



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1693/2024

EXP. N.º 03389-2023-PHC/TC
AREQUIPA
MARIO RENÁN LAURA MAMANI Y
OTRO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de diciembre de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Mario Renán Laura Mamani contra la resolución de fecha 7 de agosto de 2023¹, expedida por la Cuarta Sala Penal de Apelaciones de Arequipa de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, que declaró improcedente la demanda de *habeas corpus* de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 7 de julio de 2023, don Mario Renán Laura Mamani y don Carlos Elías Mamani Chura interponen demanda de *habeas corpus*² contra don Fredy Zegarra Black y don Raúl Medina Monroy, alcalde y gerente de fiscalización, respectivamente, de la Municipalidad Distrital de José Bustamante y Rivero. Alegan la vulneración del derecho a la libertad de tránsito.

Los recurrentes solicitan que se ordene el cese de las medidas de seguimiento y hostigamiento por parte de la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero, que ha dispuesto y ejecutado el cierre del acceso a las instalaciones del local comercial Mi Mercado, lugar que constituye su centro de trabajo, al igual que de trescientos cuarenta y tres socios (entre asociados y propietarios), al impedirseles el libre tránsito y el acceso a sus propiedades.

Los recurrentes denuncian que los demandados han impuesto diversas medidas arbitrarias en perjuicio de la asociación Mi Mercado. Refieren que han ganado la apelación ante el Tribunal Fiscal, que declaró nulas las resoluciones de determinación de autovalúo y nulas las resoluciones de gerencia, y que, desde la notificación de dichas resoluciones, al igual que los propietarios han sido objeto de amenazas, imposición de multas, cierre de

¹ Folios 468 del expediente (Folio PDF 190, Tomo II).

² Folios 82 del expediente (Folio PDF 85, Tomo I).





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03389-2023-PHC/TC
AREQUIPA
MARIO RENÁN LAURA MAMANI Y
OTRO

puestos de trabajo y seguimiento por parte de los agentes municipales.

Don Mario Renán Laura Mamani sostiene que es presidente y representante de la asociación de comerciantes y productores de Mi Mercado y que celebró contrato de compraventa, mediante Escritura Pública 863, respecto del predio rústico denominado Juli, ubicado en el distrito de San José Luis Bustamante y Rivero. Alega que, desde que asumió el cargo de presidente de la Asociación, las autoridades de la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero han venido hostigándolos e impidiendo el desempeño de sus funciones y la de los asociados con actos arbitrarios con el ánimo de perjudicarlos. Refiere que es tal el hostigamiento y abuso de autoridad que ha llegado al punto de imponerles multas y sumas indebidas por el pago de arbitrios y serenazgo.

Los recurrentes precisan que, en venganza por haber ganado a la Municipalidad el proceso resuelto por el Tribunal Fiscal que determinó que no se le podía cobrar las sumas exorbitantes que pretendía el municipio, esta ha procedido a privar del acceso al mercado, limitando la libertad de tránsito del recurrente y la de los propietarios de la Asociación, colocando bloquetas de cemento y rejas de metal. Indican que la Municipalidad aún no ha cumplido con notificar la resolución de cierre del mercado ni la autorización para colocar bloques de cemento en la puerta de acceso al mercado, pero ha dispuesto su cierre y les impide el ingreso.

El Segundo Juzgado Especializado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, mediante Resolución 1, de fecha 7 de julio del 2023³, admite a trámite la demanda.

La procuradora pública Municipal de la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero, doña Ana Katya Cuadros Calderón, absuelve la demanda⁴ y solicita que sea declarada improcedente, pues los recurrentes refieren que tanto como ellos como trescientos cuarenta y tres socios trabajan en las instalaciones de Mi Mercado; es decir, que aluden a su centro de trabajo, mas no a su domicilio.

El 8 de julio de 2023 se realizó la diligencia de verificación judicial⁵, de la que se deja constancia en audio y video.

El Segundo Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de

³ Folios 95 del expediente (Folio PDF 98, Tomo I).

⁴ Folios 261 del expediente (Folio PDF 264, Tomo I).

⁵ Foja 277 del expediente (Folio PDF 280, Tomo I).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03389-2023-PHC/TC
AREQUIPA
MARIO RENÁN LAURA MAMANI Y
OTRO

Arequipa, por sentencia, Resolución 3, de fecha 10 de julio de 2023⁶, declaró fundada la demanda, por considerar que los recurrentes han acreditado ser representantes de la Asociación de Comerciantes y Productores de Mi Mercado; que la causa de la clausura del local comercial denominado Mi Mercado fue uno de los procedimientos administrativos sancionadores que le inició la municipalidad distrital demandada; que de los documentos presentados por la municipalidad demanda se hace evidente que se ha vulnerado el debido procedimiento administrativo, en atención al plazo de cinco días otorgado a la Asociación para presentar sus descargos, pero la sanción de clausura temporal del local se ejecutó el quinto día; es decir, cuando aún se podían presentar los descargos; además, no se expidió el informe final de instrucción conforme se indicó en la Notificación de Cargo 050-2023, ni la resolución administrativa por la cual se aplicó la sanción. En consecuencia, dispuso dejar sin efecto la medida complementaria de clausura temporal, hasta que se regularice el trámite del procedimiento administrativo sancionador; se ordenó el retiro de las bloquetas de cemento colocadas en la puerta del local comercial y que se retire de allí al personal de la municipalidad y al personal policial de apoyo que se encuentran en custodia del establecimiento; además, se ordena devolver la custodia del local a la Asociación de Comerciantes y Productores Mi Mercado, a efectos de que sus miembros, los trabajadores de dicho local y el público en general hagan libre ejercicio, sin algún tipo de restricciones, del derecho a la libertad de tránsito.

La procuradora pública Municipal de la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero, doña Ana Katya Cuadros Calderón interpone recurso de apelación⁷ contra la sentencia estimatoria de la demanda.

La Cuarta Sala Penal de Apelaciones de Arequipa de la Corte Superior de Justicia de Arequipa revocó la apelada, la reformó y la declaró improcedente, por considerar que la recurrida, lejos de analizar la procedencia de la acción promovida por los recurrentes, emitió un pronunciamiento de fondo, cuando, conforme a los hechos postulados, carecen de un contenido constitucionalmente protegido en la vía del proceso de *habeas corpus*, pues los hechos denunciados no se encuentran relacionados con la libertad de tránsito, sino que se pretende cuestionar diversas medidas administrativas que se dictaron en el marco de un procedimiento administrativo sancionador y que están directamente relacionadas con el incumplimiento de normas que regulan las actividades comerciales, por lo que han sido impuestas por la municipalidad dentro del ejercicio de sus funciones.

⁶ Folios 285 del expediente (Folio PDF 7, Tomo II).

⁷ Folios 429 del expediente (Folio PDF 151, Tomo II).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03389-2023-PHC/TC
AREQUIPA
MARIO RENÁN LAURA MAMANI Y
OTRO

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se disponga el cese de las medidas de seguimiento y hostigamiento por parte de la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero, que ha ordenado y ejecutado el cierre del acceso a las instalaciones del local comercial Mi Mercado, lugar que constituye el centro de trabajo de don Mario Renán Laura Mamani, don Carlos Elías Mamani Chura y de trescientos cuarenta y tres personas que son asociadas y propietarios, al impedirseles el libre tránsito y el acceso a sus propiedades.
2. Se alega la vulneración del derecho a la libertad de tránsito.

Análisis del caso concreto

3. La Constitución Política del Perú, en su artículo 2, inciso 11, 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”. 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, habida cuenta de que, en tanto sujetos con capacidad de autodeterminación, tienen la libre opción de disponer cómo o por dónde desplazarse, sea que dicho desplazamiento suponga la facultad de ingreso hacia el territorio del Estado, circulación o tránsito dentro de este, sea que suponga simplemente salida o egreso del país.
4. En la sentencia 02876-2005-PHC/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que esta facultad comporta el ejercicio del atributo *ius movendi et ambulandi*. En efecto, este Tribunal ha sostenido que este atributo supone la posibilidad de desplazarse autodeterminativamente en función de las propias necesidades y aspiraciones personales, a lo largo y ancho del territorio, así como la de ingresar o salir de él cuando así se desee. Se trata, en suma, de un imprescindible derecho individual y de un elemento conformante de la libertad. Más aún, deviene en una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, toda vez que se presenta como el derecho que tiene esta para poder ingresar, permanecer,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03389-2023-PHC/TC
AREQUIPA
MARIO RENÁN LAURA MAMANI Y
OTRO

circular y salir libremente del territorio nacional. Sin embargo, este derecho, como todos los demás, no es absoluto, sino que tiene que ejercerse según las condiciones que cada titular de este posee y de acuerdo con las limitaciones que la propia Constitución y la ley establecen.

5. Asimismo, la facultad de desplazamiento que supone el derecho a la libertad de tránsito 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; en el segundo supuesto, se manifiesta, por ejemplo, en el uso de las servidumbres de paso. Empero, en ambas situaciones, el ejercicio de dicha atribución debe efectuarse respetando el derecho de propiedad (sentencias 00846-2007-PHC/TC y 02876-2005-PHC/TC).
6. En efecto, este Tribunal Constitucional precisó que es perfectamente permisible que a través del proceso constitucional de *habeas corpus* se tutele la afectación del derecho a la libertad de tránsito de una persona cuando de manera inconstitucional se le impida el ingresar o salir de su domicilio (sentencia 02645-2009-PHC/TC); o cuando la restricción sea de tal magnitud que se obstaculiza totalmente el ingreso al domicilio del demandante, como el desplazarse libremente [...], entrar y salir, sin impedimentos (sentencia 05970-2005-PHC/TC, caso Pedro Emiliano Huayhuas Ccopa).
7. En el presente caso, los recurrentes aducen que los emplazados vulneran su derecho a la libertad de tránsito y de los socios del local comercial Mi Mercado, toda vez que han clausurado arbitrariamente el acceso a este colocando bloques de cemento y con la presencia de personal municipal y policial de apoyo.
8. Al respecto, este Tribunal Constitucional aprecia que por Resolución de Gerencia 068-2023-MDJLByR/GFYS, de fecha 20 de abril de 2023⁸, la Municipalidad Distrital de San José Luis Bustamante y Rivero dispone lo siguiente:

SE RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: IMPONER a ASOCIACIÓN DE COMERCIANTE Y PRODUCTORES MI MERCADO-ASDECOP, (...) una MULTA ascendente a S/. 69,690.00 (...) por

⁸ Folios 177 del expediente (Folio PDF 180, Tomo I).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03389-2023-PHC/TC
AREQUIPA
MARIO RENÁN LAURA MAMANI Y
OTRO

haber incurrido en las infracciones siguientes: (...) por abrir el establecimiento sin contar con la respectiva autorización municipal de apertura, (...); por no contar por con Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, (...); por instalar anuncios publicitarios en propiedad privada sin autorización municipal (...); por colocar bienes y/o mercadería en la vía pública obstaculizando el normal tránsito vehicular o peatonal (ocupación la vía pública con plantas, macetas y otros en el frontis del local) (...); por carecer del botiquín de primeros auxilios o falta de medicamentos, (...); permitir el ingreso y salida de personas (clientes) al mercado sin contar con mascarilla y/o usarla incorrectamente (...); por permitir que el personal (trabajadores, vendedores y estibadores) realicen actividades comerciales sin mascarilla y/o protector facial (...); por no contar con lavamanos operativos y/o mecanismos de desinfección abastecidos por cada 20 puestos de venta (...); por no contar cada comerciante del mercado con su dispositivo de desinfección de manos tales como alcohol o gel antibacterial (...); por no tener cronograma actualizado y publicado de limpieza y desinfección de todas las instalaciones del mercado (...); por no contar con SS.HH. con: dispensadores de jabón líquido abastecidos, papel toalla y/o tener tachos sin tapas (...); por no señalar en las puertas de ingreso el aforo total y el aforo COVID-19 (...); por no establecer y/o señalar un espacio para la carga y descarga de productos distante a la puerta de ingreso y salida (...).

ARTÍCULO SEGUNDO: DISPONER como medida complementaria **la CLAUSURA DEFINITIVA** del establecimiento **ASOCIACIÓN DE COMERCIANTES Y PRODUCTORES MI MERCADO. ASDECOP**, dedicado al giro de **MERCADO DE ABASTOS (...)**, por infringir **las normas reglamentarias municipales**, al poner en riesgo la vida de las personas que hacen uso de los servicios, al no contar con Licencia de Funcionamiento que autorice su funcionamiento. (...)

9. De lo expuesto en el fundamento *ut supra*, este Tribunal advierte que lo que realmente pretenden los recurrentes es cuestionar en sede constitucional la decisión tomada por la entidad municipal a través de un proceso administrativo sancionador, al verificar las condiciones en las que se encontraba el local comercial, lo que tuvo como consecuencia la imposición de diversas multas y la clausura del local comercial. Siendo ello así, su pretensión no puede ser tutelada, más aún cuando se observa que el recurrente pretende, a través del presente proceso constitucional, incumplir una disposición que la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero ha dictado en ejercicio legítimo de sus funciones, que, por cierto, de acuerdo al acta de verificación por parte del Segundo Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, el personal de la municipalidad que custodia una de las puertas de acceso al mercado señaló que estaba dejando ingresar a los que trabajan en dicho



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03389-2023-PHC/TC
AREQUIPA
MARIO RENÁN LAURA MAMANI Y
OTRO

establecimiento⁹.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de *habeas corpus*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE

⁹ Folios 471 del expediente (Folio PDF 193, Tomo II).