EXP. N.° 03909-2009-PHC/TC
APURÍMAC
WALTER PALOMINO GONZALES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de junio de 2010, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Landa Arroyo, Calle Hayen y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Walter Palomino Gonzales contra la sentencia expedida por Sala Mixta Descentralizada e Itinerante de Andahuaylas y Chincheros de la Corte Superior de Justicia de Apurímac, de fojas 276, su fecha 18 de junio de 2009, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 27 de abril de 2009, el recurrente interpone demanda de hábeas corpus contra el Alcalde del distrito de Talavera, señor Reynoso Gutiérrez; la Gerente Municipal del distrito de Talavera, señora Inga Aliaga; el Alcalde encargado del Distrito de Talavera, señor Vivanco La Torre; el Presidente de la Unidad Vecinal Chumbibamba, señor Palomino Leguía, y los miembros de la Junta Directiva de la Unidad Vecinal Chumbibamba, señores Armandina Quintana y Epifanio Ccorisapra Quintana, con la finalidad de que se disponga el retiro de las columnas de cemento y cadena metálica instalada en la carretera que da acceso al sector Saywa-Torrepata en la Unidad Vecinal de Chumbibamba-distrito de Talavera, puesto que con ello se está restringiendo su derecho al libre tránsito.

Refiere el demandante que la Municipalidad Distrital de Talavera le ha denegado la autorización para que realice la actividad de transporte y extracción de agregados y materiales para la construcción en el Distrito de Talavera, decisión que ha sido impugnada. Señala que los emplazados le vienen restringiendo el acceso al sector Saywa-Torrepata, con el argumento de que existe una ordenanza municipal que prohíbe dicha actividad, lo que afecta no solo su derecho al libre tránsito, sino el de las demás personas que requieran transitar por dicho camino.

Realizada la investigación sumaria, el demandante se ratifica en el contenido de su demanda. Por otro lado, los trabajadores de la Municipalidad emplazados refieren que en ningún momento se ha dispuesto la colocación de columnas de cemento ni cadenas metálicas que obstaculicen el libre tránsito y que solo han resuelto un pedido de extracción de materiales, desestimándolo sobre la base de lo dispuesto por la Ordenanza

Municipal N° 009-2008-MDT. Por su parte los miembros de la Junta Directiva de la Unidad Vecinal Chumbibamba señalaron que el demandante viene realizando trabajos de extracción sin autorización de la Municipalidad y que esto ha ocasionado el desvío del cauce del río, lo que afecta gravemente el medio ambiente y la salud de los pobladores de dicho lugar, por lo que han tenido que colocar dos columnas de cemento con una cadena para evitar que el demandante continúe realizando dichas actividades. Agrega que el impedimento es solo del tránsito de los vehículos, mas no de los peatones.

El Segundo Juzgado Penal de Andahuaylas declara fundada la demanda en cuanto se emplaza a los miembros de la Junta Directiva de la Unidad Vecinal Chumbibamba, por considerar que de los actuados se ha acreditado la vulneración al derecho a la libertad de tránsito del demandante.

La Sala Superior revisora, revocando la apelada, declara infundada la demanda considerando que la tranquera colocada no vulnera el derecho a la libertad de tránsito del recurrente, puesto que los peatones pueden transitar por dicha vía. Agrega que la medida adoptada tiene por objeto evitar la explotación irracional que afecta no solo al medio ambiente, sino también a los pobladores.

FUNDAMENTOS

Delimitación del Petitorio

1. La presente demanda tiene por objeto que se disponga el retiro de los muros de cemento con la cadena instalada en la carretera de acceso al sector Saywa-Torrepata en la Unidad Vecinal de Chumbibamba-Distrito de Talavera, puesto que ello afecta el derecho a la libertad de tránsito del accionante.

2. Es preciso señalar, además, que de la investigación sumaria realizada se observa que los propios miembros de la Junta Directiva de la Unidad Vecinal de Chumbibamba han reconocido que sin autorización municipal han instalado los muros de cemento con la cadena que impide el acceso al sector mencionado, por lo que teniendo la demanda de amparo como finalidad el retiro de dicho impedimento, se debe de entender solo contra los miembros de la mencionada Unidad Vecinal.

Derecho a la Libertad de tránsito

3. La Constitución establece expresamente en el artículo 2°, *inciso* 11, que toda persona tiene derecho "A elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional y salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o aplicación de la ley de extranjería". A su vez, el Código Procesal Constitucional en el artículo 25°, *inciso* 6, señala que procede el hábeas corpus ante la acción u omisión que amenace o vulnere "El derecho de los nacionales o de los extranjeros residentes a ingresar, transitar o salir del territorio nacional, salvo mandato judicial o aplicación de la Ley de Extranjería o de Sanidad".

4. Este Colegiado en reiteradas oportunidades ha precisado que la facultad de libre tránsito comporta el ejercicio del atributo *ius movendi et ambulandi*. Es decir, supone la posibilidad de desplazarse autodeterminativamente en función de 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. Se trata 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 toda persona para ingresar, permanecer, circular y salir libremente del territorio nacional.

Los alcances genéricos de la libertad de tránsito o derecho de locomoción y la existencia de límites sobre su ejercicio

5. La libertad de tránsito o derecho de locomoción es, dentro del catálogo de atributos susceptibles de tutela por vía del hábeas corpus, de los más tradicionales. Con este se busca reconocer que todo nacional o extranjero con residencia establecida pueda circular libremente, o sin restricciones, por el ámbito de nuestro territorio, pues 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, sea que suponga simplemente salida o egreso del país. Dicho atributo, por otra parte, se encuentra también reconocido por los artículos 12 ° y 13° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por 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, se encuentra, sin embargo, por mandato expreso de la propia Constitución

y conforme a los criterios recogidos por los instrumentos internacionales antes referidos, sometido a una serie de límites o restricciones en su ejercicio. Dichas restricciones pueden ser de dos clases; explícitas o implícitas.

7. Las restricciones calificadas como 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 tiene que ver con el hecho de que ninguna persona puede ser restringida en su libertad individual, salvo que exista un mandato formal emitido por autoridad judicial. Dentro de 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 para tal efecto, queda claro que cuando esta 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, 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 puede verse perjudicada o entorpecida la investigación o proceso del que tal juzgador tiene conocimiento. En tales circunstancias, no es que el derecho se torne restringido por un capricho del juzgador, sino por la necesidad de que el servicio de justicia y los derechos que está obligada a garantizar no sufran menoscabo alguno y puedan verse materializados sin desmedro de los diversos objetivos constitucionales.

9. El segundo supuesto parte de que el derecho de locomoción solo le corresponde a los nacionales o extranjeros con residencia establecida, y supone que quien sin pertenecer a nuestro Estado, pretende ingresar, transitar o salir libremente de su territorio, se expone a ser expulsado 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 a título universal, 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 Estado y aquellos que otros que carecen de tal vínculo. En tales circunstancias, no es que se niegue la posibilidad de poder gozar de un derecho o quienes no nacieron en nuestro territorio o no poseen nuestra nacionalidad, sino que resulta posible o plenamente legítimo imponer ciertas reglas de obligatorio cumplimiento para

viabilizar el goce de dichos atributos. Hipótesis similar ocurre, por citar un supuesto distinto, en el ámbito de derechos como los 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 hipótesis, de lo que se trata es de garantizar que el ejercicio de dicho atributo no ponga en peligro derechos de terceros e incluso derechos distintos de la misma persona que intenta el desplazamiento. Tal contingencia podría ocurrir, de suyo, en el caso de una epidemia o grave enfermedad que pudiera detectarse en determinada zona o sector del territorio del país. En tales circunstancias, queda claro que la restricción del 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, tiene que ver 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 resulta siendo el derecho de tránsito o de locomoción. Dentro de dicho contexto debe precisarse que lo que resulta limitable o restringible no es el ejercicio de la totalidad del derecho o los derechos de todos los ciudadanos, sino de aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los objetivos de restablecimiento a los que propende el régimen excepcional, para efectos de 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 son, 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.

Sobre las vías de tránsito público

13. 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, pues se presume que la vía pública pertenece a todos y no a determinada persona o grupo de personas en particular.

14. Las vías de tránsito público, por otra parte, sirven no solo para permitir el desplazamiento peatonal, sino para facilitar otros ámbitos de su autodeterminación o el ejercicio de una diversidad de derechos constitucionales (trabajo, salud, alimentación, descanso, etc.); y 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.

15. Ahora bien, 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); no obstante, cuando provienen de particulares, existe la necesidad de determinar si existe alguna justificación razonable sustentada en la presencia, o no, de determinados bienes jurídicos, es decir, solo puede admitirse la restricción del derecho a la libertad de tránsito por parte de un particular cuando se evidencie el peligro de otros bienes jurídicos, los que, realizando la ponderación del caso, harán necesaria la restricción de uno para la protección de otro.

En el presente caso

16. De autos se observa que los miembros de la Junta Directiva de la Unidad Vecinal de Chumbibamba han instalado una cadena entre dos columnas de cemento, restringiendo de ese modo el libre tránsito del demandante, advirtiéndose que no cuentan con la autorización municipal respectiva. De las declaraciones de los miembros de la aludida junta directiva (ff. 61 y 67) se extrae que ellos colocaron dicho obstáculo con la finalidad de que se le impida al demandante el pase para que

realice las labores de extracción de materiales del río Chumbao, puesto que ello estaría afectando el medio ambiente y la salud de los pobladores.

17. De las instrumentales que obran en autos se evidencia que la Municipalidad emplazada, dentro de sus competencias, ha tomado las acciones pertinentes para sancionar al demandante por los actos realizados, habiéndole impuesto multas (fojas 74) y comunicado al Ministerio Público sobre los hechos acaecidos para que este, actuando dentro de sus facultades, promueva la denuncia penal por el delito contra el medio ambiente y los recursos naturales (f. 78). Por tanto, la entidad edil ha dispuesto las acciones pertinentes encaminadas a sancionar al demandante por los actos realizados contra el medio ambiente, actos que precisamente son el fundamento sobre el que los emplazados se basan para la restricción del derecho a la libertad de tránsito, conforme manifiestan los integrantes de la Unidad Vecinal (fojas 61 y 67).

18. En tal sentido, al haber el ente edil asumido competencia respecto a las acciones realizadas por el demandante, no puede un particular –en este caso la Junta Directiva de la Unidad Vecinal de Chumbibamba– restringir el derecho a la libertad de tránsito del demandante con el solo argumento de proteger derechos difusos, ya que esto implicaría un proceder independiente, que desconoce las funciones que le corresponden al ente municipal, implicando ello la permisión para que los particulares actúen de forma autónoma, dándoles la facultad de restringir vías de uso público, cuando ellos así lo consideren.

19. Por tanto, del análisis realizado no se desprende una situación excepcional en la que exista justificación para que un particular tome acciones urgentes en defensa de un derecho constitucional, puesto que es competencia de la Municipalidad, en primer lugar, restringir las vías de uso publico y, en segundo lugar, adoptar la medidas tendentes a proteger y garantizar un medio ambiente equilibrado. En tal sentido, la restricción ordenada por la Junta Directiva emplazada resulta ilegitima, ya que no existe una justificación razonable para ello, por lo que la demanda debe ser estimada al haberse acreditado la vulneración del derecho a la libertad de tránsito del demandante.

20. Cabe señalar que la Municipalidad Distrital de Talavera es la llamada a disponer las restricciones de las vías públicas a las que hubiere lugar en el ámbito de su competencia, puesto que, sobre la base de la defensa de bienes jurídicos de relevancia constitucional, puede legítimamente limitar el acceso a una vía de uso público. Asimismo, la Municipalidad emplazada debe implementar mecanismos efectivos (administrativos y normativos) que garanticen que la vía de acceso al

sector Saywa-Torrepata no sea utilizada para depredar el río Chumbao, buscando, por le contrario, protección y equilibrio del medio ambiente.

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda de hábeas corpus y, en consecuencia, ordena a los miembros de la Junta Directiva de la Unidad Vecinal de Chumbibamba que retiren los muros de cemento con la cadena instalada en la carretera que da acceso al sector Saywa-Torrepata en la Unidad Vecinal de Chumbibamba-Distrito de Talavera.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LANDA ARROYO
CALLE HAYEN
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR