incide en los derechos invocados por la recurrente, aunque no un comportamiento de coparticipación con quienes instalaron el sistema de seguridad cuestionado, la presente demanda deberá


**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

estimarse en forma parcial, dentro de los términos establecidos por la presente sentencia.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confieren la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica

**HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA, EN PARTE**, la demanda.
2. Ordena que la Municipalidad Distrital de Los Olivos proceda, de conformidad con la Ordenanza N.º 690, a la evaluación inmediata del sistema de seguridad implementado en la intersección de la cuadra 74 del jirón Manco Cápac con avenida Venus, de la urbanización El Trébol, 2.<sup>a</sup> etapa, distrito de Los Olivos, así como de las intersecciones aledañas ubicadas en: a) la cuadra 71 del Jr. Manco Cápac con Av. Venus; b) la cuadra 71 del Jr. Manco Cápac con la Av. Angélica Gamarra; c) el Jr. Mayta Cápac con Av. Venus; d) el Jr. Atahualpa con Av. El Trébol (frente al Colegio Alfredo Rebaza); e) el Jr. Huiracocha con Av. El Trébol (también frente al Colegio Alfredo Rebaza); f) el Jr. Condorcanqui con las cuadras 3 y 4 de la Av. Angélica Gamarra; g) la Calle Apolo XI, entre Jr. Manco Cápac y Jr. Newton, y h) el Jr. Saturno, entre Jr. Manco Cápac y Jr. Newton (Panadería Sambor's).
3. Ordena que se proceda al retiro inmediato del sistema de seguridad anteriormente descrito, solo en el caso de que no se cumpla lo establecido por la Ordenanza N.º 690 y la Constitución Política del Perú.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**ALVA ORLANDINI  
GONZALES OJEDA  
GARCÍA TOMA**

Lo que certifico:

**Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra  
SECRETARIO RELATOR (e)**