



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 137/2023

EXP. N.º 04013-2022-PHC/TC
LIMA
NINA EDITH MARTÍNEZ
RAMOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de mayo de 2023, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Monteagudo Valdez, Pacheco Zerga y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Eduardo Ángel Benavides Parra abogado de doña Nina Edith Martínez Ramos contra la Resolución 2, de foja 827, de fecha 29 de abril de 2022, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de *habeas corpus* de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 31 de enero de 2022, don Eduardo Ángel Benavides Parra, abogado de doña Nina Edith Martínez Ramos, interpone demanda de *habeas corpus* y la dirige contra el ex presidente de la República, don Pedro Castillo Terrones, contra el Ministerio de Salud (Minsa) y contra la Dirección General de Medicamentos (Digemid) (f. 1). Alega 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 y del principio de interdicción de la arbitrariedad y de legalidad.

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 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, han sobrellevado mejor la emergencia sanitaria.

El Segundo Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 137/2023

EXP. N.º 04013-2022-PHC/TC
LIMA
NINA EDITH MARTÍNEZ
RAMOS

mediante Resolución 1, de fecha 31 de enero de 2022 (f. 108), admitió a trámite la demanda.

El procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) contesta la demanda de *habeas corpus* (f. 115) y solicita que sea declarada improcedente o infundada, toda vez que los derechos humanos no son absolutos y pueden ser limitados o restringidos, situación que permite la justificación de la intervención sobre los derechos fundamentales. Señala que las normas cuestionadas son eficientes y oportunas, ya que sirven para alentar y llamar la atención sobre la necesidad de la vacunación para preservar la salud pública. Además, expresa que el Perú es 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, razón por la que el Estado, mediante el Decreto Supremo 008-2020-SA, declara en emergencia sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa días calendario y se dictaron medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19, la que fue prorrogada por los decretos supremos 020-2020-SA y 027-2020-SA. Asimismo, mediante el Decreto Supremo 044-2020-PCM, se declara el estado de emergencia nacional y se dispuso el aislamiento social obligatorio por las graves circunstancias que afectan la vida, situación que fue ampliada temporalmente mediante diversos decretos supremos. De lo señalado se verifica que las medidas propuestas son constitucionalmente admisibles, debido a que se enmarcan dentro de los estándares establecidos por el Tribunal Constitucional (STC N 0579-2008-AA/TC), razón por la que aplicado el test de proporcionalidad en la limitación de los derechos, se advierte que las medidas contenidas en la normatividad cuestionada es constitucionalmente legítima.

La Dirección General de Insumos, Medicamentos y Drogas (Digemid) y el 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. 204), bajo el argumento de 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 carné de vacunación para ingresar a los establecimientos. Señala que, si bien es cierto a la demandante se le estaría vulnerando su derecho al libre tránsito toda vez que no se le está permitiendo el libre tránsito por todo el territorio de la República por ser mayor de cuarenta y cinco años de edad y no contar con las vacunas contra el COVID-19, sin embargo, se debe considerar que dicha medida ha sido establecida mediante el Decreto Supremo N.º 179-2021-PCM, entre otros, modifica el Decreto Supremo N.º 184-2020-PCM que declaró el estado de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 137/2023

EXP. N.º 04013-2022-PHC/TC
LIMA
NINA EDITH MARTÍNEZ
RAMOS

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, el mismo que en su artículo, numeral 14.5 dispone que, a partir del 15 de noviembre de 2021, los pasajeros del servicio de transporte interprovincial terrestre mayores de cuarenta y cinco años en los cuatro niveles de alerta, solo podrán abordar si acreditan su dosis completa de vacunación, y debe advertirse que la referida medida ha sido establecida en un contexto de estado de emergencia nacional declarado mediante el Decreto Supremo N.º 184-2020-PCM, 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, expresa que debe respetarse el principio de predictibilidad, dado que sobre la misma materia existen pronunciamientos distintos que han desestimado la pretensión contenida en la presente demanda.

El Segundo Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante sentencia Resolución 6, de fecha 30 de marzo de 2022 (f. 667), declara infundada la demanda de *habeas corpus*. Esta sentencia fue corregida en cuanto al nombre de la favorecida mediante Resolución 7 de fecha 17 de abril de 2022 (f. 386). Se desestimó la demanda bajo el argumento de que analizados los alcances de la medida interventora a la libertad de tránsito, se puede colegir que esta satisface en un nivel alto la realización del derecho a la salud y afecta en un grado medio el derecho intervenido. Ello es así, en tanto las posibilidades jurídicas de desarrollo del derecho a la libertad de tránsito han quedado intactas en otros ámbitos en donde la prohibición, por no estar vacunados, no tiene efectos. Pues, el demandante o, los que se consideren afectados con la medida, pueden ejercer plenamente su derecho a la libertad de tránsito en lugares abiertos. Análisis aparte es el hecho de que como consecuencia de estar sujeta a esa restricción no puedan acceder a bienes y servicios esenciales para su desarrollo humano. Sin embargo, respecto a la libertad de tránsito, en particular, se tiene que el numeral 14.6 del Decreto Supremo N.º 179-2021-PCM últimamente modificado por el Decreto Supremo N.º 016-2022-PCM, ha cumplido con el test de proporcionalidad, por lo que debe de considerarse que dicha norma interventora a la libertad de tránsito restringe legítimamente dicho derecho, desde una perspectiva constitucional. Ahora, respecto a lo que toca sobre los derechos conexos, se aprecia que para la salvaguarda y efectividad del sistema de valores que la misma Constitución consagra, la restricción de ciertos bienes y servicios, que pueden ser considerados esenciales, puede afectar esos ámbitos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 137/2023

EXP. N.º 04013-2022-PHC/TC
LIMA
NINA EDITH MARTÍNEZ
RAMOS

garantizados del derecho y de esa forma el desarrollo humano de las personas no vacunadas; sin embargo, en defensa de bienes jurídicos de mayor relevancia se podrá dar un ámbito de protección al derecho a la salud, restringiendo en menor grado otros derechos. En consecuencia, en tanto, no existe evidencia de vulneración de alguno de los derechos constitucionales alegados, la presente demanda tiene que declararse infundada.

La Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima confirma la sentencia apelada, bajo el sustento de que aplicado el test de proporcionalidad se aprecia que la intervención constitucional en los otros derechos constitucionales se encuentra plenamente justificada. Respecto a la seguridad de las premisas fácticas del derecho a la libertad de tránsito sacrificado, tenemos que el nivel de seguridad de aquellas es intenso o certero, pues las reglas de la experiencia nos informan que un medio de transporte colectivo o grupal, no es el único por el cual el ciudadano pueda ejercerlo. Respecto a la seguridad de las premisas fácticas de los derechos a la salud y la vida optimizados, tenemos que el nivel de seguridad de aquellos es intenso o certero pues las reglas de la experiencia nos informan que en un medio de transporte colectivo o grupal, es más probable que las personas no vacunadas puedan contagiarse y contagiar a otras.

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 doña Nina Edith Martínez Ramos 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. Alega 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 y del principio de interdicción de la arbitrariedad y de legalidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 137/2023

EXP. N.º 04013-2022-PHC/TC
LIMA
NINA EDITH MARTÍNEZ
RAMOS

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 de su larga y 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 está 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. las 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 de 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. las 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 del antiguo Código Procesal Constitucional, pues dicha norma ha previsto en su segundo párrafo que,

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Sala Primera. Sentencia 137/2023

EXP. N.º 04013-2022-PHC/TC
LIMA
NINA EDITH MARTÍNEZ
RAMOS

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 tiene 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. las 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 alegada lesión del derecho constitucional cesó antes de su interposición resulta inviable, porque además de que no repondrá el derecho constitucional invocado 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 a la demanda todo hecho que se considerase 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 005-2022-PCM, modificó el artículo 8 del 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 advierte del contenido de la citada normativa, que expresamente establece que las medidas adoptadas tendrán vigencia hasta el 30 de enero de 2022. Además, fue modificado por sucesivos decretos supremos, entre ellos, el Decreto Supremo 10-2022-PCM y 11-2022-PCM, ambos publicados el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 137/2023

EXP. N.º 04013-2022-PHC/TC
LIMA
NINA EDITH MARTÍNEZ
RAMOS

30 de enero de 2022, razón por la que las medidas cuestionadas han cesado en momento anterior a la postulación del presente *habeas corpus* (31 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 las que son materia de la presente acción, hasta el punto de haber dejado sin efecto todas ellas.
11. Adicionalmente, el Decreto Supremo 005-2022-PCM fue derogado por el Decreto Supremo 016-2022-PCM publicado el 27 de febrero de 2022; el que a su vez fue derogado por el Decreto Supremo 130-2022-PCM.
12. Finalmente, respecto al cuestionamiento dirigido contra la aplicación de las vacunas por su alegada ineeficacia 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.

MONTEAGUDO VALDEZ
PACHECO ZERGA
OCHOA CARDICH

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ