



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 438/2023

EXP. N.º 03988-2022-PHC/TC

LIMA

MANUEL ALEJANDRO ORTIZ

SOLANO Y OTROS representado por

EDUARDO ÁNGEL BENAVIDES

PARRA – ABOGADO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de agosto de 2023, los magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidenta), Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich han emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Eduardo Ángel Benavides Parra, abogado de don Manuel Alejandro Ortiz Solano y otros, contra la Resolución 2, de fojas 601, de fecha 16 mayo de 2022, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de *habeas corpus* de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 1 de febrero de 2022, don Eduardo Ángel Benavides Parra, abogado de don Manuel Alejandro Ortiz Solano, doña Johanna Estefanía Morales Morales y don Zaid Alexander Ortiz Morales, interpone demanda de *habeas corpus*, y la dirige contra el expresidente 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, a la libertad de tránsito, 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 a los principios de interdicción de la arbitrariedad y de legalidad.

Don Eduardo Ángel Benavides Parra solicita que se declare la inaplicación del Decreto Supremo 005-2022-PCM, publicado con fecha 16 de enero de 2022 y, que se le 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03988-2022-PHC/TC

LIMA

MANUEL ALEJANDRO ORTIZ

SOLANO Y OTROS representado por

EDUARDO ÁNGEL BENAVIDES

PARRA - ABOGADO

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 medidas restrictivas y atentatorias a los derechos fundamentales, se ha sobrellevado mejor la emergencia sanitaria.

El Tercer Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 1 de febrero de 2022 (f. 114), admite a trámite la demanda.

El procurador público a cargo de los Asuntos Judiciales del Ministerio Público contesta la demanda (f. 122). Afirma que la norma cuestionada ayuda a desterrar la negativa de muchos ciudadanos a vacunarse, pues se pretende proteger un bien jurídico de mayor relevancia, como es la salud pública. Asimismo, señala que los derechos humanos no son absolutos y pueden ser limitados o restringidos por razones de sanidad, lo que justifica la intervención sobre los derechos fundamentales. En ese sentido, detalla que si bien los favorecidos vieron limitados su derecho al libre tránsito; sin embargo, se debe considerar que dicha medida ha sido establecida mediante el Decreto Supremo 005-2022-PCM, que modificó el Decreto Supremo 179-2021-PCM, entre otros, y este a su vez modifica el Decreto Supremo 184-2020-PCIVI, que declaró el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de las personas a consecuencia del Covid-19 y fija las medidas que debe seguir la ciudadanía en la nueva convivencia social. Decreto que, en su artículo 14.5, dispone que, a partir del 15 de noviembre de 2021, se exigirá a los ciudadanos la vacunación completa.

Refiere también que el artículo 14.9 prevé que los pasajeros del servicio de transporte aéreo nacional mayores de 12 años, en los cuatro niveles de alerta, sólo podrán abordar si acreditan sus dosis completas de vacunación en el Perú o en el extranjero a partir del 23 de enero del 2022. Y que, en el caso de que una persona no haya completado el esquema de vacunación contra el Covid-19, deberá presentar una prueba molecular negativa; medidas que se emitieron en el marco del estado de emergencia nacional. Acota que, si se afecta la salud colectiva o pública, el poder público queda autorizado a adoptar medidas excepcionales o de emergencia para lograr su preservación. En ese sentido, enfatiza que el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03988-2022-PHC/TC

LIMA

MANUEL ALEJANDRO ORTIZ

SOLANO Y OTROS representado por

EDUARDO ÁNGEL BENAVIDES

PARRA - ABOGADO

Estado peruano adoptó medidas para la protección de la salud colectiva, teniendo como base legal la Ley General de salud, complementada por la Ley General de Vacunas y la Ley 31091. Entre esas medidas están la cuarentena, el aislamiento y la vacunación de personas. Finalmente, advierte que sobre la misma pretensión existen pronunciamientos desestimatorios que tienen la calidad de cosa juzgada, por lo que la demanda también debe ser desestimada, en respeto al principio de predictibilidad de las decisiones judiciales.

La Dirección General de Insumos, Medicamentos y Drogas (Digemid) - Ministerio de Salud, debidamente representada por el procurador público a cargo de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Salud, contesta la demanda y deduce la excepción de incompetencia por razón de la materia (f. 227). Sobre el fondo, alega que las medidas legales adoptadas por el gobierno protegen un bien jurídico mayor, la salud pública, porque los intereses individuales no deben sobreponerse sobre los intereses públicos, como son el derecho a la salud y a la vida. Además, afirma que el fin que viene cumpliendo la normativa es un dato no menor que debe ser tomado en cuenta a la hora de analizar la constitucionalidad de los decretos supremos, pues desde ya viene causando un efecto positivo: varios centros comerciales y establecimientos de diferentes regiones solicitan que los usuarios deben portar el carné de vacunación para ingresar a sus establecimientos, lo cual ayudará a desterrar la negativa de muchos ciudadanos de vacunarse, pues quizá ahora lo hagan no por cuidarse ni cuidar a todos, sino para entrar a dichos establecimientos, con lo cual se protege la salud pública.

Agrega que la denunciada vulneración a la libertad de tránsito es aparente y absurda, pues la norma aclara que no existe tal restricción. Además, cuando se establezcan límites a un derecho fundamental, la Constitución tolera estos límites, como cuando se debe proteger intereses públicos mayores, como lo es la salud pública. A ello cabe añadir que dicha medida ha sido establecida mediante el Decreto Supremo 179-2021-PCM, entre otros, que modifica 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 dispone las medidas que debe seguir la ciudadanía en la nueva convivencia social. Tal decreto, en su artículo 14.5, dispone que, a partir del 15 de noviembre de 2021, los pasajeros del servicio de transporte interprovincial terrestre



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03988-2022-PHC/TC

LIMA

MANUEL ALEJANDRO ORTIZ

SOLANO Y OTROS representado por

EDUARDO ÁNGEL BENAVIDES

PARRA - ABOGADO

mayores de 45 años en los cuatro niveles de alerta, solo podrán abordar si acreditan su dosis completa de vacunación, quedando restringido el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y a la seguridad personal, a la inviolabilidad de domicilio, a la libertad de reunión y a la libertad de tránsito. Finalmente, advierte que sobre la misma materia se ha emitido pronunciamientos desestimatorios que deben mantenerse, en virtud del principio de predictibilidad de las decisiones judiciales.

El procurador público adjunto a cargo de los Asuntos Judiciales de la Presidencia del Consejo de Ministros -PCM- (f. 388), solicita que la demanda sea declarada improcedente o infundada, porque los derechos fundamentales no son absolutos y están sujetos a límites y/o restricciones legítimas, situación que justifica la intervención en los derechos fundamentales. Asimismo, manifiesta que el Perú ha sido uno de los países más afectados por el Covid-19, puesto que la magnitud de la pandemia en cuanto a contagio y letalidad superó la capacidad del sistema de salud, motivo por el cual el Estado peruano, considerando las carencias en cuanto a infraestructura, materiales y especialistas capacitados, y para proteger eficientemente la vida y la salud de la población, a fin de reducir la posibilidad del incremento del número de afectados por el Covid-19 sin afectar la prestación de los servicios básicos, así como la salud y la alimentación de la población, dictó el Decreto Supremo 008-2020-SA, que declaró emergencia sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa días calendarios y dispone medidas de prevención y control para evitar la propagación del Covid-19; decreto que fue prorrogado por los decretos supremos 020-2020-SA y 027-2020-SA. En ese contexto, mediante Decreto Supremo 044-2020-PCM se declaró el estado de emergencia nacional y se dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena) por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del Covid-19; que fue ampliado temporalmente mediante diferentes decretos supremos, al evidenciarse la persistencia del supuesto que ha configurado la emergencia sanitaria por la pandemia. Mediante dichas disposiciones se restringió de manera justificada y conforme a ley, el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, en resguardo de la salud pública.

El Tercer Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03988-2022-PHC/TC

LIMA

MANUEL ALEJANDRO ORTIZ

SOLANO Y OTROS representado por

EDUARDO ÁNGEL BENAVIDES

PARRA - ABOGADO

de Lima, mediante Resolución 2, de fecha 7 de marzo de 2022 (f. 533), declara infundada la excepción de incompetencia por razón de la materia presentada por el Ministerio de Salud.

El Tercer Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 3, de fecha 8 de marzo de 2022 (f. 535), declara improcedente la demanda, por considerar que negar todo control de las personas que no se han vacunado, pudiendo hacerlo la autoridad, no es proteger un expectatio derecho a no vacunarse y a transitar libremente sin hacerlo. Una hipotética libertad de ese tipo constituye reconocer un inexistente derecho a contagiarse, sin el respeto del derecho de los otros a no ser contagiados para preservar su salud y su vida. Recalca que es obligación de los poderes públicos, incluido el Poder Judicial, en solidaridad y respeto del derecho del otro, la preservación de la salud. Arguye que la vacuna significa un instrumento muy importante de reducción de riesgo de enfermedad, gravedad y muerte de los ciudadanos, por lo que la restricción a los derechos puede considerarse razonable y proporcional. Acota que los favorecidos no han sustentado, con medio probatorio alguno, su dicho de que la vacuna es un elemento tóxico para su salud; por ello considera que, más que ante la protección de un derecho, se está ante la pretensión de defensa de su voluntad.

La Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, confirma la sentencia apelada, porque, en virtud del test de proporcionalidad, se aprecia que la intervención constitucional en los otros derechos constitucionales, se encuentra plenamente justificada. En tal sentido, aduce que la prohibición de abordaje sin vacunación o la presentación de la prueba molecular negativa, así como la restricción de ingreso de personas no vacunadas a espacios cerrados o establecimientos abiertos al público, constituyen medidas razonables y legítimas, pues a través de ellas se tutela el derecho a la salud y a la vida de todos los peruanos, y se evita la propagación del Covid-19, que es una enfermedad de naturaleza infeccioso-contagiosa, y que en la actualidad ha ocasionado graves consecuencias a nuestra población. Además, sostiene que tales medidas son temporales y focalizadas, en la medida en que su vigencia está supeditada a la existencia de una situación de riesgo, en el contexto del estado de emergencia nacional vigente a la fecha.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03988-2022-PHC/TC

LIMA

MANUEL ALEJANDRO ORTIZ
SOLANO Y OTROS representado por
EDUARDO ÁNGEL BENAVIDES
PARRA - ABOGADO

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la presente demanda es que se declare la inaplicación del Decreto Supremo 005-2022-PCM, y que se le permita a don Manuel Alejandro Ortiz Solano, a doña Johanna Estefanía Morales Morales y a don Zaid Alexander Ortiz Morales, 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.
2. Se 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 a los principios de interdicción de la arbitrariedad y de legalidad.

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. El objeto de los procesos constitucionales de la libertad, a tenor del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, es la protección de los derechos constitucionales, ya sean de naturaleza individual o colectiva y, por ende, la reposición de las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional. Así, entonces, carecerá de objeto emitir pronunciamiento de fondo cuando cese la amenaza o violación, o cuando esta se torne irreparable.
5. En el presente caso, se solicita la inaplicación del Decreto Supremo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03988-2022-PHC/TC
LIMA
MANUEL ALEJANDRO ORTIZ
SOLANO Y OTROS representado por
EDUARDO ÁNGEL BENAVIDES
PARRA - ABOGADO

005-2022-PCM, publicado con fecha 16 de enero de 2022, pese a que este fue modificado por sucesivos decretos supremos, entre ellos, los decretos supremos 10-2022-PCM y 11-2022-PCM, ambos publicados el 29 y el 30 de enero de 2022, respectivamente. Adicionalmente, el Decreto Supremo 005-2022-PCM fue derogado por el Decreto Supremo 016-2022-PCM, publicado el 27 de febrero de 2022, el cual, a su vez, fue derogado por el Decreto Supremo 130-2022-PCM, de fecha 27 de octubre de 2022. Es decir, en momento posterior a la postulación del presente *habeas corpus* (1 de febrero de 2022).

6. En tal sentido, al no estar vigente la norma cuya inaplicación se solicita en el caso de autos, no existe necesidad de emitir un pronunciamiento de fondo, al haberse producido la sustracción de la materia controvertida, conforme a lo dispuesto por el artículo 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 de *habeas corpus*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO