



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 656/2020



EXP. N.º 04747-2017-PHC/TC

MOQUEGUA

WILBER VÍCTOR NAVINTA TOBAR

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de diciembre de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento de los magistrados Ramos Núñez y Ferrero Costa, aprobado en la sesión de Pleno del día 27 de febrero de 2018. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini, Ramos Núñez y Ferrero Costa, y los votos singulares de los magistrados Sardón de Taboada y Ledesma Narváez.

#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Wilber Víctor Navinta Tobar contra la resolución de fojas 47, de fecha 31 de octubre de 2017, expedida por la Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Moquegua, que declaró improcedente la demanda de *habeas corpus* de autos.

#### ANTECEDENTES

Con fecha 17 de octubre de 2017, el recurrente interpone demanda de *habeas corpus* contra la jefa provincial de Ilo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), doña Julia Yolanda Cuela Choque, y contra el jefe de la División Policial de Ilo, don Helbert Jaime Espinoza Ochoa. Alega que, a través de los medios de comunicación social, el INEI ha difundido una orden de inamovilidad de las personas con la finalidad de realizar en Censo Nacional 2017, medida que se efectuaría de ocho de la mañana a cinco de la tarde del día domingo 22 de octubre de 2017, lo cual amenaza de sus derechos a la libertad de tránsito y a la libertad personal, puesto que las personas que se resistan a acatar la mencionada inamovilidad serían detenidas por efectivos policiales. Afirma que la Constitución no establece que se tenga que prohibir el tránsito de las personas a efectos de realizar un censo.

Realizada la investigación sumaria, la jefa de la Provincial de Ilo del INEI, doña Julia Yolanda Cuela Choque, señala que el proceso del censo no transgrede las normas y se encuentra debidamente regulado, por lo que el demandante, en su condición de ciudadano responsable, debe contribuir con su labor cívica a dicho proceso. De otro lado, el jefe de la División Policial de Ilo, coronel PNP Helbert Jaime Espinoza Ochoa, señala que la institución policial que representa no ha difundido ni se ha pronunciado por medida restrictiva alguna relacionada con el citado censo. Afirma que, conforme a lo señalado por el Decreto Supremo 062-2017-PCM, la Policía Nacional está obligada a participar y apoyar en el censo.

MP1



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04747-2017-PHC/TC  
MOQUEGUA  
WILBER VÍCTOR NAVINTA TOBAR

El Primer Juzgado de Investigación Preparatoria de Ilo, con fecha 19 de octubre de 2017, declaró infundada la demanda. Estima que las detenciones policiales en el marco del censo se darían cuando se presenten hechos apartados de lo ordinario, como la actuación ilícita de un ciudadano. Señala que, a través del Ministerio del Interior, se ha indicado que no se darán las detenciones policiales y que únicamente se invocará a los ciudadanos a que colaboren con el censo programado.

La Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Moquegua revocó la resolución apelada y declaró improcedente la demanda. Considera que la supuesta vulneración a la libertad de tránsito y a la libertad personal tiene que ser real, cierta y de inminente realización, pero en el caso no concurren dichas exigencias, ya que las alegadas restricciones no tienen sustento de su existencia más que algunas noticias propaladas por los medios de comunicación social.

### FUNDAMENTOS

#### Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que, en relación con el recurrente, se disponga la inaplicación de las disposiciones de inamovilidad y de detención contenidas en el Decreto Supremo 062-2017-PCM, publicado el viernes 2 de junio de 2017, y en la Norma Técnica Censal 012-2017-INEI/CPV, publicada el 7 de octubre de 2017, medidas que fueron difundidas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática a efectos de la realización del Censo Nacional 2017.

#### Análisis del caso de autos

2. La Constitución ha consagrado, en su artículo 200, inciso 1, que el *habeas corpus* procede contra el hecho u omisión de parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza la libertad personal o los derechos constitucionales conexos a ella; entre ellos, el derecho a la libertad de tránsito, cuya tutela se encuentra reconocida en el artículo 25, inciso 6, del Código Procesal Constitucional. En su artículo 2, inciso 11, la Constitución reconoce el derecho de toda persona a transitar por el territorio nacional, salvo limitaciones por razones de sanidad, por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería.
3. En este contexto normativo, tenemos que el propósito fundamental del *habeas corpus* restringido es tutelar el ejercicio del atributo *ius movendi et ambulandi* que constituye la posibilidad de desplazarse autodeterminativamente en función a las propias necesidades y aspiraciones personales, a lo largo y ancho del territorio, así

MA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04747-2017-PHC/TC  
MOQUEGUA  
WILBER VÍCTOR NAVINTA TOBAR

como a ingresar o salir de él, a través de las vías públicas o de vías que, sin ser públicas, presentan un uso público o común (servidumbre de paso, vías de tránsito de una edificación lineal, etc.), o el supuesto de restricción total de ingreso o salida del domicilio (vivienda/morada) de la persona. Estos supuestos de restricción deben ser apreciados en el caso en concreto a efectos de determinar su presunta inconstitucionalidad.

4. La Constitución ha previsto en el artículo 2, inciso 24, párrafo f, los supuestos en los cuales puede reputarse legítima o constitucional una restricción de la libertad personal; así, literalmente señala lo siguiente:

[...] Toda persona tiene derecho (...) a la libertad y a la seguridad personal. En consecuencia (...) Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito [...].

5. En esta línea normativa, se tiene que el Código Procesal Constitucional establece en su artículo 25, inciso 7, que el *habeas corpus* procede a fin de tutelar el derecho a no ser detenido sino por mandato escrito y motivado del juez, o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. Como se puede apreciar, la posibilidad de la detención de la persona ha sido reservada a los órganos jurisdiccionales o a la Policía Nacional del Perú en cumplimiento de los roles previstos en el artículo 166 de la propia Constitución, que son los de prevenir, investigar y combatir la delincuencia.

6. En relación con el presente caso, se tiene que, mediante el Decreto Supremo 062-2017-PCM, publicado del 2 de junio de 2017, se aprobaron las normas para la ejecución de los censos nacionales: XII de población, VII de vivienda y III de comunidades indígenas en el año 2017, norma que en su artículo 42 señala que el día del censo habrá inamovilidad de la población en el área urbana de todo el territorio nacional y sus aguas jurisdiccionales, desde las 8:00 hasta las 17:00. Asimismo, mediante el Decreto Supremo 076-2017-PCM, publicado del 15 de julio de 2017, el domingo 22 de octubre de 2017 fue declarado como el día del censo nacional.

7. Posteriormente, a través de la Resolución Jefatural 352-2017-INEI, publicada el 7 de octubre de 2017, se aprobó la Norma Técnica Censal 012-2017-INEI-CPV en cuyo artículo 2, párrafo "m)", señala que ninguna persona podrá transitar entre las 8:00 y 17:00 aunque haya sido empadronada. Agrega: "En caso contrario será detenida por las Fuerzas del Orden". Asimismo, en el artículo 6 de la referida norma técnica se indica que las personas que por razones de salud u otra emergencia debidamente comprobada necesiten movilizarse entre las 8:00 y 17:00



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04747-2017-PHC/TC

MOQUEGUA

WILBER VÍCTOR NAVINTA TOBAR

del día del censo deberán comunicarse con la oficina censal de su distrito, el funcionario censal o miembro de la Policía Nacional o fuerzas armadas próximo a su domicilio, a fin de obtener autorización para transitar.

8. Este Tribunal considera que el estado de inamovilidad referido en el Decreto Supremo 062-2017-PCM debe ser entendido a modo de exhortación y no de *mandamus*, puesto que colisiona con el derecho a la libertad de tránsito reconocido en el artículo 2, inciso 11, de la Constitución, sin que se manifieste sustento alguno respecto de cierta situación de excepción que la misma norma constitucional prevé.
9. Por otra parte, este Tribunal advierte que el Instituto Nacional de Estadística e Informática no cuenta con potestad constitucional ni legal para disponer la restricción de los derechos constitucionales a la libertad personal ni de libertad de tránsito de las personas, por lo que el dispositivo contenido en la Norma Técnica Censal 012-2017-INEI-CPV, el cual se refiere a que ninguna persona podrá transitar en las horas destinadas al censo y, de ser el caso, fuerzas del orden procederían a su detención, resulta inejecutable e ineficaz a efectos de restringir los mencionados derechos constitucionales, independientemente de las responsabilidades administrativas, penales u otras que podrían configurar el desacato a las normas de la obligatoriedad de todo nacional a participar del proceso del censo.
10. No obstante lo expuesto, en el caso de autos, este Tribunal advierte que la alegada medida de inamovilidad y eventual medida de detención personal contenidas en el Decreto Supremo 062-2017-PCM y la Norma Técnica Censal 012-2017-INEI-CPV se encontraban destinadas para el día del Censo Nacional 2017; es decir, circunscritas al día 22 de octubre de 2017.
11. En consecuencia, al ser la finalidad de los procesos constitucionales (entre los que se encuentra el *habeas corpus*), de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Código Procesal Constitucional, reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación del derecho a la libertad personal o sus derechos constitucionales conexos; en el presente caso, carecería, en principio, de objeto emitir pronunciamiento de fondo sobre el asunto controvertido, porque ha operado la sustracción de la materia. En efecto, conforme a lo señalado en el fundamento precedente, la alegada vulneración o amenaza de vulneración de los derechos a la libertad personal y de la libertad de tránsito del recurrente, que se habría materializado con la emisión del Decreto Supremo 062-2017-PCM y la Norma Técnica Censal 012-2017-INEI-CPV, cesaron el 22 de octubre de 2017.

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04747-2017-PHC/TC  
MOQUEGUA  
WILBER VÍCTOR NAVINTA TOBAR

12. Sin embargo, si bien es cierto que luego de la presentación de la demanda la agresión o amenaza de vulneración ha devenido en irreparable, la magnitud del agravio producido, que trasciende al caso concreto presentado, es tal que corresponde estimar la demanda en estricta aplicación del segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional.
13. En la misma línea de lo previsto por el mencionado artículo, este Tribunal dispone que se tomen las acciones que resulten pertinentes para evitar que la parte emplazada no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda. Es más, si se constata que la parte emplazada procede de modo contrario a lo que se disponga al respecto, pasan a aplicarse las medidas coercitivas previstas en el artículo 22 del Código Procesal Constitucional, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda.

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

### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda conforme al segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional, al haberse acreditado la vulneración del derecho a la libertad de tránsito y a la libertad personal.
2. Ordenar al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) que no vuelva a incurrir en las acciones que motivaron la interposición de la demanda de autos, bajo apercibimiento de aplicársele las medidas coercitivas previstas en el artículo 22 del Código Procesal Constitucional, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NÚÑEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA  
FERRERO COSTA

**Lo que certifico:**

  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

  
PONENTE  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04747-2017-PHC/TC

MOQUEGUA

WILBER VICTOR NAVINTA TOBAR

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto por las siguientes razones.

La ponencia analiza la constitucionalidad de la Resolución Jefatural 352-2017-INEI, que aprobó la Norma Técnica Censal N° 012-2017-INEI-CPV "Ejecución de La Entrevista Censal en el marco de los Censos Nacionales XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas".

Esta Norma Técnica, en su artículo 2, inciso m), señala lo siguiente:

Ninguna persona podrá transitar entre las 08:00 y 17:00 horas aunque haya sido empadronada. En caso contrario será detenida por las Fuerzas del Orden.

Coincido con la ponencia en que esta disposición es inconstitucional.

En efecto, por un lado se viola la libertad de tránsito (artículo 2, inciso 11, de la Constitución), pues toda persona tiene derecho a transitar por el territorio nacional, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería, que no es el caso.

También, se vulnera la libertad personal (artículo 2, inciso 24.f, de la Constitución), ya que una persona solo puede ser detenida por mandamiento escrito y motivado del Juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. En la Norma Técnica *sub examine* no hay flagrante delito ni mucho menos mandato judicial para justificar una detención.

En mi opinión, podría resultar admisible una disposición como la del artículo 42 del Decreto Supremo 062-2017-PCM ("El Día del Censo habrá inamovilidad de la población..."), entendida como "exhortación", según indica la ponencia en su fundamento 8. Pero en ningún caso esa "inamovilidad" puede constituir una amenaza a la libertad personal y de tránsito, como la contenida en el artículo 2, inciso m), de Norma Técnica Censal N° 012-2017-INEI-CPV, bajo análisis.

Por estas consideraciones, a fin de que el emplazado (INEI) no vuelva a incurrir en la amenaza a los derechos fundamentales mencionados, voto por declarar **FUNDADA** la demanda, de conformidad con el artículo 1 del Código Procesal Constitucional.

S.

FERRERO COSTA

**Lo que certifico:**

.....  
**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04747-2017-PHC/TC  
MOQUEGUA  
WILBER VÍCTOR NAVINTA TOBAR

### FUNDAMENTO DEVOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

En el presente caso, si bien concuerdo con la parte resolutive de la sentencia, discrepo y me aparto de lo afirmado en el fundamento 2 en cuanto sostiene literalmente que:

“La Constitución ha consagrado en su artículo 200, inciso 1, que el *habeas corpus* procede contra el hecho u omisión de parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza la libertad personal o los derechos constitucionales conexos a ella; entre ellos, el derecho a la libertad de tránsito, cuya tutela se encuentra reconocida en el artículo 25, inciso 6, del Código Procesal Constitucional. En su artículo 2, inciso 11, la Constitución reconoce el derecho de toda persona a transitar por el territorio nacional, salvo limitaciones por razones de sanidad, por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería.

Mi discrepancia se basa en las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, el artículo 200, inciso 1, de la Constitución Política del Perú, señala expresamente que el *habeas corpus*:

*“(...) procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos.”* (negrita agregada)

2. En tal sentido, el precitado fundamento 4, del que discrepo y me aparto, señala algo totalmente equivocado: que la Constitución hace referencia expresa a la libertad personal cuando en realidad se refiere en todo momento a la libertad individual, que no es lo mismo.
3. En efecto, equiparar libertad individual con libertad personal, como si fueran términos equivalentes o análogos, constituye un error y evidencia una confusión conceptual y teórica, toda vez que la libertad individual es un derecho continente, que comprende, entre otros, al derecho a la libertad personal o libertad física, así como a los derechos que aparecen detallados enunciativamente en el artículo 25 del Código Procesal Constitucional.

S.

**BLUME FORTINI**

**Lo que certifico:**

.....  
**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04747-2017-PHC/TC  
MOQUEGUA  
WILBER VÍCTOR NAVINTA TOBAR

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente fundamento de voto, porque, si bien comparto la decisión adoptada, no estoy de acuerdo con lo mencionado en el fundamento 2. El *habeas corpus*, dentro de su ámbito protegido, cobija a lo que se ha denominado la “libertad individual”, cuyo ámbito de protección es más extenso que el de la “libertad personal” y que puede abarcar, en ciertos supuestos, la protección frente a conductas fiscales. Sin embargo, en la sentencia se reduce el ámbito de protección de los procesos de *habeas corpus* a únicamente aquellos supuestos en los que exista alguna privación física de la libertad personal.

La relación entre libertad individual y libertad personal es de género a especie. Esta última garantiza la libertad física o corpórea, o sea, a la persona en cuanto ser corporal, contra todo tipo de restricciones o privaciones que puedan resultar ilegales o arbitrarias. En cambio, la libertad individual es más amplia y garantiza la capacidad del individuo de hacer o no hacer todo lo que no esté lícitamente prohibido. Es precisamente este último derecho el que es objeto de protección en los procesos de *habeas corpus*, y que la sentencia no reconoce en su totalidad al solamente involucrarla con la libertad corpórea.

Sin perjuicio de lo expuesto, en este caso, al no concurrir una situación especial que incida en la libertad individual, corresponde desestimar la demanda al no existir algún acto concreto que afecte en el ámbito constitucionalmente protegido de este derecho.

S.

RAMOS NÚÑEZ

**Lo que certifico:**

  
.....  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04747-2017-PHC/TC

MOQUEGUA

WÍLBER VÍCTOR NAVINTA TOBAR

### VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la opinión vertida por mis colegas magistrados, emito el siguiente voto singular, el mismo que se sustenta en las consideraciones siguientes:

1. El recurrente solicita el cese de la orden de inamovilidad y detención difundida por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Dicha medida contra la libertad personal se ejecutaría por parte de miembros policiales adscritos a la División y la Dirección de la Policía Nacional de Ilo. Alega la amenaza de afectación de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad personal.
2. Al respecto, alega que el INEI, con la finalidad de realizar el Censo Nacional 2017, a través de medios de comunicación social ha difundido una orden de inamovilidad para el domingo 22 de octubre de 2017. Afirma que las personas que se resistan a acatar la mencionada medida serán detenidas por los aludidos miembros policiales, lo cual afectará los derechos invocados.
3. Sobre el particular, considero que el recurso interpuesto no está referido a una cuestión de Derecho de especial trascendencia constitucional, toda vez que no alude a un asunto que requiera una tutela de especial urgencia, pues se cuestiona una supuesta amenaza de afectación de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad personal cuyos efectos a la fecha ha cesado.
4. En efecto, se tiene que la orden de inamovilidad se dispuso para el día del Censo Nacional 2017. En otras palabras, la alegada amenaza de los derechos invocados a la fecha ha cesado, pues esta se circunscribe al día 22 de octubre de 2017. Por consiguiente, no existe necesidad de la emisión de un pronunciamiento de fondo por haberse sustraído los hechos que en su momento sustentaron la postulación del *habeas corpus* (17 de octubre de 2017).
5. Sin perjuicio de lo antes expuesto, cabe precisar que la disposición contenida en la Norma Técnica Censal 12-2017-INEI/CPV, referida a que el día del censo habrá inamovilidad, que ninguna persona podrá transitar entre las 08:00 y 17:00 horas, y que caso contrario será detenida por las fuerzas del orden, debe ser entendida como una disposición que en los hechos tiene por finalidad alcanzar los objetivos trazados por el Estado Peruano con los Censos Nacionales: XII de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04747-2017-PHC/TC

MOQUEGUA

WILBER VÍCTOR NAVINTA TOBAR

Población y VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas en el año 2017, pero de ninguna manera puede ser concebida como una norma que tiene por finalidad detener policialmente a los ciudadanos que la incumplan, en términos equiparables a una detención policial por flagrancia delictiva o por mandato judicial.

Por las razones expuestas, considero que se debe declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

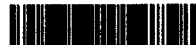
LEDESMA NARVÁEZ

**Lo que certifico:**

  
.....  
**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04747-2017-PHC/TC  
MOQUEGUA  
WILBER VÍCTOR NAVINTA TOBAR

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Discrepo de los fundamentos y fallo emitidos respecto del Expediente 04747-2017-PHC/TC, por las siguientes razones:

1. El recurrente alega que el INEI, con la finalidad de realizar el Censo Nacional 2017, a través de medios de comunicación social ha difundido una orden de inamovilidad para el domingo 22 de octubre de 2017. Afirma que las personas que se resistan a acatar la mencionada medida serán detenidas por los aludidos miembros policiales, lo cual afectará los derechos invocados.
2. Por ello, solicita el cese de la orden de inamovilidad y detención difundida por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), medida que sería ejecutada por los efectivos policiales adscritos a la División y la Dirección de la Policía Nacional de Ilo.
3. Sin embargo, esta Sala advierte que la orden de inamovilidad se dispuso para el día del Censo Nacional 2017. En otras palabras, la alegada amenaza de los derechos invocados a la fecha habría cesado, pues esta se circunscribe al día 22 de octubre de 2017. Por consiguiente, no existe necesidad de la emisión de un pronunciamiento de fondo por haberse sustraído los hechos que en su momento sustentaron la postulación del *habeas corpus* (17 de octubre de 2017).
4. En consecuencia, en aplicación del artículo 1 del Código Procesal Constitucional corresponde desestimar la presente demanda.
5. De otro lado, cabe señalar que la orden de inamovilidad no fue dispuesta por el INEI, sino, por la Presidencia del Consejo de Ministros, como aparece del artículo 42 del Decreto Supremo N° 062-2017-PCM.

Por estas razones, considero que la demanda debe ser declarada **IMPROCEDENTE**.

S.

SARDÓN DE TABOADA

**Lo que certifico:**

.....  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL