



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 699/2024

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 18 días del mes de marzo de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro y Ochoa Cardich, con la participación del magistrado Hernández Chávez, convocado para dirimir la discordia suscitada en autos, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Gutiérrez Ticse emitió voto singular y el magistrado Ochoa Cardich emitió fundamento de voto, los cuales se agregan. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Blas Quico Quispe contra la resolución<sup>1</sup> de fecha 20 de julio de 2022, expedida por la Sala Mixta Descentralizada e Itinerante de Camaná de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, que declaró infundada la demanda de *habeas corpus* de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 11 de mayo de 2022, don Blas Quico Quispe interpone demanda de *habeas corpus*<sup>2</sup> contra el representante de la agencia del Reniec de Majes – [Pedregal] y el Jefe Regional 8 Arequipa de la Gerencia de Operaciones Registrales del Reniec. Denuncia la vulneración del derecho a no ser privado del documento de identidad nacional (DNI).

Solicita que se declare la inaplicabilidad del Decreto Supremo 041-2022-PCM, publicado el 23 de abril de 2022, respecto de lo previsto en su ítem 4.8, así como todas las normas legales que tengan el mismo condicionamiento o restricción al ejercicio del derecho a no ser privado del DNI; se ordene a la agencia demandada que permita el ingreso del deponente sin exigencia o condicionamiento del carnet de vacunación COVID-19, a fin de realizar el recojo de su DNI; y que se declare sin efecto cualquier disposición o directiva emitida por la agencia Reniec demandada

<sup>1</sup> Foja 611 del tomo II del expediente.

<sup>2</sup> Foja 2 del tomo I del expediente.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

o la Jefatura Regional 8 Arequipa de la Gerencia de Operaciones Registrales del Reniec que exijan la presentación del referido carnet como condición o requisito para que los ciudadanos puedan realizar trámites administrativos.

Refiere que, debido a la caducidad de su DNI, el 6 de diciembre de 2021 realizó el trámite de renovación y rectificación, lo cual dio lugar a la Ficha 92146156. Afirma que con fecha 1 de mayo de 2022 se apersonó a la referida agencia a fin de recoger su nuevo DNI; sin embargo, el personal de seguridad y vigilancia de la agencia le indicó que solamente podían ingresar si contaba con el carnet de vacunas [COVID-19] con tres dosis.

Alega que ha decidido no vacunarse en mérito a la Ley 31091, que señala que la vacuna es libre y voluntaria, circunstancia por la cual en la actualidad se encuentra impedido de realizar el recojo de su DNI. Sobre el particular, indica que el Ministerio de Salud del Perú, a través de la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid), ha emitido la Alerta Digemid 062-2021, en la que se señala que existen casos de miocarditis y pericarditis asociados a la vacuna [COVID-19] de Pfizer, la cual solo tiene registro sanitario condicional.

Afirma que la violación del derecho invocado —ejecutado por la agencia demandada— ha sido generada en aplicación al Decreto Supremo 041-2022-PCM, norma que exige contar con un carnet de vacunas con tres dosis completas para ingresar a la entidad demandada, lo cual vulnera su derecho a no ser privado del documento nacional de identidad, ha derivado en que no pueda realizar trámite alguno en entidad pública ni privada y ha afectado gravemente su derecho constitucional a la identidad. Precisa que la presente demanda no cuestiona la legalidad del referido decreto supremo u otra norma similar que contenga el condicionamiento a contar con la vacuna COVID-19, sino que entiende que dichas normas de menor jerarquía son incompatibles con la Constitución por contener un condicionamiento indebido para ejercer un derecho constitucional, como es el derecho a la identidad.

Recuerda que la Ley 26842, Ley General de Salud, en su artículo 13 contiene un mandato imperativo que señala que ninguna entidad pública podrá exigir a las personas la certificación de su estado de salud, carnet sanitario, carnet de salud o documento similar como condición para el ejercicio de actividades profesionales, de producción, comercio o afines, por lo que la agencia demandada está obligada a respetar dicha ley. Asevera que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

la Ley General de Salud y la ley que garantiza el acceso al tratamiento preventivo y curativo de la enfermedad por coronavirus Sars-cov-2 están por encima de un decreto supremo que viola los principios de jerarquía normativa y supremacía constitucional previsto en el artículo 51 de la Constitución.

El Juzgado de Investigación Preparatoria de El Pedregal-Majes, mediante la Resolución 01-2022<sup>3</sup>, de fecha 12 de mayo de 2022, admite a trámite la demanda y también notifica el admisorio a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Salud.

Realizada la investigación sumaria del *habeas corpus*, el procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros se hace presente en el proceso<sup>4</sup>. Manifiesta que el antecedente más próximo del Decreto Supremo 041-2022-PCM es el artículo 4, ítem 4.1, del Decreto Supremo 016-2022-PCM y sus modificatorias, que, entre otros, mantiene el rigor de que para acceder a instituciones públicas y privadas los mayores de edad tienen que presentar su carnet físico o virtual que acredite haber completado, en el Perú o el extranjero, su esquema de vacunación contra la COVID-19. Indica que la obligatoriedad de contar con tres vacunas no nació del cuestionado decreto supremo, sino del Decreto Supremo 030-2022-PCM.

De otro lado, el procurador público del Ministerio de Salud solicita que la demanda sea declarada infundada<sup>5</sup>. Afirma que la demanda alega la vulneración del derecho invocado, pero que no precisa cómo se ha concretado tal vulneración. Refiere que las medidas de prevención sanitaria fueron determinadas con el único propósito de mitigar las repercusiones y efectos provocados por el [coronavirus] Sars-cov-2 (COVID-19) en la población peruana.

Asimismo, en cuanto al alegato relativo a los casos de miocarditis y pericarditis posteriores a la administración de la vacuna de ARNm contra la COVID-19, afirma que a nivel mundial las centrales de epidemiología (CDC) están monitoreando activamente los informes de tales casos posteriores a la vacunación contra la COVID-19, monitoreo que incluye la revisión de datos, de registros médicos y su evaluación. Añade que diversos

---

<sup>3</sup> Foja 15 del tomo I del expediente.

<sup>4</sup> Foja 28 del tomo I del expediente.

<sup>5</sup> Foja 174 del tomo I del expediente.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

estudios internacionales muestran la idoneidad de las vacunas COVID-19 aprobadas para uso en la población en general.

Por otra parte, el procurador público de la Procuraduría Pública del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil solicita que la demanda sea desestimada<sup>6</sup>. Afirma que el Reniec ha obrado en virtud del principio de legalidad, pues se sujeta a la ley, a las normas con rango de ley, a la Constitución y a las demás normas con rango inferior. Sostiene que el fundamento para la expedición del cuestionado decreto supremo es el derecho que todos tienen a la protección de su salud y que tal protección es de interés público.

Alega que de la demanda se aprecia que el actor no ha indicado que la entidad que representa le haya denegado la entrega de su DNI, sino que lo que cuestiona es que no haya podido ingresar a la agencia del Reniec de Majes-Pedregal a recoger su DNI por no contar con el carnet de vacunación con las dosis completas. Indica que el Reniec dispone de un mecanismo excepcional para el recojo del DNI cuando el titular no pueda apersonarse a recabarlo, escenario en el que otra persona puede recogerlo llevando el ticket de recojo y una carta poder. Precisa que no existe una negativa de parte de su representada a entregar o realizar el trámite de entrega del DNI.

El Juzgado de Investigación Preparatoria de El Pedregal-Majes, mediante Sentencia 36-2022<sup>7</sup>, de fecha 15 de junio de 2022, declaró infundada la demanda en todos sus extremos. Estima que el demandante no ha podido acreditar la vulneración al derecho invocado y el hecho de que las medidas adoptadas por el Decreto Supremo 041-2021-PCM, aun cuando imponen restricciones de su derecho a la libertad de tránsito, puedan considerarse arbitrarias o inconstitucionales.

Afirma que ningún derecho es absoluto y que se permite la restricción a derechos fundamentales cuando se encuentre justificada en valores superiores. Refiere que el demandante invoca su derecho a contar con su DNI y, por ende, la protección de su derecho a la libertad de tránsito. Indica que una de las limitaciones que se puede establecer al derecho a la libertad de tránsito es aquella motivada en razones sanitarias, que implica salvaguardar la salud pública de los ciudadanos y evitar la concentración de

---

<sup>6</sup> Foja 496 del tomo II del expediente.

<sup>7</sup> Foja 511 del tomo II del expediente.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

personas en espacios reducidos a efectos de detener la propagación del virus de la COVID-19.

La Sala Mixta Descentralizada e Itinerante de Camaná de la Corte Superior de Justicia de Arequipa confirmó la resolución apelada. Considera que la normativa referida a la vacuna COVID-19 no restringe el derecho a la obtención del documento nacional de identidad.

Señala que el Decreto Supremo 041-2022-PCM ha establecido la obligatoriedad de mostrar el carnet de vacunación con las dosis completas para el ingreso a espacios cerrados, circunstancia por la que, en salvaguarda de la seguridad personal, se ha restringido derechos como a la libertad de reunión y a la libertad de tránsito, restricción que se encuentra debidamente justificada en el estado de emergencia originado por la propagación de la COVID-19. Añade que la obligatoriedad establecida por la norma cuestionada de presentar el carnet de vacunación para acceder a lugares públicos y cerrados tiene como única justificación la protección del bien constitucional salud pública, entendido como un derecho colectivo.

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del petitorio**

1. El objeto de la demanda es que se declare la inaplicabilidad del Decreto Supremo 041-2022-PCM, publicado el 23 de abril de 2022, respecto de lo previsto en su ítem 4.8, relacionado con la presentación del carnet de vacunación físico o virtual que acredite haber recibido tres dosis de vacunación contra la COVID-19, a efectos de ingresar a la agencia del Reniec de Majes-Pedregal, así como la inaplicabilidad de todas las normas legales que contengan tal condicionamiento o restricción al ejercicio del derecho a no ser privado del documento de identidad nacional.
2. Asimismo, es objeto de la demanda que se declare la inaplicabilidad de cualquier disposición o directiva emitida por la agencia del Reniec de Majes-Pedregal o la Jefatura Regional 8 Arequipa de la Gerencia de Operaciones Registrales del Reniec que exijan la presentación del referido carnet como condición o requisito para que los ciudadanos puedan realizar trámites administrativos.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

3. Igualmente, es objeto de la demanda que se ordene a la referida agencia del Reniec que permita el ingreso de don Blas Quico Quispe a sus instalaciones a fin de que realice el recojo de su DNI sin que se le exija o condicione que cuente con el carnet de vacunación COVID-19 con tres dosis.
4. Se invoca la vulneración del derecho a no ser privado del documento de identidad nacional (DNI).

#### **Análisis del caso**

5. La Constitución establece expresamente en su artículo 200, inciso 1, que el *habeas corpus* procede cuando se vulnera o amenaza la libertad individual o sus derechos constitucionales conexos. Ello implica que para que proceda el *habeas corpus* el hecho denunciado de inconstitucional necesariamente debe redundar en una afectación negativa, real, directa y concreta en el derecho a la libertad personal o sus derechos constitucionales conexos, y es que, conforme a lo establecido por el artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, la finalidad del presente proceso constitucional es reponer el derecho a la libertad personal del agraviado.
6. En el presente caso, la demanda denuncia que el 1 de mayo de 2022 don Blas Quico Quispe se apersonó a la agencia del Reniec de Majes-Pedregal a efectos de recoger su DNI, cuya renovación y rectificación había tramitado el 6 de diciembre de 2021. Sin embargo, el personal de seguridad y vigilancia de dicha agencia le indicó que solamente podía ingresar para recogerlo si contaba con el carnet de vacunas COVID-19 con tres dosis. Dicha vulneración al derecho invocado se habría generado por efecto de lo señalado en el Decreto Supremo 041-2022-PCM, vigente a partir del 24 de abril de 2022.
7. Al respecto, se advierte que el Decreto Supremo 016-2022-PCM, vigente a partir del 28 de febrero de 2022, en su artículo 4.8 dispuso la restricción de acceso a las personas mayores de dieciocho años respecto oficinas de atención al usuario, de trámite administrativo y las mesas de partes de las instituciones públicas y privadas, limitación que se continuó contemplando en los sucesivos decretos supremos modificatorios, específicamente en el artículo los artículos 4.8 de los decretos supremos 030-2022-PCM, 041-2022-PCM, 063-2022-PCM y



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

el artículo 4.6 del D.S. 108-2022-PCM.

8. Sin embargo, mediante el artículo 2 del Decreto Supremo 118-2022-PCM, vigente a partir del 30 de setiembre de 2022, se modificó el artículo 4 del Decreto Supremo 108-2022-PCM sin que contemple regulación alguna relacionada con la exigencia de acreditación de haber completado el esquema de vacunación de la Covid-19 para el ingreso a establecimientos públicos y privados. Adicionalmente, el Decreto Supremo 130-2022-PCM, publicado el 27 de octubre de 2022, deroga una serie de decretos supremos entre los que se encuentran los decretos supremos 016-2022-PCM, 041-2022-PCM, 108-2022-PCM y 118-2022-PCM; contexto en el que, a la fecha, ha cesado el alegado agravio derivado de los efectos del Decreto Supremo 041-2022-PCM y de las normas legales, disposiciones o directivas que exigían a las personas mayores de dieciocho años mostrar el carnet de vacunación Covid-19 con tres dosis como condición de ingreso a lugares públicos, por lo que este Tribunal considera que respecto de la solicitada la inaplicabilidad del Decreto Supremo 041-2022-PCM y demás normatividad cuestionada no existe necesidad de la emisión de un pronunciamiento de fondo al haberse sustraído los hechos que en su momento sustentaron la postulación de la demanda (11 de mayo de 2022).
9. Por consiguiente, en cuanto al petitorio de la demanda señalado en los fundamentos 1 y 2 *supra*, conforme a lo descrito en los fundamentos precedentes, corresponde declarar improcedente la demanda en aplicación *a contrario sensu* del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
10. De otro lado, en cuanto a al extremo de la demanda que solicita que se ordene a la agencia del Reniec de Majes – Pedregal que permita el ingreso de don Blas Quico Quispe a sus instalaciones a fin de realice el recojo de su DNI sin que se le exija o condicione mostrar el carnet de vacunación Covid-19 con tres dosis, este Tribunal considera oportuno emitir pronunciamiento de fondo en aplicación de lo señalado en el segundo párrafo del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, pues el agravio del derecho a no ser privado del documento nacional de identidad habría sido manifiestamente injustificado, lo que a continuación se desarrolla.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

11. El Nuevo Código Procesal Constitucional, en su artículo 33, inciso 11, prevé la tutela del derecho a no ser privado del documento nacional de identidad a través del proceso de *habeas corpus*. Sobre el particular, en nuestro ordenamiento jurídico el DNI se constituye en un instrumento que permite no solo identificar a la persona, sino también el ejercicio y goce de una multiplicidad de derechos fundamentales, como participar en comicios electorales, celebrar acuerdos contractuales, realizar transacciones comerciales, del derecho a la libertad de tránsito, etcétera. En efecto, el DNI tiene una doble función: por un lado, permite que el derecho a la identidad se haga efectivo, en tanto posibilita la identificación precisa de su titular; y, por otro, constituye un requisito para el ejercicio de los derechos civiles y políticos consagrados en la Constitución, así como para el desarrollo de actividades comerciales, trámites judiciales y otros trámites de carácter personal<sup>8</sup>.
12. Por tal motivo, cuando se pone en entredicho la obtención, modificación, renovación o supresión de este documento, no solo puede verse perjudicada la identidad de la persona, sino también un amplio espectro de derechos, siendo evidente que la eventual vulneración o amenaza de vulneración podría acarrear un daño de mayor envergadura, como por ejemplo en el caso de una persona que no pueda cobrar su pensión de subsistencia, por la cancelación intempestiva del registro de identificación y del documento de identificación que avala su identidad<sup>9</sup>.
13. En efecto, como ya ha referido este Tribunal, entre los atributos esenciales de la persona, ocupa un lugar primordial el derecho a la identidad, consagrado en el artículo 2, inciso 1, de la Constitución, entendido como el derecho que tiene todo individuo a ser reconocido estrictamente por lo que es y por el modo como es. Es decir, el derecho a ser individualizado conforme a determinados rasgos distintivos, esencialmente de carácter objetivo (nombres, seudónimos, registros, herencia genética, características corporales, etc.) y aquellos otros que se derivan del propio desarrollo y comportamiento personal, más bien de carácter subjetivo (ideología, identidad cultural, valores, reputación, etc.)<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 2273-2005-PHC/TC, fundamentos 24 y 25.

<sup>9</sup> Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 2273-2005-PHC/TC, fundamento 26.

<sup>10</sup> Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 2273-2005-PHC/TC, fundamento 21.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

14. En el presente caso, de lo expuesto en la demanda y lo sostenido por la entidad demandada no cabe controversia ni objeción respecto de que el accionante concurrió el 1 de mayo de 2022 a la agencia del Reniec de Majes-Pedregal, a fin de recoger su DNI cuya renovación y rectificación había tramitado el 6 de diciembre de 2021 y dado lugar a la Ficha 92146156. Asimismo, tampoco se presenta objeción ni controversia en cuanto a que no se permitió al actor ingresar a las instalaciones de dicha entidad a recoger su DNI, debido a que no mostró el carnet de vacunación COVID-19 con tres dosis regulado por el Decreto Supremo 041-2022-PCM, escenario que hace patente que el actor no contaba con el DNI que le permita el ejercicio y goce de una multiplicidad de derechos fundamentales respecto de los cuales se ha hecho referencia en el fundamento 11 *supra*.
15. Sobre el caso en particular, el Decreto Supremo 041-2022-PCM señala lo siguiente:
- (...)  
CONSIDERANDO:  
Que, mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA, se declara la emergencia sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y se dictan medidas para la prevención y control para evitar la propagación del COVID-19, la misma que fue prorrogada (...).
- Artículo 4.- Restricciones al ejercicio de derechos**  
(...)  
4.8 Los residentes mayores de 18 años que ingresen a (...) oficinas de atención al usuario, trámite administrativo, mesas de partes, salas de reuniones y eventos de instituciones públicas (...) tienen que presentar su carné físico o virtual que acredite haber recibido, en el Perú y/o el extranjero, las tres (3) dosis de vacunación contra la COVID-19 (...).
16. Entonces, si bien en su momento (1 de mayo de 2022) existía un amparo legal que condicionaba el ingreso del actor a recintos de la Administración pública, lo cual guardaría relación con el alegato de los procuradores públicos emplazados, según el cual aquella es una medida de prevención sanitaria dada con el propósito de mitigar las repercusiones y efectos de la COVID-19 en la agencia del Reniec, y que su objeto es la protección de la salud pública, lo cierto es que en los hechos tal restricción ha vulnerado el derecho a no ser privado del documento nacional de identidad sin una justificación constitucional válida.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

17. En efecto, este Tribunal Constitucional aprecia que en el caso particular de autos la limitación al recojo del DNI fue desproporcionada, puesto que si don Blas Quico Quispe contaba con la ficha o el ticket para el recojo de dicho documento, la Administración pública no debió compeler a que ingrese al recinto de la agencia del Reniec para que le sea entregado bajo el condicionamiento de que muestre el carnet COVID-19 con tres dosis, pues, en vez de generar al actor una eventual figura de muerte civil temporal, la entidad pública bien pudo tomar una medida alternativa, como por ejemplo designar a un servidor público o módulo de servicio público para que realice tal entrega del DNI en el exterior de la agencia del Reniec, medida que también era compatible con la finalidad perseguida por la norma legal cuestionada sin que implique un agravio de tal magnitud al derecho constitucional invocado.
18. Finalmente, en cuanto a la medida alternativa que propone la parte demandada, representada por procurador público de la Procuraduría Pública del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, esto es, el mecanismo que prevé que otra persona pueda recoger el DNI del actor presentando el ticket de recojo y una carta poder, este Tribunal Constitucional estima que tal figura importaría una situación similar a la del actor, en la que esta otra persona también sería compelida a ingresar al recinto de la agencia del Reniec para que se le entregue el DNI previa presentación del carnet de vacunación COVID-19 con tres dosis, pese a que, como ya se dijo, el Reniec puede optar por una medida alternativa a fin de no vulnerar el derecho fundamental reclamado.
19. En consecuencia, si bien con fecha 1 de mayo de 2022 se produjo el acto lesivo del derecho invocado, que el 11 de mayo de 2022 se interpuso la demanda y que el Decreto Supremo 041-2022-PCM y demás normativa legal similar que limitó el ingreso del actor al recinto de la entidad pública reclamada quedaron sin efecto el 30 de setiembre de 2022 por el Decreto Supremo 118-2022-PCM, en aplicación del segundo párrafo del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, este Tribunal Constitucional declara que en el caso de autos se ha acreditado la vulneración del derecho a no ser privado del documento nacional de identidad de don Blas Quico Quispe, con la restricción de la entrega de su DNI, efectuada por la agencia del Reniec de Majes-Pedregal, por lo que la demanda debe ser estimada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

### Efectos de la sentencia

20. Disponer que la agencia del Reniec de Majes-Pedregal o la entidad pública que haga sus veces no vuelvan a incurrir en las acciones u omisiones similares a las que motivaron la interposición de la demanda, bajo apercibimiento de aplicar las medidas coercitivas establecidas en el segundo párrafo del 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

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda, conforme a lo expuesto en los fundamentos 5-9 *supra*.
2. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda de *habeas corpus*, al haberse acreditado la vulneración del derecho a no ser privado del documento nacional de identidad.
3. Disponer que la agencia del Reniec de Majes-Pedregal o la entidad pública que haga sus veces no vuelvan a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO**  
**OCHOA CARDICH**  
**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

**PONENTE DOMÍNGUEZ HARO**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

## **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH**

En el presente caso y si bien coincido con lo resuelto en la sentencia y con la conclusión a la que se arriba, en el sentido de declarar fundada en parte la demanda, estimo pertinente formular mis propias consideraciones respecto del extremo que ha sido estimado en forma favorable, conforme paso a explicar a continuación.

Al respecto, si bien estoy de acuerdo con que inicialmente en este caso se produjo la sustracción de la materia, pues actualmente ya no se encuentran vigentes las exigencias a las que aludió el demandante y por las cuáles, según alegó, no pudo recoger su DNI, de todos modos, considero oportuno emitir un pronunciamiento sobre el fondo, en aplicación de lo señalado en el segundo párrafo del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional. Ello es así, debido a que en el presente caso estaba en juego la tutela del derecho a no ser privado del documento nacional de identidad, el cual tiene una gran importancia para el ejercicio de otros tantos derechos fundamentales.

En primer lugar, debo precisar que, por mi parte, considero que la exigencia de vacunarse –en el caso concreto, traducida en el deber de mostrar alguna constancia de vacunación para acceder a algunos espacios públicos– estaba plenamente justificada con base en los derechos a la salud pública y a la vida. Al respecto, me parece que resulta de una importancia manifiesta e innegable alcanzar la inmunidad colectiva frente a enfermedades con altas tasas de transmisibilidad y de consecuencias fatales, máxime cuando existe un amplio consenso científico en torno a la efectividad de tales vacunas (ciertamente, sin perjuicio de objeciones o dudas de cualquier tipo). Aunado a ello, debe tenerse en cuenta que esta exigencia de vacunarse, y de exhibir el carné o constancia de vacunación, si bien constituye una intervención en el derecho a la integridad física, el grado de intervención en ella puede calificarse de leve, tanto por el tipo de intervención corporal que implica, como en comparación con el resultado beneficioso que finalmente se obtiene, tanto individual como colectivamente, gracias a la administración generalizada de las vacunas.

Aunado a ello, también debe tomarse en consideración que, en la medida que se va conociendo más sobre una enfermedad (por ejemplo, se



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

sabe con mayor precisión cómo evitar efectivamente su transmisión), o que la mortalidad asociada a ella va disminuyendo, medidas compulsivas tales como la vacunación obligatoria, y otras similares, tienden a flexibilizarse o dejarse de lado.

Sin embargo, en sentido contrario, vemos que ante la ausencia de nueva información, y frente a un elevado número de contagios y una alta tasa de letalidad, es razonable que las autoridades deban tomar decisiones con base en la información médica o científica disponible hasta el momento. En este orden de ideas, parece claro que la constitucionalidad o no respecto de este tipo de medidas deben ser necesariamente valoradas, bien con base en la certeza epistémica disponible al momento que dichas medidas se expidieron o mientras ellas estuvieron vigentes (por ejemplo, si se trata de una regulación que ya no rige), o con base en la actual información científica o técnica disponible, si estamos ante una medida estatal que aún se encuentra vigente.

En lo que concierne al caso concreto, si bien, como fue explicado, inicialmente considero que las exigencias legales cuestionadas no eran inconstitucionales, hoy sabemos que existían otras medidas que también pudieron adoptarse, en especial respecto de asuntos tan importantes como lo es acceder al documento de identidad. En el caso concreto, incluso para evitar el contagio del coronavirus entre personas vacunadas (pues la vacunación no previene al 100 % de la posibilidad de contagiarse), una opción podría haber sido habilitar módulos externos y ventilados (es decir, fuera de los locales), y con uso obligatorio de mascarillas, para facilitar la entrega de los DNI. Además, cabe reparar en que contar con el documento nacional de identidad es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos fundamentales, por lo que el grado de intervención en el derecho de acceder a este documento de identidad puede calificarse de grave y, siendo así, valía la pena buscar una salida distinta a la que finalmente dio la entidad demandada.

Finalmente, considero necesario precisar que, con base en lo que he venido explicando previamente, al ser constitucionalmente legítimas las medidas estatales que fueron adoptadas en su momento respecto de la vacunación obligatoria, al referirse el caso específico a un acto material que requiere poco tiempo y contacto interpersonal (entregar el DNI) y al estar en juego un derecho especialmente importante (contar con un DNI vigente es presupuesto indispensable para el ejercicio de otros derechos) el criterio que



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

aparece esbozado en los párrafos precedente no puede extenderse a situaciones bastante distintas, como es el caso del acceso a centros comerciales, a instituciones educativas, a centros laborales, a medios de transporte público, etc., que tienen características muy diferentes a la controversia iusfundamental que ha sido materia de análisis en la presente causa.

**S.**

**OCHOA CARDICH**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

### **VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero al sentido de la ponencia de mayoría, por las razones expresadas en la misma. En consecuencia, considero que corresponde: declarar **IMPROCEDENTE** la demanda, conforme a los fundamentos 5-9; y declarar **FUNDADA en parte** la demanda de *habeas corpus*, al haberse acreditado la vulneración del derecho a no ser privado del documento nacional de identidad.

Asimismo, considero que corresponde disponer que la agencia del Reniec de Majes-Pedregal o la entidad pública que haga sus veces no vuelvan a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda.

**S.**

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

### **VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIERREZ TICSE**

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular, el cual sustentó en los siguientes fundamentos:

1. En el presente caso, el demandante alega que el 1 de mayo de 2022 se apersonó a la agencia del Reniec de Majes-Pedregal a efectos de recoger su DNI, cuya renovación y rectificación había tramitado el 6 de diciembre de 2021. Sin embargo, el personal de seguridad y vigilancia de dicha agencia le indicó que solamente podía ingresar para recogerlo si contaba con el carnet de vacunas COVID-19 con tres dosis. Dicha vulneración al derecho invocado se habría generado por efecto de lo señalado en el Decreto Supremo 041-2022-PCM, vigente a partir del 24 de abril de 2022.
2. Al respecto, se advierte que el Decreto Supremo 016-2022-PCM, vigente a partir del 28 de febrero de 2022, en su artículo 4.8 dispuso la restricción de acceso a las personas mayores de dieciocho años respecto oficinas de atención al usuario, de trámite administrativo y las mesas de partes de las instituciones públicas y privadas, limitación que se continuó contemplando en los sucesivos decretos supremos modificatorios, específicamente en el artículo los artículos 4.8 de los decretos supremos 030-2022-PCM, 041-2022-PCM, 063-2022-PCM y el artículo 4.6 del D.S. 108-2022-PCM.
3. El numeral 1 del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala que:

En caso de guerra, de peligro público o de una emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

4. Como puede apreciarse, las emergencias y su tratamiento no son situaciones que puedan pasar por desapercibidas ni por el derecho interno, ni por el derecho internacional.





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04208-2022-PHC/TC  
AREQUIPA  
BLAS QUICO QUISPE

5. En este sentido, está claro que, en principio, la libertad, seguridad personales, inviolabilidad de domicilio, libertad de reunión y libertad de tránsito o de locomoción, sí podían verse afectados, pues están expresamente contemplados en el artículo 137 de la Constitución y, en efecto, son a su vez mencionados en el Decreto Supremo 041-2022-PCM que declaró el estado de emergencia sanitaria.
6. El hecho de que pueda limitarse una considerable cantidad de derechos fundamentales, no significa, sin embargo, que los mismos hayan quedado inutilizados por completo. De allí que una segunda línea de elemental razonamiento supone que la única manera de entender como legítima la limitación o restricción de derechos, implica que la afectación de las diversas libertades, atributos y facultades haya sido de modo razonable y proporcionalmente compatible con la finalidad perseguida por el estado de emergencia, y que no es otra que el pleno restablecimiento de condiciones sanitarias óptimas para la colectividad en su conjunto.
7. Consideramos que, la disposición objetada, dictada en contexto del estado de emergencia sanitaria, está dirigida a conjurar las causas de la emergencia y mitigar el impacto que puede tener la eventual progresión de la pandemia.
8. En esa línea, la medida alternativa que propone la parte demandada, representada por procurador público de la Procuraduría Pública del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, esto es, el mecanismo que prevé que otra persona pueda recoger el DNI del actor presentando el ticket de recojo y una carta poder, es razonable, porque la medida de prevención sanitaria dada, tiene una finalidad constitucionalmente justificable (artículos 7 y 9 de la Constitución Política) de mitigar las repercusiones y efectos de la COVID-19 en la agencia del Reniec. Por las razones que se han expuesto, considero que debe declararse INFUNDADA la demanda.

S.

**GUTIÉRREZ TICSE**