



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 864/2020

EXP. N.º 02452-2018-PHC/TC

CUSCO

WASHINGTON

SANTIAGO

FLORES MATTO

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 19 de noviembre de 2020, los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido, por unanimidad, la siguiente sentencia, que declara **INFUNDADA** la demanda de *habeas corpus* que dio origen al Expediente 02452-2018-PHC/TC.

Asimismo, el magistrado Miranda Canales formuló un fundamento de voto.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y el voto antes referido, y que los magistrados intervinientes en el Pleno 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 02452-2018-PHC/TC
CUSCO
WASHINGTON SANTIAGO FLORES
MATTO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de noviembre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados, Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, y Espinosa-Saldaña Barrera pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Miranda Canales, que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Washington Santiago Flores Matto contra la resolución de fojas 84, de fecha 11 de abril de 2018, expedida por la Primera Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Cusco, que declaró improcedente la demanda de *habeas corpus* de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 14 de febrero de 2018, don Washington Santiago Flores Matto en representación de la Junta de Vecinos para la Defensa de los Intereses de la Parroquia de San Blas interpone demanda de *habeas corpus* y la dirige contra don Carlos Manuel Moscoso Perea en su condición de alcalde de la Municipalidad Provincial de Cusco. Solicita que se le permita al actor y a los favorecidos el acceso vehicular en las calles adyacentes a la Plaza de Armas de Cusco, para lo cual se deberá ordenar el cese de la prohibición de tránsito y desplazamiento de vehículos motorizados y la apertura de las referidas calles. Se alega la vulneración del derecho a la libertad de tránsito.

Sostiene el actor que en el año 2013, se aprobó el plan de desarrollo de la Municipalidad Provincial de Cusco con vigencia hasta el año 2023, plan que debería cumplirse de forma paulatina. Precisa que con fecha 1 de abril de 2015, la municipalidad demandada emitió el Decreto de Alcaldía 02-2015-MPC por el cual se dispuso el inicio del plan piloto “Plaza para Todos” y se ordenó la restricción de ingreso de los vehículos motorizados en el horario desde las 9:00 a las 22:00 horas entre los días 6 y 19 de 2015, medida que forma parte del proceso de peatonalización del centro histórico del Cusco.

Añade que diferentes vecinos del centro histórico del Cusco con fecha 13 de abril de 2015, se interpuso una denuncia penal contra el alcalde demandado por haber actuado sin algún tipo de comunicación previa o fundamento técnico y mediante abuso de autoridad, denuncia que dio mérito a la apertura de la Carpeta Fiscal 483-2015-FEPPD, en la cual se le requirió que dentro del plazo de cinco días presente la ordenanza municipal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02452-2018-PHC/TC
CUSCO
WASHINGTON SANTIAGO FLORES
MATTO

y los documentos que sustenten sus actuaciones, lo cual no cumplió pero procedió a abrir al tránsito vehicular la Plaza de Armas de Cusco por lo cual se archivó la citada denuncia.

Agrega que la Ley Orgánica de Municipalidades en su artículo 42 prevé que por decreto de alcaldía se pueden emitir ordenanzas y/o tomar decisiones administrativas internas pero no se puede emitir disposiciones que afecten a la ciudadanía como resulta ser el cierre de la Plaza de Armas de Cusco, medida que en todo caso debió efectuarse a través de una ordenanza municipal.

Señala también que con fecha 7 de mayo de 2015, el alcalde demandado pretendió subsanar su actuación arbitraria aprobó la Ordenanza Municipal 011-2015-MPC mediante el cual se declaró preferentemente peatonal la Plaza de Armas de Cusco y las calles Cuesta del Almirante y Suecia de lunes a viernes desde las 9:00 a las 21:00 horas además de disponer el ingreso de vehículos oficiales, de bomberos y los que aquellas personas que habitan en la zona peatonal previamente identificados y autorizados así como a los vehículos encargados de la entrega de productos, ordenanza que originó la protestas de los vecinos.

Indica que con fecha 26 de enero de 2017, se expidió la Ordenanza Municipal 02-2017-MPC, mediante la cual se declaró: “Preferentemente peatonal la Plaza de Armas de Cusco y declara de interés prioritario el proceso de peatonalización con una perspectiva de participación vecinal”, con lo cual se declaró preferentemente peatonal de lunes a domingo las veinticuatro horas del día la Plaza de Armas del Cusco y las calles Cuesta del Almirante y Suecia y se dispuso el ingreso vehicular por las calles Mantas y Santa Catalina, frontera de la Compañía de Jesús y el Paraninfo universitario las veinticuatro horas del día de lunes a viernes por el plazo de seis meses. Precisa que el desde el primer día del año 2018 se ha “cortado” (sic) totalmente el tráfico vehicular, con lo cual se les impide a los vecinos del centro histórico se puedan desplazar de nor este a sur este de la plaza de armas y viceversa; entre otras alegaciones.

El Quinto Juzgado Penal Unipersonal de Cusco con fecha 23 de febrero de 2018, declaró improcedente la demanda tras considerar que la restricción a la libertad de tránsito no ha sido total en las mencionadas vías toda vez que con fechas 6 a 9 de abril de 2015, mediante Decreto de Alcaldía 02-2015-MPC dispuso del plan piloto “Plaza para Todos” con lo cual se decretó la restricción de ingreso de vehículos automotores entre las 9:00 y 22:00 horas como parte del proceso de peatonalización del centro histórico del Cusco, lo cual si bien generó incomodidad a los transeúntes; sin embargo, se habilitaron vías alternas para el tránsito vehicular y peatonal; es decir, que el tránsito no está restringido en su totalidad sino de forma parcial; además, la municipalidad demandada ha actuado conforme a la competencia establecida en la Constitución Política del Perú y en la Ley Orgánica de Municipalidades.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02452-2018-PHC/TC
CUSCO
WASHINGTON SANTIAGO FLORES
MATTO

La Primera Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Cusco confirmó la apelada por considerar que no resulta procedente el proceso de *habeas corpus* para cuestionar la Ordenanza Municipal 02-2017-MPC por tratarse de un acto de gobierno, sino que dicha ordenanza debe ser derogada mediante un proceso de *inconstitucionalidad*.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se le permita al actor y a los favorecidos el acceso vehicular en las calles adyacentes a la Plaza de Armas de Cusco, para lo cual se deberá ordenar el cese de la prohibición de tránsito y desplazamiento de vehículos motorizados y la apertura de las referidas calles. Se alega la vulneración del derecho a la libertad de tránsito.

Consideraciones preliminares

2. En el caso materia de autos, este Tribunal Constitucional advierte que las instancias precedentes rechazaron liminarmente la demanda; sin embargo, se ha alegado la vulneración del derecho a la libertad de tránsito, puesto se cuestiona la prohibición de tránsito y desplazamiento de vehículos motorizados y la apertura de las calles adyacentes a la Plaza de Armas de Cusco.
3. Al respecto, dichas vulneraciones no podrían determinarse si es que no se efectúa un análisis de fondo, por lo que hace que el rechazo *in limine* no se base en una manifiesta improcedencia de la demanda. En ese sentido, debería revocarse el auto de rechazo liminar y ordenarse que se admita a trámite la demanda; sin embargo, en atención a los principios de celeridad y economía procesal, este Tribunal considera pertinente emitir un pronunciamiento de fondo, toda vez que en autos aparecen los elementos necesarios para ello.

El derecho fundamental a la libertad de tránsito

4. La Constitución Política del Perú en su artículo 2, inciso 11 (también 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". 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02452-2018-PHC/TC
CUSCO
WASHINGTON SANTIAGO FLORES
MATTO

autodeterminación, tiene la libre opción de disponer cómo o por dónde desplazarse, sea que dicho desplazamiento suponga facultad de ingreso hacia el territorio del Estado, circulación o tránsito dentro del mismo, o sea que suponga simplemente salida o egreso de país.

5. El Tribunal Constitucional ha señalado respecto al derecho a la libertad de tránsito que "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" (Expediente N.º 2876-2005-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 de las vías privadas de uso público, derecho que puede ser ejercido de modo individual y de manera física o a través de la utilización de herramientas tales como vehículos motorizados, locomotores, etc.
6. También este Tribunal ha señalado que las vías de tránsito público son libres en su alcance y utilidad; sin embargo en determinadas circunstancias, pueden ser objeto de regulaciones y restricciones. Cuando éstas provienen directamente del Estado, se presumen acordes a 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); cuando se dan por iniciativa de particulares, existe la necesidad de determinar si existe alguna justificación sustentada en la presencia o ausencia de determinados bienes jurídicos. Asimismo, este Tribunal ha señalado que vía de tránsito público lo constituye todo aquel espacio que desde el espacio haya sido estructurado como referente para el libre desplazamiento de las personas.
7. En el presente caso, si bien se cuestiona la restricción de tránsito por algunas calles del centro histórico del Cusco, en virtud de ciertas resoluciones emitidas por la Municipalidad Provincial del Cusco; entre estas la Ordenanza Municipal 02-2017-MPC, expedida el 26 de enero de 2017; sin embargo, de la búsqueda del portal web de la citada municipalidad, se advirtió que con fecha 21 de febrero de 2019, se emitió la Ordenanza Municipal 006-2019-MPC, que modificó los dos primeros artículos de la Ordenanza Municipal 02-2017-MPC, pero que mantendría la restricción vehicular cuestionada, artículos que se reproducen: "...Artículo Primero.- DECLARAR, preferentemente peatonal la vía ubicada en la frentera de la Catedral y del Portal de Carnes; así como la vía ubicada en la frentera del Portal de Panes de la Plaza de Armas del Cusco, y las Calles Cuesta del Almirante y Suecia de lunes a domingo las 24 Horas del día, con acceso restringido de vehículos de lunes a viernes en el horario de 7 a 8



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02452-2018-PHC/TC
CUSCO
WASHINGTON SANTIAGO FLORES
MATTO

de la mañana... Artículo Segundo.- DISPONER, el ingreso vehicular de la vía entre la Calle Mantas y la Calle Santa Catalina, frentera a la Compañía de Jesús y del Paraninfo Universitario las 24 horas del día de lunes a domingo de este a oeste y viceversa; así como el ingreso vehicular de la vía ubicada en la frentera del portal de Comercio las 24 horas del día de lunes a domingo únicamente de norte a sur. En concordancia con las normas técnicas nacionales y locales que permitan la mejor circulación del tránsito vehicular y en armonía con el proceso de peatonalización.”

8. La Constitución Política del Perú en el inciso 8 del artículo 195 establece que una de las atribuciones de las municipalidades es la de “desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación, tránsito y turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley. En ese sentido, es evidente que la municipalidad demandada puede regular lo relativo al uso de los bienes públicos de propiedad del Estado.
9. En ese sentido si bien las ordenanzas municipales en mención restringieron el derecho a la libertad de tránsito, ello no implica que dicha restricción sea arbitraria e irracional, pues los derechos no son absolutos, sino que bajo determinadas circunstancias pueden ser restringidos. En el caso, de autos, las aludidas restricciones obedecen a normas emitidas por la Municipalidad Provincial del Cusco con el fin de asegurar la conservación y revitalización del centro histórico del Cusco promoviendo una adecuada calidad de vida de sus habitantes y proteger su diversidad cultural, sus tradiciones y costumbres, lo que a su vez implica la protección de otros derechos como la vida, la salud y a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para la vida.
10. Cabe señalar que la restricción vehicular por el centro histórico del Cusco no es absoluta pues conforme a lo resuelto en la Ordenanza Municipal 006-2019-MPC se permite un acceso restringido de vehículos motorizados en determinadas horas y días; además, de existir otras vías alternas para que puedan circular como es de público conocimiento.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02452-2018-PHC/TC
CUSCO
WASHINGTON SANTIAGO FLORES
MATTO

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda porque no se ha acreditado la vulneración del derecho a la libertad de tránsito.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE FERRERO COSTA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02452-2018-PHC/TC
CUSCO
WASHINGTON SANTIAGO FLORES
MATTO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Si bien estoy de acuerdo con el sentido del fallo, considero necesario realizar algunas precisiones:

1. Con fecha 14 de febrero de 2018, don Washington Santiago Flores Matto en representación de la Junta de Vecinos para la Defensa de los Intereses de la Parroquia de San Blas interpone demanda de *habeas corpus* y la dirige contra don Carlos Manuel Moscoso Perea en su condición de alcalde de la Municipalidad Provincial de Cusco. Solicita que se le permita al actor y a los favorecidos el acceso vehicular en las calles adyacentes a la Plaza de Armas de Cusco, para lo cual se deberá ordenar el cese de la prohibición de tránsito y desplazamiento de vehículos motorizados y la apertura de las referidas calles. Se alega la vulneración del derecho a la libertad de tránsito.
2. Al respecto, en el fundamento 9 de la ponencia se señala que, si bien la citada Municipalidad Provincial de Cusco emitió ordenanzas municipales que restringieron el derecho a la libertad de tránsito, ello no implica que dicha restricción sea arbitraria e irracional, pues los derechos no son absolutos, sino que bajo determinadas circunstancias pueden ser restringidos. En el caso, de autos, las aludidas restricciones obedecen a normas emitidas por la Municipalidad Provincial del Cusco con el fin de asegurar la conservación y revitalización del centro histórico del Cusco promoviendo una adecuada calidad de vida de sus habitantes y proteger su diversidad cultural, sus tradiciones y costumbres, lo que a su vez implica la protección de otros derechos como la vida, la salud y a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para la vida.
3. Al respecto, considero que el párrafo citado en puridad advierte un conflicto entre derechos fundamentales: por un lado, el derecho al libre tránsito alegado por el demandante y, por otro lado, los derechos a la vida, a la salud, a gozar de un medio ambiente equilibrado, por lo que es de aplicación el test de proporcionalidad.
 - a) **De acuerdo al subprincipio de idoneidad:** la medida cuestionada en autos (la prohibición del libre tránsito en el centro histórico) permite garantizar la protección de los derechos a la vida, a la salud y a gozar de un medio ambiente equilibrado.
 - b) **Conforme al sub principio de necesidad,** la limitación del libre tránsito es la medida menos restrictiva para la libertad de tránsito de la ciudadanía, dado que las ordenanzas que restringen el libre tránsito e solo lo hacen por determinadas horas.
 - c) **Finalmente, de acuerdo al subprincipio de proporcional en estricto,** el grado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02452-2018-PHC/TC
CUSCO
WASHINGTON SANTIAGO FLORES
MATTO

de satisfacción de los derechos a la vida, la salud y a gozar de un ambiente equilibrado a pates más elevado e intenso que el grado de afectación para la vida que el derecho al libre tránsito del recurrente.

S.

MIRANDA CANALES