



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 590/2020

EXP. N.º 01371-2018-PHC/TC

AMAZONA

VILMA ZELADA CHICANA

RAZÓN DE RELATORÍA

Con fecha 25 de setiembre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini y Sardón de Taboada, ha emitido, por unanimidad, la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** la demanda de *habeas corpus* que dio origen al Expediente 01371-2018-PHC/TC.

Asimismo, los magistrados Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera emitieron sus votos en fecha posterior, coincidiendo con el sentido de la ponencia.

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

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01371-2018-PHC/TC
AMAZONAS
VILMA ZELADA CHICANA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de setiembre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia. Se deja constancia de que los magistrados Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera votarán en fecha posterior.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Vilma Zelada Chicana contra la resolución de fojas 158, de fecha 15 de enero de 2018, expedida por la Sala Penal de Apelaciones y Liquidadora de Bagua de la Corte Superior de Justicia de Amazonas, que declaró improcedente la demanda de *habeas corpus* de autos.

ANTECEDENTES

El 12 de setiembre de 2017, doña Vilma Zelada Chicana interpone demanda de *habeas corpus* (folio 1) y la dirige contra la Municipalidad Distrital de la Florida, Pomacochas, representada por el alcalde Reyneldo Guevara Vitón. Solicita que se repongan las cosas al estado anterior a la construcción de una pared de 15 metros por la municipalidad demandada, pues esta le impide el ingreso al inmueble de su propiedad ubicado en la avenida Marginal S/N, esquina con el jirón Riobamba, distrito de la Florida, Pomacochas, por la puerta que da al jirón Riobamba. En consecuencia, requiere que se ordene la inmediata demolición de la pared y se prohíba a la demandada realizar este tipo de actos. Se alega la vulneración del derecho a la libertad de tránsito.

La favorecida refiere que es propietaria del citado inmueble, adquirido mediante contrato de donación en 1990. Precisa que, en 2004, el alcalde Percy Chávez Escalante de forma arbitraria construyó una pared de material noble en el jirón Riobamba, junto a su propiedad, con una dimensión de 15 metros lineales, desde la avenida Marginal hasta la parte posterior de su propiedad (12 metros) y continúa 3 metros en el frontis de su propiedad, sumando un total de 15 metros en el jirón Riobamba. Precisa que dicho inmueble colinda, por el frente, con la avenida Marginal; por la derecha, con el lote 2; y, por el lado izquierdo, con el jirón Riobamba. Además, se encuentra inscrito en la Partida Electrónica P35009349 de la Oficina Registral de Chachapoyas.

Agrega que dicho muro afecta la libertad locomotora de su padre y la propia, pues no tienen salida por la zona que colinda con el jirón Riobamba; que en dicha vía funciona un mercado informal los días sábados y domingos (ambulantes), perjudicando la salida de su propiedad; y que ha solicitado la demolición del citado muro, sin recibir respuesta.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01371-2018-PHC/TC
AMAZONAS
VILMA ZELADA CHICANA

Finalmente, acudió a la Defensoría del Pueblo-Chachapoyas, la cual realizó una diligencia en el lugar de los hechos el 22 de setiembre de 2016. Así, verificó la existencia del citado muro y que, al encontrarse su vivienda en una esquina, tiene derecho al uso y disfrute de su propiedad por ambos lados (avenida Marginal y jirón Riobamba). Asimismo, el alcalde y el gerente de la emplazada se comprometieron a abrir el acceso a su propiedad por el jirón Riobamba; sin embargo, lo condicionaron a la realización de obras, proyecto de alcantarillado, pistas y veredas, que están por ejecutarse.

El Primer Juzgado Unipersonal de Bagua, mediante la Resolución 2, de fecha 18 de setiembre de 2017 (folio 39), admite a trámite la demanda de *habeas corpus*.

El alcalde de la Municipalidad Distrital de la Florida, Pomacochas, señala que una gestión anterior erigió la pared materia de controversia (folio 55); que el muro se construyó por existir una quebrada de difícil tránsito, por seguridad y a fin de brindar mayores facilidades a los pobladores, también se construyeron una pista y veredas; y que la demandante inició este proceso después de 13 días de producido el hecho vulnerador. Además, expone que a la demandante no se le ha restringido su derecho al libre tránsito, pues el bien inmueble cuenta con accesos de salida y entrada a la vía pública, e, incluso, la pared materia de controversia es contigua a la construida por la demandante.

En el acta de constatación del 20 de octubre de 2017 (fojas 74), realizada por el juez del Primer Juzgado Unipersonal de Bagua, la emplazada refiere que en el lugar en controversia se ha construido por haber existido una quebrada de difícil tránsito, por seguridad y a fin de brindar mayores facilidades a los pobladores, e, incluso, también se construyeron una pista y veredas, en atención de las facultades conferidas por la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

El Primer Juzgado Unipersonal de Bagua, el 16 de octubre de 2017, declara fundada la demanda (folio 83) por estimar que la favorecida es propietaria de la vivienda ubicada en la avenida Marginal S/N, esquina con jirón Riobamba; que el ingreso a su domicilio ha sido obstaculizado parcialmente al edificarse la pared de concreto por orden de la Municipalidad de la Florida, Pomacochas, afectando su libertad de tránsito o de locomoción para acceder a ciertos lugares de su domicilio; y que la favorecida se ve obligada a ingresar a su domicilio por la casa contigua, que es de su padre.

Refiere que, si bien se advierte que la demandante tiene acceso peatonal por la avenida Marginal S/N (frontis del bien inmueble), esto no ocurre con las entradas y/o salidas del bien inmueble (puertas y ventanas), respecto al lado izquierdo, pues se encuentra edificada una pared de concreto por la municipalidad demandada.

En fojas 129 y 130, obran las actas de entrega y de ejecución de sentencia, ambas del 24 de noviembre de 2017.



La Sala Penal de Apelaciones y Liquidadora de Bagua de la Corte Superior de Justicia de Amazonas (folio 158) revocó la apelada y, reformándola, declaró improcedente la demanda por considerar que del análisis de los medios probatorios obrantes en autos se puede advertir que se trataría de un hecho que no es del ámbito de protección del *habeas corpus*; pues en un proceso constitucional no se determinan situaciones administrativas y de índole civil por tener una vía propia, y no puede ser utilizado para proteger derechos no acogidos por el contenido esencial del mismo.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se repongan las cosas al estado anterior a la construcción de una pared de 15 metros por la municipalidad demandada; pues esta le impide el ingreso al inmueble de su propiedad ubicado en la avenida Marginal S/N, esquina con el jirón Riobamba, distrito de la Florida, Pomacochas, por la puerta que da al jirón Riobamba. En consecuencia, la demandante requiere que se ordene la inmediata demolición de la pared y se prohíba a la demandada realizar este tipo de actos. Se alega la vulneración del derecho a la libertad de tránsito.

El derecho fundamental a la libertad de tránsito

2. La Constitución, en el artículo 2, inciso 11 (también en el artículo 25, inciso 6, del Código Procesal Constitucional), reconoce el derecho de todas las personas “[...] 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”.
3. Esta disposición constitucional procura reconocer que todo nacional o extranjero con residencia establecida puede circular libremente o sin restricciones por el ámbito de nuestro territorio patrio, habida cuenta de que, en tanto sujetos con capacidad de autodeterminación, tiene la libre opción de disponer cómo o por dónde desplazarse, ya sea que dicho desplazamiento suponga facultad de ingreso hacia el territorio del Estado, circulación o tránsito dentro de este, o suponga simplemente salida o egreso del país.
4. Este Tribunal, respecto al derecho a la libertad de tránsito, ha señalado lo siguiente:

La facultad de libre tránsito comporta el ejercicio del atributo de *ius movendi et ambulandi*. Es decir, supone la posibilidad de desplazarse autodeterminativamente en función a las propias necesidades y aspiraciones personales, a lo largo y ancho del territorio, así como a ingresar o salir de él, cuando así se desee (Sentencia 02876-2005-PHC/TC).



Asimismo, ha señalado que el derecho al libre tránsito es un elemento conformante de la libertad y una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, y que esta facultad de desplazamiento se manifiesta a través del uso de las vías de naturaleza pública o privada de uso público. Este derecho se puede ejercer de manera individual y física, o a través de la utilización de herramientas, tales como vehículos motorizados, locomotores, etcétera.

5. En el presente caso, de la Partida Electrónica P35009349 de la Oficina Registral de Chachapoyas Sunarp (folio 10) y del contrato de donación del 29 de agosto de 2004 (f. 16), se acredita que doña Vilma Zelada Chicana es propietaria del inmueble ubicado en la avenida Marginal S/N, esquina con el jirón Riobamba, el cual cuenta con un área de 72,20 m², con los siguientes linderos: por el frente, con la avenida Marginal; por la derecha, con el lote 2; por la izquierda, con el jirón Riobamba; y, por el fondo, con el lote 2.
6. En el acta de constatación de fecha 20 de octubre de 2017, que obra en fojas 74 de autos, realizada por el Primer Juzgado Unipersonal de Bagua, se precisa lo siguiente:
 - 1.- Bien inmueble ubicado en la Av. Marginal S/N, esquina con el Jr. Riobamba del distrito de Florida -Pomacochas, procediéndose a verificar la construcción de una pared de ladrillos de aprox. de 17.5 metros de ancho, teniendo de altura 3.20 cm [...] donde se ha edificado una estructura con tubos y fierros de construcción, con techos de calamina del metraje antes indicado, encontrando en el mismo puesto de mercado, conteniendo bancas, mesas, sillas, utilizadas al parecer como puesto de venta ambulantes.
 - 2.- Se puede apreciar, dos cajas de agua con tapa metálica, con inscripciones M.D.F.P, asimismo se puede apreciar que la estructura metálica cuenta con instalaciones de luz y focos ahorradores su estructura.
*En este acto se solicita autorización a la demandante a su domicilio para la constatación interna *realizándose el ingreso por otro predio* ubicado en la Av. Marginal 421, la misma que tiene su entrada de puerta metálica [...].
 - 3.- Al interior del inmueble, se aprecia una pared de concreto construida, la misma que obstruye la salida hacia la Av., Riobamba con una dimensión de 7.40 cm aproximadamente de ancho [...].
7. En el presente caso, conforme al acta de constatación citada, se acredita la existencia de una pared de concreto, la cual obstruye el ingreso y la salida al domicilio de la favorecida en el jirón Riobamba.
8. Por lo expuesto, este Tribunal declara que, en el presente caso, se ha vulnerado el derecho a la libertad de tránsito, reconocido en el artículo 2, inciso 11, de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01371-2018-PHC/TC
AMAZONAS
VILMA ZELADA CHICANA

Efectos de la presente sentencia

9. Se ordena el retiro de la pared de concreto en la parte que obstruye el ingreso y la salida de la favorecida de su vivienda, ubicada en la avenida Marginal S/N, esquina con el jirón Riobamba, distrito de la Florida, Pomacochas.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda porque se ha acreditado la vulneración del derecho a la libertad de tránsito.
2. Ordenar el inmediato retiro y demolición del muro en la parte que impide el libre tránsito en el jirón Riobamba, distrito de la Florida, Pomacochas, provincia de Bongará, departamento de Amazonas.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

SARDÓN DE TABOADA

PONENTE SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01371-2018-PHC/TC
AMAZONAS
VILMA ZELADA CHICANA

VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente voto con fecha posterior, a fin de precisar el sentido de mi voto y expresar que coincido con el sentido de la ponencia presentada. Considero que corresponde declarar **FUNDADA** la demanda.

Lima, 12 de octubre de 2020

S.

RAMOS NÚÑEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01371-2018-PHC/TC
AMAZONAS
VILMA ZELADA CHICANA

VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Estoy de acuerdo con el sentido de la ponencia, en la medida que declara fundada la demanda. No obstante, considero necesario realizar las siguientes precisiones:

Sobre la noción de “contenido esencial” de los derechos fundamentales

1. En la sentencia se utiliza la noción de “contenido esencial” para hacer referencia a una porción de cada derecho fundamental que “merece protección a través del proceso de amparo”, a diferencia de otros ámbitos que, si bien forman parte del derecho, no están incluidos su “contenido esencial” y, por ende, no merecerían tutela a través del proceso de amparo, por tratarse de contenidos tienen origen más bien en la ley (los llamados contenido “no esencial” o “adicional”).
2. Al respecto, conviene además tener presente que en la jurisprudencia de este Tribunal se encuentra que la expresión “contenido esencial” se ha usado de distinto modo. En especial, ha sido entendida como límite infranqueable, determinado *ab initio*, para el legislador de los derechos fundamentales; como un contenido iusfundamental que solo puede hallarse tras realizar un examen de proporcionalidad; o como aquel contenido iusfundamental protegido directamente por la Constitución que permite la procedencia del amparo, entre otros usos.
3. En lo que concierne al uso que se le da en esta sentencia, dicha comprensión ha requerido que este órgano colegiado establezca “listas” de contenidos iusfundamentales, a través de las cuales el Tribunal instituye cuáles ámbitos del derecho considera como parte del contenido esencial y cuáles quedan fuera. Esta operación, qué duda cabe, es sumamente discrecional, y por ello, corre el riesgo de devenir en arbitraria, máxime si nos encontramos ante derechos de configuración legal como el derecho a la pensión. Además de ello, su consecuencia es que se presentan casos en lo que algunos contenidos, los cuales realmente forman parte del derecho, y por ende merecerían protección a través del amparo, han quedado excluidos de esta posibilidad de tutela urgente pues no fueron incluidos en la decisión del Tribunal Constitucional. Esto ha pasado, por ejemplo, con respecto de algunas personas de edad avanzada, a quienes este Tribunal ha tutelado su derecho a acceder a una pensión, pese a no encontrarse dentro de los supuestos considerados como “contenido esencial” del derecho a la pensión. Por el contrario, sigue excluyendo de tutela aquellos casos en los que se demanda acceder a pensiones mayores de 415 nuevos soles, a pesar de que el “mínimo vital” que en su momento justificó establecer la mencionada cifra, ha variado notoriamente.
4. Al respecto, y como hemos explicado en otras oportunidades, consideramos que esta noción de “contenido esencial” suele generar confusión y no aporta mucho más que la noción de “contenido de los derechos”, a secas. Téngase presente que, finalmente,



EXP. N.º 01371-2018-PHC/TC
AMAZONAS
VILMA ZELADA CHICANA

la expresión utilizada por el Código Procesal Constitucional es la de “contenido constitucionalmente protegido” de los derechos.

5. En este sentido, consideramos que casos como el presente podrían analizarse a partir del *análisis sobre la relevancia constitucional del caso*, fórmula establecida en la STC 02988-2013-AA, tomando en consideración reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Allí se recordó que tanto el artículo 5, inciso 1, como el artículo 38 del Código Procesal Constitucional prescriben la improcedencia de la demanda si esta no está dirigida a la defensa de ámbitos protegidos por derechos constitucionales. Con más detalle, se indicó que su determinación requiere, básicamente¹:

(1) Verificar que existe una *norma de derecho constitucional* pertinente para el caso (es decir, una interpretación válida de disposiciones que reconocen derechos constitucionales). Esto exige encontrar, primero, una disposición (enunciado normativo) que reconozca el derecho fundamental invocado, que puede ubicarse tanto en la Constitución, como en los tratados de derechos humanos, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional o en la jurisprudencia supranacional vinculante para el Estado peruano. Seguidamente, será necesario establecer las normas (interpretaciones, significados) que se desprendan válidamente de las disposiciones que reconocen derechos, de tal forma que pueda reconocerse qué protege realmente el derecho invocado.

Ahora bien, esto de ninguna forma descarta la posibilidad de que se tutelen derechos constitucionales no reconocidos de modo expreso (derechos implícitos o no enumerados); sin embargo, en tal caso será necesario vincular interpretativamente el derecho invocado en la demanda con lo dispuesto en la cláusula constitucional que reconoce los derechos fundamentales no enumerados (artículo 3 de la Constitución²).

Asimismo, de lo anterior no se desprende que los derechos constitucionales de desarrollo legal queden desprotegidos; al respecto, debe tenerse en cuenta que, en general, los derechos constitucionales siempre son desarrollados, concretados o actualizados por los jueces y el poder político (legislativo y administrativo), sin que ello contradiga o disminuya su naturaleza iusfundamental. Solo en caso que la legislación de desarrollo rebalse el ámbito constitucionalmente protegido de un

¹ Con matices, cfr. STC Exp. N.º 00665-2007-PA/TC, f. j. 5.a y b, STC Exp. N.º 06218-2007-HC/TC, f. j. 10.

² Constitución Política del Perú

“Artículo 3.- La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.”



EXP. N.º 01371-2018-PHC/TC
AMAZONAS
VILMA ZELADA CHICANA

derecho, que se trate de derechos de origen legal, o si el contenido del derecho merece protección en otra vía (lo que corresponderá ser analizado a partir de otra causal de improcedencia) se declarará improcedente la demanda³.

(2) Constar que el demandante se beneficie de la posición jurídica amparada por la norma iusfundamental encontrada. Es decir, luego de analizado el ámbito protegido del derecho, debe determinarse si lo alegado en la demanda (en la pretensión, en los hechos descritos) son subsumibles en el ámbito normativo del derecho, describiéndose a estos efectos quién es el titular del derecho (sujeto activo), el obligado (sujeto pasivo) y la concreta obligación iusfundamental. En otras palabras, es necesario acreditar la titularidad del derecho, más aun, la existencia de una “relación jurídica de derecho fundamental”⁴.

(3) Finalmente, debe verificarse que la afectación o restricción cuestionada incida en el ámbito protegido por el derecho invocado, cuando menos de modo preliminar o *prima facie*, es decir, sin necesidad de ingresar a analizar el fondo del caso. En efecto, a través de esta causal de improcedencia no se trata de demostrar la existencia de una intervención justificada o ilegítima (lo que solo se conocerá con certeza al finalizar el proceso constitucional), sino de descartar que estemos ante un caso de “afectación aparente”, en la medida que la lesión o amenaza, si bien perturba de alguna forma intereses del actor, finalmente no incide en ningún contenido constitucionalmente relevante.

6. Además de ello, debe tenerse en cuenta que en algunos casos excepcionales este análisis de relevancia iusfundamental puede ser insuficiente; por ejemplo: cuando la Constitución prevé excepciones al ejercicio del referido derecho; cuando la interpretación que se hace de la disposición que reconoce el derecho es irrazonable o absurda; cuando la demanda reivindica un contenido manifiestamente ilícito y tal ilicitud no es puesta en duda; cuando la titularidad del derecho requiere, de modo necesario, condiciones adicionales de aplicación; cuando se busca tutelar un ámbito aparentemente protegido, pero que el Tribunal Constitucional ha excluido expresamente en su jurisprudencia de observancia obligatoria, entre situaciones que casuísticamente puedan presentarse. En este supuesto, atendiendo al caso concreto, será necesario tener en cuenta consideraciones adicionales al examen de tres pasos señalado *supra*, para determinar si lo alegado hace referencia al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado, y con ello resolver la procedencia de la demanda.
7. Consideramos que a partir de este análisis puede determinarse, de manera ordenada

³ Cfr. STC Exp. N° 03227-2007-PA/TC, f. j. 3; RTC Exp. N° 9096-2006-PA/TC, f. j. 2.

⁴ Cfr., *mutatis mutandis*, RTC Exp. N° 01581-2010-PHD/TC, f. j. 6, STC Exp. N° 01417-2005-AA/TC, f. j. 25-27.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01371-2018-PHC/TC
AMAZONAS
VILMA ZELADA CHICANA

y con coherencia conceptual, si la afectación o la amenaza alegada en una demanda incide realmente en el contenido protegido por el derecho fundamental invocado y, en ese sentido, si *prima facie* merece tutela a través de un proceso constitucional; prescindiéndose, pues, de nociones equívocas como la de “contenido esencial”.

8. Esto, desde luego, sin perjuicio de que casos auténticamente referidos al contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales que se invocan finalmente puedan ser declarados improcedentes, en atención a las otras causales de improcedencia contenidas también en el Código Procesal Constitucional.

Sobre la necesidad de distinguir entre afectación y violación o amenaza de violación de un derecho fundamental

9. Asimismo, encuentro presente una confusión de carácter conceptual, que se repite asimismo en otras resoluciones del Tribunal Constitucional, la cual consiste en utilizar las expresiones “afectación”, “intervención” o similares, para hacer a referencia ciertos modos de injerencia en el contenido de derechos o de bienes constitucionalmente protegidos, como sinónimas de “lesión”, “violación” o “vulneración”.
10. En rigor conceptual, ambas nociones son diferentes. Por una parte, se hace referencia a “intervenciones” o “afectaciones” iusfundamentales cuando, de manera genérica, existe alguna forma de incidencia o injerencia en el contenido constitucionalmente protegido de un derecho, la cual podría ser tanto una acción como una omisión, podría tener o no una connotación negativa, y podría tratarse de una injerencia desproporcionada o no. Así visto, a modo de ejemplo, los supuestos de restricción o limitación de derechos fundamentales, así como muchos casos de delimitación del contenido de estos derechos, pueden ser considerados *prima facie*, es decir, antes de analizar su legitimidad constitucional, como formas de afectación o de intervención iusfundamental.
11. Por otra parte, se alude a supuestos de “vulneración”, “violación” o “lesión” al contenido de un derecho fundamental cuando estamos ante intervenciones o afectaciones iusfundamentales negativas, directas, concretas y sin una justificación razonable. Por cierto, calificar a tales afectaciones como negativas e injustificadas, a la luz de su incidencia en el ejercicio del derecho o los derechos alegados, presupone la realización de un análisis sustantivo sobre la legitimidad de la interferencia en el derecho.

Lima, 29 de setiembre de 2020

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA