



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 180/2023

EXP. N.º 01522-2022-PHC/TC

LIMA

DORIS NELLY HERRERA CASTRO

### RAZÓN DE RELATORÍA

El 17 de marzo de 2023, los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse (con fundamento de voto), Domínguez Haro, Monteagudo Valdez (con fundamento de voto) y Ochoa Cardich han emitido la sentencia que resuelve:

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

La presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

MORALES SARAVIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
MONTEAGUDO VALDEZ  
OCHOA CARDICH



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01522-2022-PHC/TC  
LIMA  
DORIS NELLY HERRERA CASTRO

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de marzo de 2023, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Gutiérrez Ticse y Monteagudo Valdez que se agregan.

#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Eduardo Ángel Benavides Parra, abogado de doña Doris Nelly Herrera Castro, contra la resolución 10, de fojas 383, de fecha 2 de marzo de 2022, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de *habeas corpus* de autos.

#### ANTECEDENTES

Con fecha 10 de enero de 2022, don Eduardo Ángel Benavides Parra, abogado de doña Doris Nelly Herrera Castro, interpone demanda de *habeas corpus* y la dirige contra el presidente de la República, don Pedro Castillo Terrones, contra el Ministerio de Salud (Minsa) y contra la Dirección General de Medicamentos (Digemid). Denuncia la amenaza de vulneración de los derechos a la libertad personal, al debido proceso, de defensa, a la tutela jurisdiccional efectiva, a la debida motivación de las resoluciones administrativas, al principio-derecho a la igualdad, a la vida y a la dignidad, así como de los principios de interdicción de la arbitrariedad y de legalidad.

Solicita que se declare la inaplicación del Decreto Supremo 179-2021-PCM, publicado con fecha 9 de diciembre de 2021, y que se le permita a la favorecida el libre tránsito y el desplazamiento por el territorio de la República del Perú a través de las veinticinco regiones, distritos, provincias y centros poblados, a nivel nacional e internacional, así como el ejercicio de su libertad individual para elegir las formas de contrarrestar al Covid-19.

Sostiene el actor que en nuestro país se está aplicando una política de salud pública errada, que afecta la economía y la libertad de los ciudadanos, sin tener presente que, en otros países, sin tomar las medidas restrictivas y atentatorias a los derechos fundamentales, se ha sobrellevado mejor la emergencia sanitaria.

El procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), contesta la demanda de *habeas corpus* (f. 109) y solicita que sea declarada improcedente. Afirma que si bien el derecho de tránsito es un derecho fundamental, sin embargo se encuentra sometido a una serie de límites o restricciones. En tal sentido, verifica que se decretó el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01522-2022-PHC/TC  
LIMA  
DORIS NELLY HERRERA CASTRO

estado de emergencia sanitaria en virtud del Decreto Supremo 167-2021-PCM, que prorrogó el estado de emergencia nacional declarado por el diversos decretos supremos previos, , y se modificó el Decreto Supremo 184-2020-PCM, por las graves circunstancias que afectan la vida de las personas como consecuencia del Covid-19, además de que se estableció las medidas que debe seguir la ciudadanía, con lo cual se restringió el ejercicio de los derechos a la libertad y a la seguridad personal, a la inviolabilidad de domicilio, a la libertad de reunión y a la libertad de tránsito. Argumenta que las medidas fueron implementadas en salvaguarda de los derechos a la vida y a la salud, y que los derechos no son absolutos, sino que pueden ser sometidos a limitaciones, pudiendo restringirse algunos derechos por razones de sanidad. En el caso, se restringieron algunos derechos con la finalidad de evitar que se propague la enfermedad del Covid-19 y sus nuevas variantes, razón por la que no se está ante un derecho a no vacunarse y a transitar libremente sin hacerlo, sino ante la protección de derecho a la salud y a la vida como obligación del Estado.

El procurador público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Salud, contesta la demanda de *habeas corpus* (f. 126), y deduce la excepción de incompetencia por razón de la materia. Alega que las medidas legales asumidas por el gobierno protegen un bien jurídico mayor, la salud pública, razón por la que los usuarios deben portar el carnet de vacunación para ingresar a los establecimientos. Señala que las medidas persiguen evitar la propagación del Covid-19 y salvaguardar el derecho a la vida de todos los peruanos, dado que nadie tiene derecho a contagiar a otros. Refiere que las normas emitidas tienen como finalidad alentar y llamar la atención sobre la necesidad de la vacunación para preservar nuestra salud pública. Agrega que la protección a la salud es un bien jurídico mayor que fundamenta la decisión del Estado de adoptar las medidas necesarias tendientes a evitar su afectación. Finaliza sosteniendo que al no haberse acreditado la vulneración a los derechos invocados, corresponde declarar infundada la demanda de *habeas corpus*.

El Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 6, de fecha 24 de enero de 2022 (f. 302), declaró improcedente la excepción de incompetencia, e improcedente la demanda. Considera que en un estado de emergencia se puede restringir constitucionalmente el ejercicio de algunos derechos vinculados a la libertad y seguridad personales; y que no existe una afectación al derecho al libre tránsito ni al libre desarrollo de la personalidad, dado que la restricción no es para transporte público ni se ha restringido actividades esenciales de los ciudadanos, siendo las medidas dictadas de carácter temporal, con el objeto de que el virus no siga propagándose.

La Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, confirma la apelada, argumentando que los derechos reconocidos por la Constitución no son absolutos sino que están sujetos a las limitaciones que la propia Constitución y la Ley establece, por razones de salud pública; y, en ese sentido, resulta razonable que en el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01522-2022-PHC/TC  
LIMA  
DORIS NELLY HERRERA CASTRO

marco de una emergencia sanitaria y una pandemia como la que estamos enfrentado, en procura de minimizar los riesgos de transmisión y contagio, con las graves consecuencias que acarrea a los individuos y el colapso de los sistemas de salud, y evitar la muerte de miles de personas, y como parte de una política sanitaria, se restrinjan o limiten algunas libertades; razón por la cual no se advierte arbitrariedad en estas restricciones.

### FUNDAMENTOS

1. El objeto de la presente demanda es que se declare la inaplicación del Decreto Supremo 179-2021-PCM, y, que se le permita a doña Doris Nelly Herrera Castro, el libre tránsito y acceso a espacios públicos sin que se le exija el certificado de vacunación, así como se le permita ejercer su derecho a la libertad individual para elegir las formas de contrarrestar al Covid-19.
2. Denuncia la vulneración de los principios de razonabilidad y proporcionalidad y en consecuencia cesen los actos de discriminación y violación de los derechos a la salud, a la vida, a la libertad y a la seguridad personal, a la integridad, a trabajar libremente, a elegir su lugar de residencia y tránsito, la libertad de empresa, a la libertad de contratar y al trabajo lícito.

### Análisis del caso

3. La Constitución Política del Perú establece en el artículo 200, inciso 1, que mediante el *habeas corpus* se protege tanto la libertad individual como los derechos conexos a ella; no obstante, no cualquier reclamo que alegue afectación del derecho a la libertad individual o derechos conexos puede reputarse efectivamente como tal y merecer tutela, pues para ello es necesario analizar previamente si tales actos denunciados vulneran el contenido constitucionalmente protegido del derecho tutelado por el *habeas corpus*.
4. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional tiene asentado en reiterada jurisprudencia que cuando los hechos constitutivos del presunto agravio del derecho a la libertad personal y/o sus derechos constitucionales conexos cesaron antes de la postulación de la demanda, corresponderá que se declare su improcedencia, pues se estará frente a una imposibilidad material de reponer el derecho constitucional lesionado. Así lo ha considerado este Tribunal al resolver casos sobre restricciones de los derechos de la libertad personal efectuados por autoridades policiales, fiscales e incluso judiciales (cfr. Resoluciones 01626-2010-PHC/TC, 03568- 2010-PHC/TC, 01673-2011-PHC/TC, 00673-2013-PHC/TC, 00729-2013- PHC/TC, 01463-2011-PHC/TC, 03499-2011-PHC/TC, 00415-2012- PHC/TC, 01823-2019-PHC/TC, 01999-2008-PHC/TC, 00424-2013- PHC/TC, 02187-2013-PHC/TC, 02016-2016-PHC/TC y 00110-2021- PHC/TC, entre otras).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01522-2022-PHC/TC  
LIMA  
DORIS NELLY HERRERA CASTRO

5. Cabe advertir que el Tribunal Constitucional también ha precisado en su jurisprudencia que no es un ente cuya finalidad sea sancionar o determinar conductas punibles, sino un órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad, cuyo rol, en los procesos de *habeas corpus*, es reponer las cosas al estado anterior del agravio del derecho a la libertad personal y sus derechos constitucionales conexos (cfr. Resoluciones 03962-2009-PHC/TC, 04674-2009-PHC/TC, 01909-2011-PHC/TC, 01455-2012- PHC/TC y 01620-2013-PHC/TC, entre otras).
6. La improcedencia de la demanda que denuncia presuntos hechos lesivos de derechos constitucionales acontecidos y cesados antes de su interposición, precisamente, se sustenta en el artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, así como del antiguo Código Procesal Constitucional, pues dicha norma ha previsto en su segundo párrafo que, si luego de presentada la demanda la agresión deviene irreparable, el juzgador constitucional, atendiendo al agravio producido, eventualmente, mediante pronunciamiento de fondo, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión.
7. De lo anteriormente expuesto se concluye que el legislador ha previsto que el pronunciamiento del fondo de la demanda, cuyos hechos lesivos del derecho constitucional se han sustraído después de su interposición, obedece a la magnitud del agravio producido y se da a efectos de estimar la demanda (cfr. Resoluciones 04343-2007-PHC/TC, 03952-2011-PHC/TC, 04964- 2011-PHC/TC, 02344-2012-PHC/TC y 01878-2013-PHC/TC, entre otras).
8. Entonces, el pronunciamiento del fondo de una demanda cuya presunta lesión del derecho constitucional cesó antes de su interposición resulta inviable, porque además no repondrá el derecho constitucional. Además, se tiene, por un lado, que la Constitución ha previsto en su artículo 200, incisos 1, 2, 3 y 6, la tutela de los derechos constitucionales de las personas respecto de su vulneración (en el presente) y amenaza (en el futuro), más no de alegadas vulneraciones que hubieran acontecido y cesado en el pasado. Por otro lado, existe un deber de previsión de las consecuencias de los fallos del Tribunal Constitucional, pues un fallo errado y una interpretación indebida pueden llevar al justiciable y sobre todo a su defensa técnica a entender que resulta permisible plantear en la demanda todo hecho que se considere lesivo de derechos constitucionales sin importar la fecha en la que haya acontecido en el pasado (cinco, diez, veinte años, etc.), lo cual no se condice con la función pacificadora, la seguridad jurídica ni la predictibilidad de las decisiones que emita este Tribunal.
9. En el presente caso, se advierte que la norma cuya inaplicación solicita, el Decreto Supremo 179-2021-PCM, modificó el Decreto Supremo 184-2020-PCM, que declaró el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de las personas a consecuencia del Covid-19, y establece las medidas que debe seguir la ciudadanía en la nueva convivencia social. Al respecto, se aprecia del contenido de la



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01522-2022-PHC/TC  
LIMA  
DORIS NELLY HERRERA CASTRO

citada normativa que, expresamente, establece que las medidas adoptadas tendrán vigencia hasta el 2 de enero de 2022, además de advertirse otras medidas que –en la actualidad– no se encuentran vigentes, tales como la inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios el sábado 25 de diciembre de 2021 y el 1 de enero de 2022; es decir, en momento anterior a la postulación de presente *habeas corpus* (10 de enero de 2022).

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.

**MORALES SARA VIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
MONTEAGUDO VALDEZ  
OCHOA CARDICH**

**PONENTE MORALES SARA VIA**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01522-2022-PHC/TC  
LIMA  
DORIS NELLY HERRERA CASTRO

### **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE**

Sin perjuicio de suscribir la ponencia, considero necesario expresar que me aparto del fundamento 9 de la ponencia, puesto que, la modificación de las disposiciones cuestionadas no genera necesariamente el cese de la agresión, sino que, en muchos casos, simplemente la continuación de las restricciones. Por ello, la razón que determina la sustracción de la materia es que, como es de público conocimiento, las restricciones decretadas por el gobierno con ocasión de la crisis sanitaria han cesado.

S.

**GUTIÉRREZ TICSE**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01522-2022-PHC/TC  
LIMA  
DORIS NELLY HERRERA CASTRO

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ**

Si bien coincido con los fundamentos y la decisión adoptada por mis colegas en el sentido de declarar la improcedencia de la demanda, creo necesario agregar que, como es de público conocimiento, el Poder Ejecutivo ha venido levantando progresivamente el conjunto de restricciones, como las que son materia de la presente acción, hasta el punto de haber dejado sin efecto todas ellas.

**S.**

**MONTEAGUDO VALDEZ**