



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 116/2023

EXP. N.º 01959-2022-PHC/TC

LIMA

ELIDA MARGARITA CARBAJAL LAURA y
OTROS, representados por EDUARDO

ÁNGEL

BENAVIDES PARRA - ABOGADO

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.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Eduardo Ángel Benavides Parra, abogado de doña Elida Margarita Carbajal Laura y otros, contra la Resolución 2, de fojas 590, de fecha 21 de marzo de 2022, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de *habeas corpus* de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 15 de enero de 2022, don Eduardo Ángel Benavides Parra, abogado de doña Elida Margarita Carbajal Laura, doña Dayhana Laura Salazar Carbajal, don Juan Raúl Salazar Cabrera, doña Angelita Eledina Meléndez Paredes de Quispe, don Aníbal Quispe Alarcón y doña Laura Abigail Puchoc Carbajal, 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) (f. 1). 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 permita a los favorecidos 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 el Covid-19.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01959-2022-PHC/TC

LIMA

ELIDA MARGARITA CARBAJAL LAURA y
OTROS, representados por EDUARDO ÁNGEL
BENAVIDES PARRA – ABOGADO

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 medidas restrictivas y atentatorias de derechos fundamentales, han sobrellevado mejor la emergencia sanitaria.

El procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), contesta la demanda de *habeas corpus* (f. 120) y solicita que sea desestimada, toda vez 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, refiere que en el estado de emergencia se permite la restricción de ciertos derechos, razón por la que, teniendo en cuenta además la obligación estatal de la protección a la salud, conforme lo establece la Ley 26842, Ley General de la Salud, las restricciones asumidas por el Estado, en el contexto de la pandemia por el Covid-19, son constitucionales. En esta línea se verifica que se decretó el estado de emergencia sanitaria en virtud del Decreto Supremo 167-2021-PCM, que prorrogó el estado de emergencia nacional declarado por el Decreto Supremo 184-2020-PCM, prorrogado por los decretos supremos 201-2020-PGM, 008-2021-PCM, 036-2021-PCM, 058-2021-PCM, 076-2021-PCM, 105-2021-PCM, 123-2021-PCM, 131-2021-PCM, 149-2021-PCM y 152-2021-PCM, y 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 disponerse 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 la norma cuestionada es eficiente y oportuna, ya que sirve para alentar y llamar la atención sobre la necesidad de la vacunación para preservar nuestra salud pública. Señala que las medidas fueron implementadas en salvaguarda de los derechos a la vida y a la salud, y enfatiza 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 han restringido algunos derechos con la finalidad de evitar que se propague el virus 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 los derechos a la salud y a la vida como obligación del Estado.

La Dirección General de Insumos, Medicamentos y Drogas (DIGEMID) – Ministerio de Salud, debidamente representado por el procurador público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Salud, contesta la demanda de *habeas corpus* (f. 260) 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. Acota que las medidas persiguen evitar la propagación del Covid-19, buscando salvaguardar el derecho a la vida de todos los peruanos, dado que nadie tiene derecho a contagiar a otros. Agrega que la protección a la salud es de interés público, razón por la que existe una obligación del Estado para adoptar las medidas necesarias



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01959-2022-PHC/TC

LIMA

ELIDA MARGARITA CARBAJAL LAURA y
OTROS, representados por EDUARDO ÁNGEL
BENAVIDES PARRA – ABOGADO

tendientes a evitar su afectación. Finaliza sosteniendo que existen decisiones que han desestimado pretensiones análogas a las planteadas en el presente proceso constitucional.

El Sexto Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 3, de fecha 18 de febrero de 2022 (f. 509), declara infundada la excepción de incompetencia e improcedente la demanda, tras considerar que en los estados de emergencia, si bien restringe el tránsito de personas mayores de 45 años; sin embargo es de público conocimiento que se les exige el certificado de vacunación para trasladarse en vehículos de servicio público, lo que obedece a una política de protección de la población ante el posible contagio y propagación de nuevos casos de Covid-19, a sabiendas del fácil contagio de estas nuevas mutaciones. Aclara que esta restricción no es absoluta, ya que existen otras vías que permiten poder trasladarse a lo largo y ancho del territorio. En cuanto a los derechos a la no discriminación e igualdad, el juzgado considera que tampoco dichos derechos han sido afectados, ya que al dictarse medidas restrictivas por parte del Estado ante un estado de emergencia por la pandemia del Covid-19, en donde se encuentran en riesgo varios sectores de la población, sobre todo los más vulnerables, estas medidas tiende a protegerlos. Anota que estas decisiones están amparadas y sustentadas en opiniones de profesionales en la materia, quienes han brindado las pautas a seguir en estos casos, como habría ocurrido con la determinación de aplicación de las vacunas por edades que van de las personas mayores a menores, precisamente por su grado mayor o menor de vulnerabilidad, por lo que estas disposiciones no constituyen actos arbitrarios o de abuso del derecho. Conforme a ello, concluye que no se aprecia la afectación de los derechos de los recurrentes.

La Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, confirma la apelada en el extremo que declara improcedente la demanda, 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 establecen, por razones de salud pública; y, en ese sentido, resulta razonable que se restrinjan o limiten algunas libertades, en el marco de una emergencia sanitaria y una pandemia como la que acontece, 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, así, evitar la muerte de miles de personas, lo que, además, forma parte de una política sanitaria; razón por la cual no se advierte arbitrariedad en estas restricciones. Aduce que, en aplicación del principio de proporcionalidad, se verifica que las medidas asumidas por el Estado con el fin de proteger el derecho a la salud de los ciudadanos son proporcionales al fin perseguido. Finalmente, expresa que no pasa desapercibido que mediante Decreto Supremo 016-2022-PCM, de fecha 25 de febrero del 2022, se deroga expresamente el Decreto Supremo 179-2021-PCM. Por lo tanto, el supuesto agravio a los derechos constitucionales que alega la parte accionante ha cesado en la actualidad,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01959-2022-PHC/TC

LIMA

ELIDA MARGARITA CARBAJAL LAURA y
OTROS, representados por EDUARDO ÁNGEL
BENAVIDES PARRA – ABOGADO

correspondiendo la improcedencia de la demanda.

FUNDAMENTOS

1. El objeto de la presente demanda es que se declare la inaplicación del Decreto Supremo 179-2021-PCM, y que se permita a don Elida Margarita Carbajal Laura y otros el libre tránsito y acceso a espacios públicos sin que se les exija el certificado de vacunación, así como se les permita ejercer su derecho a la libertad individual para elegir las formas de contrarrestar el Covid-19.
2. Se denuncia la vulneración de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por lo que se pide que 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, a 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 alegado 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).
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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01959-2022-PHC/TC

LIMA

ELIDA MARGARITA CARBAJAL LAURA y
OTROS, representados por EDUARDO ÁNGEL
BENAVIDES PARRA – ABOGADO

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- PHCTC, 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 en el antiguo Código Procesal Constitucional, pues dicha norma ha previsto en su segundo párrafo que, si luego de presentada la demanda la agresión deviene en 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 aprecia 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 no repondrá el derecho constitucional invocado. Además, se tiene, de 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), mas no de alegadas vulneraciones que hubieran acontecido y cesado en el pasado. De 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 hayan 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 se 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 como consecuencia del Covid-19, y establece las medidas que debe seguir la ciudadanía en la nueva convivencia social. Al respecto,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01959-2022-PHC/TC

LIMA

ELIDA MARGARITA CARBAJAL LAURA y
OTROS, representados por EDUARDO ÁNGEL
BENAVIDES PARRA – ABOGADO

se advierte del contenido de la 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 la demanda de *habeas corpus* (15 de enero de 2022).

10. Por otra parte, como es de público conocimiento, el Poder Ejecutivo ha venido levantando progresivamente el conjunto de restricciones, como la que es materia de la presente acción, hasta el punto de haber dejado sin efecto todas ellas.
11. De otro lado, respecto al cuestionamiento a la aplicación de las vacunas por su supuesta ineficacia frente al Covid-19 y los efectos perjudiciales que surtirían, este Tribunal considera que este extremo debe ser dilucidado en un proceso que cuente con estación probatoria, lo que no ocurre en el proceso de *habeas corpus*, conforme se desprende del artículo 13 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 de *habeas corpus*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ