



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 132/2023

EXP. N.º 02784-2022-PHC/TC

LIMA

CRUZ YOLANDA ZABARBURÚ DAZA  
DE NAVARRO CRUZ 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 don Cruz Yolanda Zabarburi Daza de Navarro Cruz y otros, contra la resolución de fecha 27 de mayo de 2022<sup>1</sup>, 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 12 de enero de 2022, don Eduardo Ángel Benavides Parra interpone demanda de *habeas corpus* a favor de doña Cruz Yolanda Zabarburi Daza de Navarro Cruz, don Pedro Andrés Navarro Galarza, don Hernán Andrés Navarro Zabarburi, don Robert Tapahuasco Quispe, don Hugo Belisario Medina Sánchez, don César Máximo Hostia Gómez, don José Miguel Rivera Jiménez, don Julio César Rojas Montes, doña María Dolores Reina Mendoza, doña Juana Yolanda Poma Mamani, doña Silvia Doris Sosa Casas y doña Brisa Génesis Jacinto Sosa<sup>2</sup>. Dirige la demanda contra el presidente de la República don Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud (Minsa) y la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas del Ministerio de Salud (Digemid). Denuncia la vulneración de los derechos a la libertad personal, al debido proceso, de defensa, a la tutela procesal efectiva y a la debida motivación de resoluciones judiciales, así como de los principios de interdicción de la arbitrariedad, de legalidad, de dignidad humana y de igualdad.

---

<sup>1</sup> Foja 676.

<sup>2</sup> Foja 1.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02784-2022-PHC/TC

LIMA

CRUZ YOLANDA ZABARBURÚ DAZA  
DE NAVARRO CRUZ y OTROS,  
representados por EDUARDO ÁNGEL  
BENAVIDES PARRA-ABOGADO

Solicita que se declare inaplicable el Decreto Supremo 179-2021-PCM y que se permita a los favorecidos el libre tránsito y el desplazamiento por el territorio de la República de Perú a través de las veinticinco regiones, distritos, provincias y centros poblados, a nivel nacional e internacional.

Sostiene que a la población peruana, sin bonos y sin canastas, se le pretende obligar a inocularse con una vacuna de la que no se conocen sus efectos secundarios ni inmediatos, puesto que todavía no existe vacuna contra el cáncer, el sida ni contra otras enfermedades. Refiere también que, científicamente, es una falacia que exista una vacuna o que este en proceso o tercera fase para combatir el citado virus, porque el estándar mínimo es de dos años de experimentación, reconocido por los laboratorios internacionales y por la comunidad científica, por lo que ante una realidad lúgubre sin nombre, se les debe permitir la libertad de utilizar el dióxido de cloro (CDS), así como poder comprarlo y venderlo. Precisa que en otros países hay libertad de tránsito y que se utiliza el CDS, y que, quien desea, utiliza mascarilla o se vacuna, además de que no existe alguna restricción para su desplazamiento.

Agrega que: a) a los favorecidos, en los meses de septiembre y octubre de 2021, se los ha discriminado por no tener carnet sanitario a través de disposiciones ilegales, inconstitucionales y arbitrarias; b) las acciones populares las han declarado inaplicables, por lo que se han interpuesto denuncias por el delito de discriminación; y c) al observarse la estadística de fallecidos anualmente, se advierte que los están engañando, por no saber conceptos básicos de genética, ciencias naturales, biología, química, física, etc.

El procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>3</sup> solicita que la demanda sea declarada improcedente o infundada. Alega que mediante el Decreto Supremo 167-2021-PCM se prorrogó el estado de emergencia nacional declarado por el Decreto Supremo 184-2020-PCM, prorrogado por los decretos supremos 201-2020-PCM, 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, que declaró el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de las personas a consecuencia del Covid-19 y estableció las medidas que debe seguir la ciudadanía en la nueva convivencia social. Refiere también que el artículo 137 de la Constitución, referido al estado de emergencia, resulta aplicable en determinadas circunstancias y obliga a la Presidencia de la República a adoptar las medidas para enfrentarlas, lo que supone una directa intervención en los derechos fundamentales, los se restringen en su ejercicio para salvaguardar la integridad, la salud y la vida de los peruanos.

---

<sup>3</sup> Foja 142.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02784-2022-PHC/TC

LIMA

CRUZ YOLANDA ZABARBURÚ DAZA  
DE NAVARRO CRUZ y OTROS,  
representados por EDUARDO ÁNGEL  
BENAVIDES PARRA-ABOGADO

Agrega que no se ha suspendido el derecho al libre tránsito, sino sólo se ha suspendido, en virtud del citado artículo 137, en aras de proteger la vida y la salud de las personas. Es decir, que se está restringiendo un derecho para preservar otros derechos de mayor importancia, como son la vida y la salud. Puntualiza que la medida de inmovilización social resulta razonable, pues al no existir tratamiento alguno para el Covid-19, y al no encontrarse toda la población totalmente vacunada, el Estado debe procurar todas las formas posibles preservar la salud de la Nación.

La Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas del Ministerio de Salud (Digemid), representada por el procurador público del Ministerio de Salud,<sup>4</sup> contesta la demanda. Alega que no debe sobreponerse los intereses individuales sobre los derechos a la salud y vida de la población, porque con las medidas restrictivas dictadas en virtud de la declaración del estado de emergencia sanitaria han permitido que, en determinados periodos, haya disminuido la propagación del Covid-19. Manifiesta que al cumplir los ciudadanos las políticas en materia de salud a nivel nacional, la normativa cuestionada permitirá disminuir el contagio del Covid-19, que se incrementa de manera considerable. Refiere además que varios centros comerciales y establecimientos de diferentes regiones solicitan a los usuarios porten el carné de vacunación para su ingreso, lo cual ayudará a desterrar la negativa de muchos ciudadanos de vacunarse, con lo cual se protege un bien jurídico mayor: la salud pública.

Agrega que alegada limitación al derecho a la libertad de tránsito corresponde a una medida establecida por el Decreto Supremo 010-2022-PCM, que modificó el Decreto Supremo 179-2021-PCM, entre otros, y este a su vez 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 estableció las medidas que debe seguir la ciudadanía en la nueva convivencia social. De esta manera, sostiene que ha quedado restringido el ejercicio de los derechos 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, aunque son medidas temporales y focalizadas, así como proporcionales y racionales, que evitan la propagación del Covid-19. Acota que, según la Ley 31091, la vacuna tiene carácter libre y voluntario, por lo que no es obligatoria.

El Tercer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, con fecha 12 de abril de 2022<sup>5</sup>, declaró infundada la demanda. Arguye que: a) no se advierte del Decreto Supremo 179-2021-PCM y sus normas modificatorias que se ordene la vacunación obligatoria contra el Covid-19, pues se establecieron alternativas para el uso e ingreso a

---

<sup>4</sup> Foja 172.

<sup>5</sup> Foja 511.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02784-2022-PHC/TC

LIMA

CRUZ YOLANDA ZABARBURÚ DAZA  
DE NAVARRO CRUZ y OTROS,  
representados por EDUARDO ÁNGEL  
BENAVIDES PARRA-ABOGADO

determinados bienes y servicios, como la presentación de una prueba molecular negativa con fecha de resultado no mayor de setenta y un horas antes de abordar algún transporte; b) respecto a la obligación de presentar el carnet de vacunación para el ingreso a los espacios cerrados que desarrollen actividades económicas y de culto, la norma no ha previsto otra alternativa para que las personas que no deseen vacunarse puedan acceder a los bienes y servicios que se ofrecen en dichos espacios cerrados; sin embargo, existiría multiplicidad de alternativas para acceder a dichos lugares; c) además, la obligación de presentar el carnet de vacunación para acceder a lugares públicos cerrados, se justifica en la protección de la salud pública; y que en la demanda no se describe como los mencionados dispositivos afectan los derechos de la parte demandante.

La Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, revocó la apelada y, reformándola, declaró improcedente la demanda. Refiere que: a) ningún derecho es absoluto, por lo que el derecho a la libertad de tránsito debe ceder en aras del bien común en pandemia, a través de medidas dictadas por el Estado peruano que pretenden proteger la salud pública de la población; b) la inoculación de vacunas contra el Covid-19 no resulta obligatoria, porque no existe norma que lo señale, por lo tanto se encuentra vigente la Ley 31091; c) sin embargo, a través del Decreto Supremo 179-2021-PCM, se pretende reducir las aglomeraciones de personas en los lugares públicos, y evitar los contagios y, con ello, proteger a la ciudadanía sin vulnerarse su desarrollo gregario social, a fin de proteger los derechos a la vida y a la salud; d) si bien la vacuna no evitará los contagios, lo disminuirán, pues los contagios y los hospitalizados han descendido; y e) no se ha restringido el derecho al libre tránsito a los favorecidos por el territorio nacional mediante las citadas disposiciones, ni se les ha obligado a inocularse la vacuna contra el Covid-19, pues pueden optar por transitar por el territorio nacional y desarrollar su personalidad sin exponer a los demás a un contagio, pero no pueden poner en riesgo a otros ciudadanos; y f) la inmovilización social obligatoria decretada en distintos horarios, desde marzo del 2020, no resulta una restricción desproporcionada o poco razonable frente a los bienes jurídicos que se pretenden tutelar, como son la vida, la salud y la integridad física.

## **FUNDAMENTOS**

### **Petitorio**

1. El objeto de la demanda es que se declare inaplicable el Decreto Supremo 179-2021-PCM, y que se les permita a doña Cruz Yolanda Zabarburú Daza de Navarro Cruz, don Pedro Andrés Navarro Galarza, don Hernán Andrés Navarro Zabarburú, don Robert Tapahuasco Quispe, don Hugo Belisario Medina Sánchez, don César Máximo Hostia Gómez, don José Miguel Rivera Jiménez, don Julio César Rojas Montes, doña María Dolores Reina Mendoza, doña Juana Yolanda Poma Mamani, doña Silvia Doris Sosa Casas y doña Brisa Génesis Jacinto Sosa el desplazamiento por el territorio de la



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02784-2022-PHC/TC

LIMA

CRUZ YOLANDA ZABARBURÚ DAZA  
DE NAVARRO CRUZ y OTROS,  
representados por EDUARDO ÁNGEL  
BENAVIDES PARRA-ABOGADO

República de Perú a través de las veinticinco regiones, distritos, provincias y centros poblados, a nivel nacional e internacional.

2. Se denuncia la vulneración de los derechos a la libertad personal, al debido proceso, de defensa, a la tutela procesal efectiva y a la debida motivación de resoluciones judiciales, así como de los principios de interdicción de la arbitrariedad, de legalidad, de dignidad humana y de igualdad.

### **Análisis del caso concreto**

3. 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, reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, con lo cual, carecerá de objeto emitir pronunciamiento de fondo cuando cese la amenaza o violación, o cuando esta se torna irreparable.
4. En el presente caso, se advierte que la norma cuya inaplicación se solicita no se encuentra vigente, puesto que el Decreto Supremo 179-2021-PCM, publicado el 9 de diciembre de 2021, fue modificado por el Decreto Supremo 186-2021-PCM, publicado el 23 de diciembre de 2021, y por el Decreto Supremo 188-2021-PCM, publicado el 30 de diciembre de 2021. Adicionalmente, el Decreto Supremo 179-2021-PCM fue derogado por el Decreto Supremo 016-2022-PCM, que a su vez fue derogado por el Decreto Supremo 130-2022-PCM, publicado el 27 octubre de 2022.
5. En tal sentido, al no estar vigente la norma cuya inaplicación se solicita, 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.
6. Conviene precisar que la Única Disposición Complementaria Final del citado Decreto Supremo 130-2022-PCM, expone lo siguiente:

El Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, dentro del ámbito de sus competencias y en permanente articulación promueven el uso facultativo de mascarillas, la vacunación contra la COVID-19 y otras medidas de promoción y vigilancia de prácticas saludables y actividades, en relación a la emergencia sanitaria; para lo cual el Ministerio de Salud, mediante Resolución Ministerial dicta las disposiciones que resulten necesarias.

7. Por tanto, las medidas cuya obligatoriedad cuestiona el recurrente en el presente caso



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02784-2022-PHC/TC

LIMA

CRUZ YOLANDA ZABARBURÚ DAZA  
DE NAVARRO CRUZ y OTROS,  
representados por EDUARDO ÁNGEL  
BENAVIDES PARRA-ABOGADO

ya no se encuentran vigentes. Por el contrario, el Estado establece actualmente no solo el uso facultativo de mascarillas, sino también la adopción de medidas y prácticas saludables para combatir el Covid-19, de manera articulada entre los diferentes niveles de gobierno, y con la asesoría especializada del Ministerio de Salud.

8. De otro lado, respecto al cuestionamiento dirigido contra 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.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

**PONENTE PACHECO ZERGA**