EXP. N.° 04584-2022-PHC/TC
CUSCO
JHON NINO CONZA ENRÍQUEZ representado por ANÍBAL GONZALES ATALA-ABOGADO

Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 30/09/2024 12:33:40-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de marzo de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, con la participación del magistrado Hernández Chávez, convocado para dirimir la discordia suscitada en autos, ha dictado la presente sentencia. El magistrado Domínguez Haro emitió voto singular y el magistrado Ochoa Cardich emitió fundamento de voto, los cuales se agregan. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Aníbal Gonzales Atala, abogado de don Jhon Nino Conza Enríquez, contra la resolución de fecha 20 de setiembre de 2022[1], expedida por la Primera Sala Penal de Apelaciones de Cusco de la Corte Superior de Justicia de Cusco, que declaró infundada la demanda de *habeas corpus* de autos.

Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/09/2024 15:01:16-0500

ANTECEDENTES

Con fecha 27 de junio de 2022, don Aníbal Gonzales Atala interpone demanda verbal de *habeas corpus* a favor de don Jhon Nino Conza Enríquez[2] contra el jefe de la Policía Nacional de Tránsito de Cusco y el alcalde de la Municipalidad Provincial de Cusco. Denuncia la vulneración del derecho a la libertad de tránsito.

Solicita que se deje de intervenir a los vehículos de la empresa Super Mix y que se permita el libre tránsito de los conductores que están siendo retenidos de forma indebida por el lapso de media hora aproximadamente por la vía expresa de Cusco a efectos de imponerles papeletas.

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/09/2024 16:29:04-0500

Recuerda que el 27 de junio de 2022, a las 7:30 horas de la mañana, personal de la Policía de Tránsito intervino diversos vehículos de la empresa Super Mix, los retuvo e impidió el libre tránsito por donde se desplazaban, esto es, en la vía expresa de Cusco. Precisa que el citado impedimento al libre

[1] Foja 139 del expediente.
[2] Foja 1 del expediente.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/04584-2022-HC.pdf

Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ PEDRO ALFREDO FIR 09618150 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/09/2024 12:02:36-0500

Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR 06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/09/2024 19:44:43-0500

tránsito del favorecido y de algunos conductores de la empresa Super Mix resulta arbitrario, porque la Ordenanza Municipal 038-2017-MPC[3], emitida por la Municipalidad Provincial de Cusco, no forma parte del ordenamiento jurídico conforme a lo establecido en el artículo 44 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, al no haber cumplido los requisitos establecidos por la norma, esto es, por haber sido publicada en un diario que no era el *Diario judicial de Cusco*.

Agrega que en las reuniones sostenidas con la municipalidad demandada se explicó de forma detallada esta situación, pero que aún sigue reteniéndose a los conductores de la empresa Super Mix.

El Séptimo Juzgado de Investigación Preparatoria de Cusco mediante Auto de Rechazo Liminar de Demanda de *Habeas Corpus*, Resolución 1, de fecha 28 de junio de 2022[4], declaró la improcedencia liminar de la demanda, al considerar que lo alegado alude a situaciones de carácter administrativo que el derecho constitucional no puede resolver; es decir, que no versan sobre la restricción al libre tránsito de las personas ni de algún otro derecho correspondiente al derecho a la libertad de las personas, sino que estarían relacionadas con discrepancias de la parte demandante sobre la intervención de los vehículos de la empresa Super Mix ordenada por la Municipalidad Provincial de Cusco, lo cual no constituye objeto de protección del *habeas corpus*.

La Primera Sala Penal de Apelaciones de Cusco de la Corte Superior de Justicia de Cusco, mediante Auto de Vista, Resolución 5, de fecha 25 de julio de 2022[5], declaró nula la Resolución 1, de fecha 28 de junio de 2022, y ordenó que otro juez asuma competencia de la demanda y que emita resolución, tras considerar que el *a quo*, al declarar la improcedencia de la demanda en forma liminar, contravino la prohibición prevista en el artículo 6 del Nuevo Código Procesal Constitucional, que prohíbe al juez rechazar la demanda sin sustento normativo alguno, y sin emitir pronunciamiento sobre los fundamentos de la demanda, lo que vulneró el debido proceso de la parte demandante y su derecho a la motivación de resoluciones judiciales. Además de ello, se consideró que no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 34 y 35 del Nuevo Código Procesal Constitucional, relacionado con el trámite en los casos de supuesta detención arbitraria o en casos distintos, que incluyen,

[3] Foja 118 del expediente.
[4] Foja 3 del expediente.
[5] Foja 98 del expediente.

de ser el caso, la citación a la audiencia única respectiva si lo requieren las circunstancias.

El Tercer Juzgado de Investigación Preparatoria de Cusco mediante Resolución 7, de fecha 10 de agosto de 2022[6], admite a trámite la demanda de *habeas corpus*.

La procuradora pública de la Municipalidad Provincial de Cusco solicita que la demanda sea declarada improcedente[7]. Al respecto alega que la designación del diario *La República* como *Diario judicial del Cusco* para el año 2018 se realizó a partir del día 22 de enero de 2018 y que antes se encontraba vigente la designación del *Diario del Cusco*. En ese sentido, la designación del *Diario del Cusco* como diario judicial estuvo vigente hasta el 21 de enero del 2018, por lo que la publicación de la Ordenanza Municipal 38-2017-MPC, realizada el 12 de enero de 2018, fue conforme a lo establecido en el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades, por lo que se encuentra vigente. Agrega que la División de la Policía de Tránsito de la PNP tiene la función de dirigir y ejecutar las operaciones policiales de fiscalización para el cumplimiento de las normas de tránsito por parte de los usuarios de la infraestructura vial a nivel nacional (identificar al conductor y verificar los datos del vehículo) conforme al artículo 2 del Decreto Supremo 028-2009-MTC, y que estos actos de fiscalización por parte de la policía de tránsito no pueden ser considerados como actos limitativos al derecho de libre tránsito.

El Tercer Juzgado de Investigación Preparatoria de Cusco mediante sentencia, Resolución 9, de fecha 1 de septiembre de 2022[8], declaró infundada la demanda, al considerar que la publicación de la Ordenanza Municipal 038-2017-MPC, el 12 de enero de 2018, en el diario *El Cusco*, se realizó antes de que el diario *La República* fuese designado *Diario judicial del Cusco* conforme a la Resolución Administrativa 003-2018-PCED-CSJCU-PJ, de fecha 19 de enero de 2018. Por consiguiente, no es patente la alegada afectación, máxime si el derecho a la libertad de tránsito, especialmente de vehículos, puede ser objeto de regulaciones, lo que resulta compatible con las facultades de la Policía Nacional del Perú de efectuar el control y el tránsito de vehículos, en resguardo de la seguridad de la ciudadanía; por tanto, no constituye *per se* un acto lesivo.

[6] Foja 107 del expediente.
[7] Foja 111 del expediente.

[8] Foja 123 del expediente.

La Primera Sala Penal de Apelaciones de Cusco de la Corte Superior de Justicia de Cusco confirmó la apelada por similares fundamentos. Estima que la libertad de tránsito no es un derecho absoluto, ya que puede y debe ser limitado por diversas razones; que, en este caso, la Ordenanza Municipal 038-2017-MPC, la cual con carácter de ley dispone que los vehículos con un peso superior a las 8.5 toneladas no pueden circular en la provincia de Cusco entre las seis de la mañana y las nueve de la noche, es una limitación establecida en la ley que resulta razonable, por lo que es de cumplimiento obligatorio para las personas naturales y jurídicas que laboran con vehículos de carga pesada, con el fin de salvaguardar la vida de los transeúntes y evitar la congestión y la saturación de vías públicas, a la par que su deterioro. La Sala concluye que la publicación de la ordenanza municipal se ajusta a ley, al igual que la imposición de las papeletas de tránsito.

FUNDAMENTOS

Petitorio

1. El objeto de la demanda es que se deje de intervenir a los vehículos de la empresa Super Mix y que se permita el libre tránsito de los conductores que están siendo retenidos de forma indebida por el lapso de media hora aproximadamente por la vía expresa de Cusco a efectos de imponerles una papeleta.

2. Se alega la vulneración del derecho a la libertad de tránsito.

Análisis del caso concreto

3. La Constitución establece en el artículo 200, inciso 1, que a través del *habeas corpus* se protege tanto la libertad personal como los derechos conexos a ella. No obstante, debe tenerse presente que no cualquier reclamo que alegue *a priori* la afectación del derecho a la libertad personal o a los derechos conexos puede reputarse efectivamente como tal y merecer tutela, pues para ello es necesario analizar previamente si los actos denunciados afectan el contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados.

4. El Tribunal Constitucional ha establecido que el *habeas corpus* restringido permite tutelar el ejercicio del atributo *ius movendi et ambulandi*, que consiste en la posibilidad de desplazarse

autodeterminativamente en función de las propias necesidades y aspiraciones personales, a lo largo del territorio nacional, así como a ingresar o salir de él, y en su acepción más amplia en aquellos supuestos en los cuales se impide, ilegítima e inconstitucionalmente, el acceso a ciertos lugares, entre ellos, el propio domicilio[9]. Sin embargo, como todo derecho fundamental, la libertad de tránsito no es un derecho absoluto, ya que puede y debe ser limitado por diversas razones.

5. El Tribunal ha declarado que la vía de tránsito público está constituida por todo aquel espacio que desde el Estado haya sido estructurado como referente para el libre desplazamiento de personas; por lo que, en principio, no existe restricción o limitación a la locomoción de los individuos. Sin embargo, siendo las vías de tránsito público libres en su alcance y utilidad, pueden, en determinadas circunstancias, ser objeto de regulaciones y aun de restricciones. Ello no implica necesariamente que esta situación sea arbitraria o irracional, pues, como ya se ha establecido, los derechos no son absolutos. Además, se ha expresado que, cuando las restricciones provienen directamente del Estado, se presumen acordes con las facultades que el propio ordenamiento jurídico reconoce en determinados ámbitos[10].

6. En el presente caso, este Tribunal aprecia que la Ordenanza Municipal 038-2017-MPC en cuestión, fue publicada en el *Diario del Cusco* con fecha 12 de enero de 2018[11], con lo que se cumplió el requisito de publicación o difusión para que sea cumplida al día siguiente de su publicación conforme a lo establecido por el artículo 44 de la Ley Orgánica de las Municipalidades. La cuestionada ordenanza señala que el incumplimiento de sus disposiciones sobre el tonelaje de los vehículos cuya circulación se encuentra limitada conforme a un horario y obtención de permisos establecido en los artículos 3, 4 y 5 de la citada ordenanza municipal constituye infracciones (segunda disposición complementaria) que están sujetas a sanción. En ese sentido, la restricción dispuesta en la referida ordenanza municipal no resulta arbitraria, desproporcionada ni irracional. Asimismo, el petitorio de la demanda se sustenta en una alegación realizada en forma general sobre la retención de los vehículos

[9] Cfr. sentencias recaídas en los Expedientes 05970-2005-PHC/TC; 07455-2005-PHC/TC, entre otros.
[10] Cfr. recaída en el Expediente 03167-2014-PHC/TC.
[11] Fojas 118 del expediente.

de la empresa Super Mix, pero no se alude a la imposición de una papeleta respecto de algún vehículo determinado.

7. Por consiguiente, la reclamación del recurrente no está referida al contenido constitucionalmente protegido del derecho tutelado por el *habeas corpus*, por lo que resulta de aplicación el artículo 7, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE

EXP. N.° 04584-2022-PHC/TC
CUSCO
JHON NINO CONZA ENRÍQUEZ representado por ANÍBAL GONZALES ATALA-ABOGADO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

En el presente caso y aún cuando me encuentro de acuerdo con la ponencia en el sentido de declarar improcedente la demanda, discrepo parcialmente de la fundamentación que allí aparece, en el extremo que paso a precisar.

Al respecto, en la medida que no se ha realizado ningún análisis sobre el contenido de la Ordenanza Municipal 038-2017-MPC, sino que solo se constata su existencia formal y se describe lo regulado, considero que no se puede concluir que la restricción allí dispuesta "no resulta arbitraria, desproporcionada ni irracional". Tal conclusión requeriría que se evalúe la conformidad de lo allí dispuesto con el ordenamiento constitucional, es decir, en el fondo, si las restricciones establecidas en la ordenanza superan el examen de proporcionalidad, lo que no ha ocurrido.

Sin perjuicio de lo anterior, coincido con que la demanda formula una alegación genérica en torno a la vulneración iusfundamental supuestamente ocurrida, dirigida a cuestionar una intervención que ya cesó y que no aparece contenida en ninguna multa o papeleta en específico, por lo que sí resulta de aplicación la causal de improcedencia establecida en artículo 7, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional.

S.

OCHOA CARDICH

EXP. N.° 04584-2022-PHC/TC
CUSCO
JHON NINO CONZA ENRÍQUEZ representado por ANÍBAL GONZALES ATALA-ABOGADO

VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero al sentido de la ponencia en mayoría, que resuelve: Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de *habeas corpus.*

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ

EXP. N.° 04584-2022-PHC/TC
CUSCO
JHON NINO CONZA ENRÍQUEZ representado por ANÍBAL GONZALES ATALA-ABOGADO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la opinión de mis distinguidos colegas, emito el presente voto singular, pues, a mi juicio, lo argumentado encuentra sustento en el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental al libre tránsito y, por eso mismo, amerita un pronunciamiento de fondo, aunque desestimatorio.

1. En la presente causa, la parte demandante denuncia que la Ordenanza Municipal 038-2017-MPC[12], emitida por la Municipalidad Provincial de Cusco, no forma parte del ordenamiento jurídico conforme a lo establecido en el artículo 44 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, al no haber cumplido los requisitos establecidos por la norma, esto es, por haber sido publicada en un diario que no era el *Diario judicial de Cusco*. Por ese motivo, la retención del vehículo que conduce, como la del resto de vehículos de la empresa Súper Mix atenta contra el derecho fundamental al libre tránsito.

2. Ahora bien, en el fundamento 9 de la sentencia dictada en el Expediente 03948-2004-PHC/TC, se precisó lo siguiente: [la libertad de tránsito mediante vehículos o no] puede ser ejercida en las rutas y zonas establecidas, conforme a las limitaciones previstas en la legislación sobre la materia. Sin embargo, [tales] límites [no pueden ser] irrazonables o arbitrarios que impidan el ejercicio del derecho a la libre circulación vehicular o que tiendan a desnaturalizar el fin y uso de los bienes públicos del Estado […].

3. Entonces, queda claro que lo argumentado encuentra sustento en el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental al libre tránsito, por lo que, no resulta de aplicación la causal de improcedencia tipificada en el numeral 1 del artículo 7 del Nuevo Código Procesal Constitucional. Por ende, corresponde emitir un pronunciamiento de fondo. Precisamente por ello, disiento de lo señalado por mis honorables colegas, quienes consideran que la demanda es improcedente.

[12] Foja 118 del expediente.

4. Empero, la demanda resulta infundada por una razón objetiva: la ordenanza municipal que impone la limitación a la circulación de los vehículos de la empresa recurrente, así como las sanciones ante su eventual incumplimiento, sí ha sido publicada conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades. No es cierto, por tanto, que dicha ordenanza municipal no forme parte del ordenamiento jurídico. Y ello es así, pues dicha ordenanza fue publicada en el *Diario del Cusco* con fecha 12 de enero de 2018[13]; en consecuencia, se cumplió el requisito de publicación o difusión para que sea cumplida al día siguiente de su publicación conforme a lo establecido por el artículo 44 de la Ley Orgánica de las Municipalidades.

Siendo ello así, considero que la demanda resulta infundada.

S.

DOMÍNGUEZ HARO

[13] Fojas 118 del expediente.