



EXP. N.º 04525-2022-PHC/TC
LIMA
LIZ NOEMÍ VERÁSTEGUI
ARRASCUE DE VILLEGAS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de octubre 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 José Luis Antonio Falla Llontop abogado de doña Liz Noemí Verástegui Arrascue de Villegas contra la Resolución 7, de fecha 12 de setiembre de 2022¹, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de *habeas corpus* de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 17 de mayo de 2022, doña Liz Noemí Verástegui Arrascue de Villegas interpuso demanda de *habeas corpus*² y la dirigió contra el ex presidente de la República, don José Pedro Castillo Terrones; contra el ex presidente del Consejo de Ministros, don Aníbal Torres Vásquez; el ex ministro de Salud, don Jorge López Peña; el ex ministro de Justicia y Derechos Humanos, don Félix I. Chero Medina; el ex ministro de Transportes y Comunicaciones, don Nicolás Bustamente Coronado; el ex ministro de la Producción, don Jorge Luis Prado Palomino; el ex ministro de Comercio Exterior y Turismo, don Roberto Sánchez Palomino; el ex ministro del Interior, don Alfonso Chávarry Estrada; el ex ministro de Defensa, don José Luis Gavidia Arrascue; la ex ministra de Desarrollo e Inclusión Social, doña Dina Ercilia Boluarte Zegarra; el ex ministro de Economía y Finanzas, don Óscar Graham Yamahuchi; el ex ministro de Educación, don Rosendo Leoncio Serna Román; el ex ministro de Vivienda, don Geiner Alvarado López; la ex ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, doña Diana Miloslavich Túpac; el ex ministro de Cultura, don Alejandro Salas Zegarra; el ex ministro del Ambiente, don Modesto Montoya Zavaleta, el ex ministro de Relaciones Exteriores, don César Landa Arroyo; el ex ministro de Energía y Minas, don Carlos Sabino Palacios Pérez; el ex ministro de Desarrollo Agrario y Riego, don Óscar Zea Choquechambi; y la ex ministra de Trabajo y Promoción del Empleo, doña Betsy Betzabé Chávez Chino.

¹ F. 1532 del Tomo III-3 del expediente

² F. 1 del Tomo I -1 del expediente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04525-2022-PHC/TC
LIMA
LIZ NOEMÍ VERÁSTEGUI
ARRASCUE DE VILLEGAS

Denuncia la vulneración a los derechos a la salud, a la vida, a la integridad personal, moral y psíquica, al libre desarrollo y bienestar de la persona humana, a la libertad personal, a la seguridad personal, a trabajar libremente, a no ser discriminado, a elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional, a la libre empresa y a contratar, y de los principios de razonabilidad.

Solicita que se declare la inaplicación del Decreto Supremo 041-2022-PCM, publicado con fecha 23 de abril de 2022, y que se le permita transitar sin que se le exija la presentación del carné de vacunación, y pueda ejercer todos sus derechos y realizar cualquier acto que se encuentre dentro del ámbito de su libertad individual y acceder a los servicios esenciales.

La recurrente sostiene que don Edgar Alejandro Peña Caballero se dedica a la investigación sobre la pandemia del Covid-19, y realiza seguimiento de las estadísticas sobre las personas vacunadas y no vacunadas, entre otro tipo de información difundida por las entidades del Estado, encontrando cifras alarmantes de los hospitalizados, que demostraría que la vacunación no garantiza mantener una óptima condición de salud, sino lo contrario, por lo que debe iniciarse una investigación al respecto.

Señala que la persona vacunada y no vacunada, contagian por igual, razón por la que si bien la vacunación no es obligatoria, sin embargo se obliga que las personas estén vacunadas para transitar por lugares públicos y privados, pese a que las estadísticas demuestran que la vacunación no evita la muerte, reiterando que los estudios realizados respecto de la vacuna mencionan que esta no garantiza protección alguna contra el Covid-19.

Por otro lado, señala que, respecto al test de proporcionalidad sobre el decreto supremo cuestionado, no se ha tomado en cuenta que se causa discriminación, dadas las medidas aplicadas a millones de peruanos, siendo la muerte civil para quien no se vacuna, impidiendo el ingreso y salida de cualquier lugar público y privado.

El Noveno Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 17 de mayo de 2022³, admitió a trámite la demanda de *habeas corpus*.

³ F. 242 del tomo I-2 del expediente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04525-2022-PHC/TC
LIMA
LIZ NOEMÍ VERÁSTEGUI
ARRASCUE DE VILLEGAS

El procurador público encargado de la defensa de los intereses del Ministerio de Cultura contestó la demanda de *habeas corpus*⁴ y solicitó que sea desestimada. Al respecto, alega que las medidas legales asumidas por el gobierno son emitidas por el presidente de la República, la presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Salud, pues no es responsabilidad de ese despacho la planificación y/o ejecución de las medidas dictadas en el marco de la emergencia sanitaria. En esta línea, el Ministerio de Cultura no ha emitido los decretos supremos cuestionados, sino ha realizado la acción de refrendar el citado decreto; es así que el ministerio que representa no tiene interés jurídico en el resultado del proceso. Asimismo, expresa que las medidas dictadas persiguen proteger la defensa de la salud pública y la vida de las personas, pues la salud pública en el marco de la emergencia sanitaria, adquiere especial relevancia, siendo el deber del Estado su protección.

El procurador público del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables contestó la demanda de *habeas corpus*⁵ y solicitó que sea declarada desestimada, pues dicha entidad no ha expedido el cuestionado decreto supremo. Además, no se dan los supuestos para que proceda el presente proceso constitucional; por el contrario, la demanda se sustenta en posiciones subjetivas y sin sustento alguno contra las decisiones adoptadas por el gobierno central que ha emitido el decreto supremo cuestionado en salvaguarda del derecho a la vida, integridad física, psíquica, el derecho a la salud, entre otros. Asimismo, expresó que en puridad el demandante persigue la inconstitucionalidad del citado decreto, lo que procede a través de un proceso de acción popular.

El procurador público del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos contestó la demanda de *habeas corpus*⁶ y solicitó que sea rechazada ante la inexistencia de acción por parte de ese ministerio que vulnere o amenace los derechos de la parte demandante, dado que en la demanda no se ha señalado cuál es la actuación por parte del titular del ministerio que generaría la afectación de los derechos invocados, por lo que ha sido indebidamente incorporado al proceso. Alega que no se está ante un supuesto de vacunación obligatoria, pues la población puede optar por no vacunarse. Respecto al principio de proporcionalidad y razonabilidad, expresa que los derechos

⁴ F. 254 del tomo I-2 del expediente

⁵ F. 380 del Tomo I-3 del expediente

⁶ F. 396 del Tomo I-3 del expediente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04525-2022-PHC/TC
LIMA
LIZ NOEMÍ VERÁSTEGUI
ARRASCUE DE VILLEGAS

constitucionales no son absolutos, sino relativos, además de que el decreto supremo cuestionado no dispone la vacunación obligatoria o forzada de los ciudadanos para ejercer su derecho a la libertad de tránsito.

El procurador público de los asuntos jurídicos del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego contestó la demanda de *habeas corpus*⁷ y solicitó que sea declarada improcedente, pues no se puede concluir de que existe vulneración alguna de los derechos alegados, pues incluso de haberse dictado ciertos límites a su ejercicio, la Constitución tolera tales límites en la medida en que se busque proteger los intereses públicos mayores como es la salud pública.

El procurador público adjunto del Ministerio de Economía y Finanzas contestó la demanda de *habeas corpus*⁸ y solicitó que sea desestimada, pues considera que la suspensión de los derechos constitucionales dispuesta por los dispositivos legales cuestionados se encuentra amparada por el artículo 44 de la Carta Magna, que establece la plena vigencia de los derechos humanos, y con esto se le obliga a proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y bienestar. Por ende, en el marco de dicha obligación, el Estado puede diseñar políticas públicas orientadas a resolver los grandes problemas de la sociedad y a la consecución de determinados fines, lo que implica establecer medidas adecuadas para que se logre el desarrollo equilibrado de la nación.

El procurador público del Ministerio de Energía y Minas contestó la demanda de *habeas corpus*⁹ y solicitó que sea desestimada. Para tal efecto argumenta que la norma cuestionada se encuentra debidamente justificada respecto de la intervención de los derechos fundamentales, pues se ha efectuado en el marco constitucional que le asiste. Es así que en el marco del estado de emergencia se permite la restricción de ciertos derechos, razón por la que, en salvaguarda del derecho a la salud de la población, el Estado ha perseguido agilizar la vacunación a fin de protegerlos de cualquier contagio que acarree una afectación gravosa a su salud.

El procurador público del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social contestó la demanda de *habeas corpus*¹⁰ y solicitó que sea desestimada, en atención a que no se ha cumplido con precisar cuál ha sido la participación de

⁷ F. 479 del Tomo I-3 del expediente

⁸ F. 490 del Tomo I-3 del expediente

⁹ F. 572 del Tomo II-1 del expediente

¹⁰ F. 600 del Tomo II-1 del expediente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04525-2022-PHC/TC
LIMA
LIZ NOEMÍ VERÁSTEGUI
ARRASCUE DE VILLEGAS

cada uno de los demandados en los supuestos derechos constitucionales vulnerados. Es así que expresa que el gobierno, en el marco de la emergencia sanitaria, ha dictado una serie de medidas, tendientes a la protección del derecho a la salud, y a la no propagación del Covid-19, disposiciones que han sido emitidas teniendo en cuenta el principio de razonabilidad administrativa, a efectos de salvaguardar la salud pública.

El procurador público adjunto a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento contestó la demanda de *habeas corpus*¹¹ y solicitó que la demanda sea desestimada, dado que busca cuestionar la validez de una medida sanitaria establecida justamente para salvaguardar el derecho a la vida y la salud de la población, sin advertir que la norma cuestionada se presume constitucional, y no es posible su cuestionamiento a través del proceso de amparo. Por otro lado, señaló que el Estado, con el fin de garantizar el derecho a la salud del colectivo, se encuentra habilitado y tiene el deber de implementar políticas públicas, como son las medidas contenidas en las disposiciones legales cuestionadas. Finalmente afirma que los derechos constitucionales no son absolutos y pueden ser restringidos o limitados por salud pública.

El procurador público del Ministerio de la Producción contestó la demanda de *habeas corpus*¹² y solicitó que sea declarada improcedente o infundada, dado que, ante la emergencia sanitaria, el Estado ha dispuesto medidas diversas, con la finalidad de combatir la propagación del Covid-19, a efectos de proteger a la población en esta nueva convivencia. Por ello, se han dispuesto restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales, con el objeto de proteger el derecho a la vida y a la salud de la población. Agrega que las disposiciones legales cuestionadas no colisionan con la normatividad existente, sino por el contrario, persigue la protección al derecho a la salud pública.

El procurador público adjunto del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo contestó la demanda de *habeas corpus*¹³ y propuso la excepción de incompetencia por razón de la materia, al considerar que no procede el *habeas corpus* contra normas ni resoluciones judiciales emanadas de un procedimiento regular, por lo que en este caso correspondía cuestionar dicha norma a través

¹¹ F. 633 del Tomo II-1 del expediente

¹² F. 658 del Tomo II-2 del expediente

¹³ F. 718 del Tomo II-2 del expediente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04525-2022-PHC/TC
LIMA
LIZ NOEMÍ VERÁSTEGUI
ARRASCUE DE VILLEGAS

del proceso de acción popular. Respecto al fondo del caso, expresa que la pandemia generada por el Covid-19 constituye una circunstancia grave que afecta la vida de la población, razón por la que el Estado debe adoptar las medidas sanitarias que favorezcan a la población, tales como el uso de mascarillas, pruebas de detección del Covid-19, entre otros. Por otro lado, considera que la vacuna es una medida que evita la propagación del Covid-19, y que los no vacunados representan más del 85 % de los pacientes en UCI. Respecto a la materia del ministerio, señaló que se han respetado los derechos de los trabajadores, tomándose las acciones necesarias para prevenir cualquier afectación a la salud de estos. Finalmente, afirma que la norma cuestionada cumple el objetivo perseguido, más aún dentro de los espacios públicos y privados, con lo que se protege un bien jurídico mayor como es la salud pública.

El procurador público del Ministerio de Defensa, contestó la demanda de *habeas corpus*¹⁴ y solicitó que sea desestimada, dado que no se advierte la vulneración a los derechos constitucionales invocados. Asimismo, no existe derecho absoluto e ilimitado, por lo que el derecho a la libertad de tránsito puede ser restringido en virtud de una ley o en salvaguarda de otros derechos constitucionales, como es la salud pública. Por otro lado, considera que las medidas adoptadas mediante el decreto supremo cuestionado obedecen a un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, ya que no restringe de manera intensiva los derechos de las personas.

El procurador público a cargo del Sector Interior contestó la demanda de *habeas corpus*¹⁵ y solicitó que sea declarada infundada, en atención a que dada la emergencia sanitaria, se han venido emitiendo una serie de decretos supremos mediante los cuales se han establecido medidas sanitarias con el objeto de contrarrestar la propagación del Covid-19. Por otro lado, expresa que no existen derechos absolutos, por lo que pueden ser limitados a efecto de tutelar otros bienes constitucionales protegidos, bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Es así que, aplicado el test de proporcionalidad, se aprecia que la intervención en el derecho a la libertad de tránsito se encuentra debidamente justificada, siendo las medidas adoptadas idóneas y necesarias para el fin que se pretende conseguir.

El procurador público a cargo del Ministerio de Comercio Exterior y

¹⁴ F. 765 del Tomo II-2 del expediente

¹⁵ F. 865 de Tomo II-3 del expediente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04525-2022-PHC/TC
LIMA
LIZ NOEMÍ VERÁSTEGUI
ARRASCUE DE VILLEGAS

Turismo contesta la demanda de *habeas corpus*¹⁶ y solicita que sea desestimada, dado que las normas emitidas se han dictado dentro del marco constitucional, con la finalidad de que se cause un efecto positivo en la población. Es así que las medidas adoptadas en los centros comerciales, tienen la finalidad de proteger a la población y que los que no se han vacunado se motiven a vacunarse. De otro lado, sostiene que el derecho a la libertad de tránsito puede ser sometido a limitaciones por razones de sanidad, por lo que el decreto supremo cuestionado persigue la protección del derecho a la salud pública en resguardo de la población.

El procurador público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación contestó la demanda de *habeas corpus*¹⁷ y solicitó que sea declarada improcedente, en atención a que se encuentra plenamente determinado qué ministerio es el emisor de la norma, por lo que el emplazado no tiene legitimidad alguna. Asimismo, señaló que las normas cuestionadas, han sido emitidas dentro del marco constitucional, agregando que las limitaciones impuestas al derecho a la libertad de tránsito se encuentran plenamente justificadas, en la protección de un bien jurídico mayor, como es la salud pública.

El procurador público adjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores contestó la demanda de *habeas corpus*¹⁸ y solicitó que sea declarada improcedente, en atención a que las medidas sanitarias dispuestas se encuentran dentro del marco de la legalidad, son de carácter temporal y proporcional a la gravedad de la pandemia; es así que las medidas dictadas tienen como finalidad legítima salvaguardar la vida y salud de los ciudadanos. Por otro lado, expresa que, aplicado el test de proporcionalidad, las medidas dispuestas se encuentran plenamente justificadas, pues son idóneas y necesarias para el fin perseguido.

El procurador público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio del Ambiente contestó la demanda de *habeas corpus*¹⁹ y argumentó que las normas emitidas como consecuencia del Covid-19 están destinadas a reforzar las medidas de vigilancia y prevención de transmisión del virus, con el objeto de proteger los derechos fundamentales a la vida y la salud de los ciudadanos. Es así que las normas han sido emitidas en el contexto de la emergencia sanitaria,

¹⁶ F. 880 del Tomo II-3 del expediente

¹⁷ F. 892 del Tomo II-3 del expediente

¹⁸ F. 945 del Tomo II-3 del expediente

¹⁹ F. 988 del Tomo II-3 del expediente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04525-2022-PHC/TC
LIMA
LIZ NOEMÍ VERÁSTEGUI
ARRASCUE DE VILLEGAS

por lo que ha sido necesario prorrogar las medidas de vigilancia y prevención para evitar la propagación del virus.

El procurador público adjunto a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial devuelve la cédula de notificación, por cuanto la demanda no está dirigida contra algún funcionario o servidor de esa institución²⁰.

El procurador público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Salud contestó la demanda de *habeas corpus*²¹ y solicitó que la demanda sea declarada infundada, pues se verifica que la posición del demandante prioriza intereses individuales sobre los derechos a la salud y vida de la población, ya que con las medidas dictadas se ha conseguido una disminución de la propagación del Covid-19. Agrega que la norma ha sido emitida dentro del marco constitucional, con el objeto de proteger un bien jurídico de mayor relevancia como es la salud pública, razón por la que considera que en este contexto existen derechos que pueden ser restringidos y limitados, en la búsqueda de la protección de la salud de la colectividad. Agrega que debe tener presente el principio de predictibilidad de las decisiones judiciales, dado que, sobre la misma pretensión, se han emitido decisiones desestimatorias.

El procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros contestó la demanda de *habeas corpus*²² y argumentó que el derecho a la libertad de tránsito no es un derecho absoluto y puede estar sujeto a restricciones por razones de sanidad. Además, expresa que, si bien el demandante está cuestionando el hecho de que se le estaría vulnerando sus derechos con el hecho de que no se le permita ejercer libremente sus derechos, al no estar vacunado; sin embargo, debe considerarse que dicha medida ha sido establecida previamente por otros decretos supremos, dado el estado de emergencia sanitaria.

El Noveno Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante sentencia, Resolución 4, de fecha 9 de agosto de 2022²³, declaró improcedente la demanda de *habeas corpus*, al estimar que la exigencia de presentar el carné de vacunación para el ingreso a los espacios cerrados que desarrollen actividades económicas tiene como justificación la protección del bien constitucional de la salud pública. Refiere que el Estado, dentro de sus

²⁰ F. 997 del Tomo II-3 del expediente

²¹ F. 1002 del Tomo III-1 del expediente

²² F. 1336 del Tomo III-3 del expediente

²³ F. 1432 del tomo III-3 del expediente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04525-2022-PHC/TC
LIMA
LIZ NOEMÍ VERÁSTEGUI
ARRASCUE DE VILLEGAS

políticas públicas de salud, tiene como directriz garantizar acciones positivas para la prevención, curación y rehabilitación con la finalidad de que la población disfrute del más alto nivel posible de la salud física y mental de forma individual, pero también de forma colectiva. De esta manera, considera que la vacuna es un instrumento importante para la reducción de riesgo de enfermedad, por lo que la restricción es razonable y proporcional. Del mismo modo, la decisión de vacunarse es libre, por lo que deberá asumir las restricciones de ingreso a lugares públicos.

La Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima confirmó la apelada por similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la presente demanda es que se declare la inaplicación del Decreto Supremo 041-2022-PCM y que se le permita a doña Liz Noemí Verástegui Arrascue de Villegas transitar sin que se le exija la presentación del carné de vacunación, y pueda ejercer todos sus derechos y realizar cualquier acto que se encuentre dentro del ámbito de su libertad individual y acceder a los servicios esenciales.
2. Se alega la vulneración a los derechos a la salud, a la vida, a la integridad personal, moral y psíquica, al libre desarrollo y bienestar de la persona humana, a la libertad personal, a la seguridad personal, a trabajar libremente, a no ser discriminado, a elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional, a la libre empresa y a contratar, y de los principios de razonabilidad.

Análisis del caso

3. El objeto de los procesos constitucionales de la libertad, de conformidad con lo establecido en el 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 se torna irreparable.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04525-2022-PHC/TC
LIMA
LIZ NOEMÍ VERÁSTEGUI
ARRASCUE DE VILLEGAS

4. En el presente caso, se advierte que la demandante solicita la inaplicación del Decreto Supremo 041-2022-PCM publicado con fecha 23 de abril de 2022. Al respecto, se advierte del contenido de la citada normativa, que prorroga el estado de emergencia nacional por treinta y un (31) días calendario, a partir del 1 de mayo de 2022. Además, el cuestionado decreto fue derogado por el Decreto Supremo 130-2022-PCM, publicado el 27 de octubre de 2022.
5. 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.
6. De otro lado, respecto al cuestionamiento dirigido contra la aplicación de las vacunas por su alegada 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.

MONTEAGUDO VALDEZ
PACHECO ZERGA
OCHOA CARDICH

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ
