



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 166/2024

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 18 días del mes de abril de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidenta), Domínguez Haro, con fundamento de voto que se agrega, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, con fundamento de voto que también se agrega, han emitido la presente sentencia. El magistrado Gutiérrez Ticse, con fecha posterior, votó a favor de la sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Eliana Revollar Añaños, defensora del Pueblo (e), contra la resolución de fecha 20 de diciembre de 2022<sup>1</sup>, 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 5 de abril de 2022, don Walter Gutiérrez Camacho, defensor del Pueblo, interpone demanda de *habeas corpus*<sup>2</sup> y la dirige contra don José Pedro Castillo Terrones, presidente de la República; don Aníbal Torres Vásquez, presidente del Consejo de Ministros; don José Luis Gavidia Arrascue, ministro de Defensa; don Alfonso Chávarry Estrada, ministro del Interior y don Félix Chero Medina, ministro de Justicia y Derechos Humanos. Denuncia la vulneración del derecho a la libertad de tránsito y de los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Solicita que se deje sin efecto la inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios en Lima Metropolitana y la provincia constitucional del Callao desde las 02:00 horas hasta las 23:59 horas del

---

<sup>1</sup> F. 182.

<sup>2</sup> F. 3.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

martes 5 de abril de 2022, dispuesta por el artículo 1 del Decreto Supremo 034-2022-PCM, que modifica el artículo 2.2 del Decreto Supremo 025-2022-PCM, que prorroga el estado de emergencia en Lima Metropolitana del departamento de Lima y la provincia constitucional del Callao. Asimismo, pide que se exhorte a los demandados abstenerse de volver a incurrir en una medida de igual o similar naturaleza.

El recurrente refiere que con fecha 3 de febrero de 2022 se publicó el Decreto Supremo 012-2022-PCM, que declaró el estado de emergencia en Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la provincia constitucional del Callao, que se sustentó en los Informes 001-2022-REGIÓN POLICIAL LIMA/UNIPLEDU-OFIPO, 002-2022-REGPOL-CALLAO/SEC-UNIPLEDU-OFIEST y 28-2022-EMG-PNP/SEC, de la Policía Nacional del Perú. Acota que luego, mediante Decreto Supremo 025-2022-PCM, del 18 de marzo de 2022, se prorrogó el estado de emergencia por 45 días más.

Alega que, posteriormente, diversos gremios de transporte anunciaron la realización de un paro nacional los días 4 y 5 de abril de 2022. Durante el primer día, en diversas ciudades se realizaron actos de protesta, así como actos de violencia y enfrentamientos con miembros de la Policía Nacional del Perú. Precisa que el 4 de abril de 2022 se publicó, en una edición extraordinaria en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo 034-2022-PCM, que dispuso la inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios, lo que resulta inconstitucional, ya que atenta contra los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad que sustentan los estados de emergencia, en la medida en que no se ha justificado cómo una medida de tal naturaleza contribuirá a preservar el orden social a nivel nacional; máxime si el internamiento en los domicilios afecta a los trabajadores que, en su mayoría, laboran en la informalidad y necesitan desplazarse para realizar sus jornadas diarias de trabajo.

La Municipalidad Distrital de San Isidro se adhiere a la demanda interpuesta<sup>3</sup>. Por su parte, diversos ciudadanos y profesores del Departamento de Derecho de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú se apersonan y solicitan intervención

---

<sup>3</sup> F. 13.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

litisconsorcial<sup>4</sup>.

El Sexto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante resolución de fecha 5 de abril de 2022, admite a trámite la demanda<sup>5</sup>.

El procurador público a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros se apersona al proceso y contesta la demanda<sup>6</sup>. Sostiene que la medida de inmovilización se sustenta en informes de la Policía Nacional del Perú, que dan cuenta de que la protesta de parte de los transportistas se ha venido materializando a través de la toma de carreteras, destrucción de la propiedad pública y privada, entre otros hechos que acarrearán la obligación del Estado peruano de proteger el orden público y el orden interno, así como la vida y la salud de las personas que residen a nivel nacional, regional y local.

El procurador público del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se apersona al proceso y contesta la demanda<sup>7</sup>. Afirma que en el presente caso se debe declarar improcedente la demanda, al haberse producido la sustracción de la materia controvertida.

Del mismo modo, el procurador público del Ministerio de Defensa se apersona al proceso<sup>8</sup>.

El Sexto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante sentencia, Resolución 7, de fecha 18 de octubre de 2022<sup>9</sup>, declara improcedente la demanda, por considerar que se ha producido la sustracción de la materia controvertida, pues la norma que dio lugar a la interposición de la demanda ya no se encuentra vigente.

La Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima confirma la resolución apelada, por los mismos fundamentos.

---

<sup>4</sup> F. 22.

<sup>5</sup> F. 41.

<sup>6</sup> F. 74.

<sup>7</sup> F. 89.

<sup>8</sup> F. 100.

<sup>9</sup> F. 133.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se deje sin efecto la inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios en Lima Metropolitana y la provincia constitucional del Callao, desde las 02:00 horas y hasta las 23:59 horas del martes 5 de abril de 2022, dispuesta por el artículo 1 del Decreto Supremo 034-2022-PCM, que modifica el artículo 2.2 del Decreto Supremo 025-2022-PCM, que prorroga el estado de emergencia en Lima Metropolitana del departamento de Lima y la provincia constitucional del Callao.
2. Se denuncia la vulneración del derecho a la libertad de tránsito y de los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

### Análisis del caso en concreto

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, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo. De igual modo, el segundo párrafo de dicho artículo establece lo siguiente:

Si luego de presentada la demanda, cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, y que si procediere de modo contrario se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 27 del presente código, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan.

4. En el presente caso, se advierte que se solicita que se deje sin efecto la inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios en Lima Metropolitana y la provincia constitucional del



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Callao, dispuesta por el artículo 1 del Decreto Supremo 034-2022-PCM, que modifica el artículo 2.2 del Decreto Supremo 025-2022-PCM, que prorroga el estado de emergencia en Lima Metropolitana del departamento de Lima y la provincia constitucional del Callao. Sin embargo, dicha medida de inmovilización social ya no se encuentra vigente, pues esta fue decretada: “Desde las 02.00 horas y hasta las 23.59 horas del día martes 05 de abril de 2022”. En tal sentido, sus efectos se desplegaron únicamente el 5 de abril de 2022.

5. No obstante, este Tribunal Constitucional considera necesario evaluar la aplicación en el caso concreto del segundo párrafo del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional antes citado, por lo que procederá a desarrollar consideraciones atinentes sobre los asuntos de fondo que fueron planteados por la parte recurrente, a fin de determinar si se concretó en su momento la vulneración de derechos alegada y, de ser el caso, establecer lo pertinente para evitar que esta situación se repita.
6. El artículo 137 de la Constitución Política del Perú, preceptúa, en relación con la declaratoria de un estado de emergencia, lo siguiente:

El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:

1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse 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 comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

7. Al respecto, este Tribunal ha puntualizado que, “en primer lugar, la declaratoria de un régimen de excepción en un Estado Constitucional debe ser, por su propia naturaleza, un recurso extremo y temporal que debe ser utilizado, en principio, únicamente para garantizar la vigencia de dicho Estado Constitucional en una situación específica y claramente delimitada”<sup>10</sup>.
8. La restricción o suspensión del ejercicio de determinados derechos a través de la declaratoria de un estado de excepción “es, por su propia naturaleza, una decisión jurídico-política empleada como un mecanismo de último recurso, puesto que la función de un régimen jurídico es prever las situaciones de conflicto social y dar respuesta a ello en un ambiente de normalidad. Solamente en casos extremos es que este mecanismo debe ser empleado”<sup>11</sup>.
9. De otro lado, este Tribunal ha dejado sentado que la noción de orden interno “es concurrente, complementaria y subsidiaria tanto del orden público como de la defensa nacional. Consiste en aquella situación de normalidad ciudadana que se acredita y mantiene dentro de un Estado, cuando se desarrollan las diversas actividades individuales y colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos”<sup>12</sup>. Así también, el orden interno “permite que las autoridades ejerzan sus competencias y atribuciones, y las personas sus derechos y libertades, garantizando la existencia, estabilidad y soberanía del Estado; con la finalidad de asegurar la coexistencia pacífica en general y, consecuentemente, permitir el logro del fin supremo del Estado y la sociedad”<sup>13</sup>.
10. En el presente caso, el 4 de abril de 2022 se publicó el Decreto Supremo 034-2022-PCM, que modifica el Decreto Supremo 025-2022-PCM, que proroga el estado de emergencia en Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la provincia constitucional del Callao:

---

<sup>10</sup> Sentencia recaída en el Expediente 00964-2018-PHC/TC, fundamento 4.

<sup>11</sup> Sentencia recaída en el Expediente 0002- 2008-PI/TC, fundamento 22.

<sup>12</sup> Sentencia recaída en el Expediente 00017- 2003-PI/TC, fundamento 4.

<sup>13</sup> *Ibid.*, fundamentos 6.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

### **Artículo 1. Modificación del artículo 2 del Decreto Supremo N° 025-2022-PCM, que proroga el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana de Departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao**

Modifícase el artículo 2 del Decreto Supremo N° 025-2022-PCM, que proroga el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana de Departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao, con el siguiente texto:

#### **“Artículo 2. Suspensión del ejercicio de Derechos Constitucionales**

2.1. Durante el Estado de Emergencia a que se refiere el artículo precedente y en la circunscripción señalada, quedan suspendidos los derechos constitucionales relativos a la inviolabilidad de domicilio, libertad de tránsito en el territorio nacional, libertad de reunión y libertad y seguridad personales, comprendidos en los incisos 9), 11), 12) y 24) literal f) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

2.2. Desde las 02.00 horas y hasta las 23.59 horas del día martes 05 de abril de 2022, se dispone la inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios, en los distritos de Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao.

2.3. Durante la inmovilización social obligatoria, se exceptúa al personal estrictamente necesario que participa en la prestación de los servicios de salud, medicinas, la continuidad de los servicios de agua, saneamiento, energía eléctrica, gas, combustibles, telecomunicaciones y actividades conexas, limpieza y recojo de residuos sólidos, servicios funerarios, transporte de carga y mercancías y actividades conexas.

2.4. Durante la inmovilización social obligatoria se permite que las farmacias y boticas puedan brindar atención de acuerdo a la norma de la materia.

2.5. El personal de prensa escrita, radial o televisiva podrá transitar durante el período de inmovilización social obligatoria siempre que porten su pase personal laboral, su credencial periodística respectiva y su Documento Nacional de Identidad para fines de identificación. La autorización también es extensiva para las unidades móviles que los transporten para el cumplimiento de su función.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.6. También se permite el desplazamiento con vehículo particular o peatonal de aquellas personas que requieren de una atención médica urgente o de emergencia por encontrarse en grave riesgo su vida o salud; así como, para la adquisición de medicamentos.

2.7. Los trabajadores del sector público y privado realizan solo trabajo remoto, conforme a la normatividad de la materia”

11. El sustento que da origen a esta medida se encuentra en el cuarto considerando del citado decreto supremo. En este se expone lo siguiente:

Que con Oficio N° 372-2022-CG-PNP/COMASGEN PNP-OFIPOI (Reservado), la Policía Nacional del Perú solicita al Ministro del Interior que se gestione la modificación a prórroga del Estado de Emergencia al que hace referencia el considerando precedente, a fin de disponer la inmovilización social obligatoria de la población en sus domicilios, en Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao, sustentando dicho pedido en el Informe N° 062-CG-PNP/COMASGEN-OFIPOI de la Oficina de Planeamiento Operativo del Comando de Asesoramiento General, a través del cual se informa sobre las sobre [sic] la problemática existente en las jurisdicciones antes indicadas, debido al Paro Nacional Indefinido de Transportistas, convocado por la Unión Nacional de Transportistas y la Confederación Nacional de Transportistas del Perú.

12. Ahora bien, el Ministerio del Interior, como respuesta al pedido de información que se le hizo, remitió el Oficio 372-2022-CG-PNP/COMASGEN PNP-OFIPOI<sup>14</sup>, de fecha 4 de abril de 2022, emitido por el jefe del Comando General de Asesoramiento – Comando de Operaciones de la PNP, y adjuntó el Informe N° 062-CG-PNP/COMASGEN-OFIPOI, de la misma fecha<sup>15</sup>. En este último se indica lo siguiente:

Desde el día 28MAR2022, se viene realizando el Paro Nacional Indefinido de Transportistas, convocado por la Unión Nacional de Transportistas y la Confederación de Transportistas del Perú, dedicados al transporte de carga pesada, quienes solicitan

---

<sup>14</sup> F. 120-C.

<sup>15</sup> F. 120-D.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

atención inmediata a sus medidas de lucha: solución al aumento del precio del combustible, eliminar la competencia desleal que le hacen los transportistas extranjeros, eliminación del impuesto selectivo al consumo de los combustibles, revisión de contratos de concesión de carreteras y peajes y la reestructuración de la SUTRAN y revisión de la Ley de Municipalidades, asimismo, desde el 01ABR2022 se viene realizando un paro agrario originando mayores protestas, aunada, que desde el día de la fecha se han sumado a las protestas otros gremios de transportes, produciéndose el escalamiento del conflicto social, desencadenándose actos de vandalismo, pillaje y saqueos, hechos que no se descarta puedan suscitarse en Lima Metropolitana y Provincia Constitucional del Callao, por lo que se debe evaluar la posibilidad de disponer la inmovilización social obligatoria de todas las personas en su domicilio desde las 02:00 hasta las 23:59 hrs del día martes 05ABR2022 durante el estado de emergencia en la ciudad de Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao”.

13. Del documento citado, se advierte que la principal razón por la que se dispuso la medida de inmovilización social obligatoria recayó en la existencia de “actos de vandalismo, pillaje y saqueos, hechos que no se descarta puedan suscitarse en Lima Metropolitana y Provincia Constitucional del Callao”. Todo ello, en el marco del paro nacional indefinido de transportistas, convocado por la Unión Nacional de Transportistas y la Confederación Nacional de Transportistas del Perú, y otras acciones de protesta.
14. Dicho informe no acompaña documento(s) adicional(es) que, de algún modo, genere convicción de que se van a producir actos de vandalismo, pillaje y saqueos en Lima y Callao el 5 de abril de 2022, y que, además, estos vayan a revestir tal gravedad o magnitud que impida que las autoridades ejerzan sus competencias y atribuciones regularmente, y que justifique una medida tan restrictiva como la inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios. Es decir, no se ha justificado cómo una medida de esa naturaleza en Lima y Callao contribuirá a preservar el orden interno.
15. Más bien, la consecuencia de tal medida, además de restringir los derechos y libertades que expresamente enumeraba el cuestionado decreto supremo por algunas horas, fue impedir arbitrariamente el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

ejercicio efectivo de otros derechos, como la libertad de trabajo, la educación, la recreación, etc., de las personas que pretendieron movilizarse hacia sus centros de trabajo –incluyendo a muchas personas que trabajan de manera informal–, de estudio o simplemente transitar dentro de Lima y Callao.

16. A mayor abundamiento, debe destacarse que el Poder Ejecutivo, a través del expresidente, don Pedro Castillo Terrones, en horas de la tarde del mismo 5 de abril de 2022<sup>16</sup> dirigió un mensaje a la nación por televisión, en el que se retractaba de la medida de inamovilidad social obligatoria decretada mediante decreto supremo. No obstante, esta decisión no fue formalizada en modo alguno.
17. En tal sentido, la medida cuestionada de inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios, en los distritos de Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la provincia constitucional del Callao, desde las 02:00 horas y hasta las 23:59 horas del 5 de abril de 2022, no resulta razonable y proporcional, ya que el acto restrictivo del derecho es manifiestamente innecesario o injustificado a la luz de la situación de hecho que se evalúa. Por consiguiente, corresponde estimar la demanda.

### **Efectos de la sentencia**

18. En el presente caso, si bien la vulneración de derechos fundamentales alegada ha cesado, debido a que la medida cuestionada ya no se encuentra vigente, este Tribunal Constitucional, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, considera que debe declararse fundada la demanda por haberse vulnerado la libertad de tránsito y, por ende, se debe ordenar al emplazado (Poder Ejecutivo) que no vuelva a incurrir en las acciones que motivaron la interposición de la presente demanda, precisadas en esta sentencia.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

---

<sup>16</sup> Ver <https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/05/peru-castillo-declara-estado-emergencia-lima-protestas-orix/>. Consulta: 9-IV-2024.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de *habeas corpus*, al haberse acreditado la vulneración del derecho a la libertad de tránsito.
2. **DISPONER** que el Poder Ejecutivo no vuelva a incurrir en las acciones que motivaron la interposición de la presente demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

**PONENTE PACHECO ZERGA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
DOMÍNGUEZ HARO**

Aunque coincido con mis honorables colegas en que, aunque ha operado la sustracción de la materia, resulta necesario dictar un pronunciamiento de fondo debido a la magnitud de la vulneración del derecho fundamental al libre tránsito de los residentes en Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional del Callao.

Pues bien, a mi modo de ver las cosas, el Decreto Supremo 034-2022-PCM, que decretó la inmovilización social obligatoria en Lima Metropolitana y en la Provincia Constitucional del Callao, es inconstitucional por las siguientes razones:

*Sobre el derecho a la protesta*

1. En *primer lugar*, estimo pertinente precisar que, *como bien lo advierte Roberto Gargarella*,

[...] los conflictos relacionados con la protesta nos remiten a una tensión que vive dentro del cuerpo constitucional, y que tiene que ver con un doble compromiso o una doble preocupación: por un lado, proteger a las mayorías, a las aspiraciones democráticas, es decir, lo que la gente quiere; y, por otro lado, resguardar a las minorías, a los derechos de cada individuo<sup>17</sup>.

De ahí que, según él, el derecho fundamental a la protesta es “*el primer derecho: el derecho a exigir la recuperación de los demás derechos*”<sup>18</sup>.

2. Así mismo, juzgo necesario puntualizar que, por su parte, Leonardo García Jaramillo resalta que

[...] la sociedad debe preservar el derecho a la protesta porque también en el disenso se apoya la democracia [...]<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Gargarella, Roberto. (2017). *El Derecho frente a la protesta social*, Revista De La Facultad De Derecho De México, 58 (250), p. 184. En <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2008.250.60938>

<sup>18</sup> Gargarella, Roberto (2005), *El derecho a la protesta*. El primer derecho, Ad-Hoc, Buenos Aires, p. 19.

<sup>19</sup> García Jaramillo, L. “La relación entre el derecho a la protesta y las teorías



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

3. En *segundo lugar*, y en esa misma dirección, el Pleno del Tribunal Constitucional en el fundamento 74 de la Sentencia 383/2020 dictada en el Expediente 00009-2018-PI/TC, indica que:

[...] resulta una exigencia del orden público constitucional el reconocimiento del derecho a la protesta como derecho fundamental, derecho que asiste a toda persona que mantiene una posición crítica frente al poder, sea este último público o privado, todo ello sobre la base de aspiraciones legítimas de quienes protestan y siempre que se respete la legalidad conforme al orden fundamental. Y es que la expresión de la crítica pública en democracia, así como el proceso de su elaboración y la construcción del pensamiento crítico son fundamentales para la comunidad política.

4. Igualmente, en su fundamento 82, aquella sentencia delimita su contenido constitucionalmente protegido en los siguientes términos:

[...] este derecho comprende la facultad de cuestionar, de manera temporal o periódica, esporádica o continua, a través del espacio público o a través de medios de difusión (materiales, eléctricos, electrónicos, virtuales y/o tecnológicos), de manera individual o colectiva, los hechos, situaciones, disposiciones o medidas (incluso normativas) por razones de tipo político, económico, social, laboral, ambiental, cultural, ideológico o de cualquier otra índole, que establezcan los poderes públicos o privados, con el objeto de obtener un cambio del status quo a nivel local, regional, nacional, internacional o global, siempre que ello se realice sobre la base de un fin legítimo según el orden público constitucional, y que en el ejercicio de la protesta se respete la legalidad que sea conforme con la Constitución.

5. En consecuencia, concluyo que el espacio público es un lugar legítimo para ejercitar el derecho fundamental a la protesta. No obstante, eso no significa que, eventualmente, la salvaguarda de otros derechos fundamentales u otros bienes de relevancia constitucional justifique intervenciones en su ámbito normativo, en cuyo caso, la

---

deliberativas de la democracia, en la obra de R. Gargarella”. En: <http://www.scielo.org.co/pdf/cohe/v5n8/v5n8a09.pdf>.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

legitimidad constitucional de las mismas se encuentra subordinada a que se respete la razonabilidad y la proporcionalidad.

### *Análisis del caso en concreto*

6. En lo que respecta al caso de autos, aprecio que la inmovilización social sometida a escrutinio constitucional fue anunciada por el expresidente Pedro Castillo Terrones, a través de un Mensaje a la Nación, en la víspera de su entrada en vigor —más concretamente, poco antes de la medianoche—, pese a que empezó a surtir efectos a las 2 am del día siguiente. Dicha improvisación ocasionó que gran parte de los destinatarios de la inmovilización social decretada tomen conocimiento de la misma cuando ya se encontraba en vigor, porque el referido decreto supremo no solamente fue publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el mismo día de su entrada en vigor; también fue anunciado a escasas horas de su entrada en vigencia, lo que demuestra un claro actuar improvisado por parte del Poder Ejecutivo.
7. Ahora bien, en el aludido Mensaje a la Nación, el expresidente Pedro Castillo Terrones expresamente manifestó: *“hago un llamado a la calma a la serenidad... la protesta es un derecho constitucional, pero debe hacerse al marco de la ley”*. Dicha afirmación, sin embargo, evidencia que, más allá de lo expresamente consignado en la parte expositiva del mencionado decreto supremo, el Poder Ejecutivo tuvo la subalterna intención de frenar las manifestaciones en su contra, a fin de prevenir actos vandálicos y saqueos.
8. *Empero, la sola existencia de individuos que, aprovechándose del tumulto, generan desmanes o, peor aún, delinquen —quienes, en definitiva, no están ejerciendo su derecho fundamental a la protesta, por lo que tienen que asumir las consecuencias penales, civiles y administrativas en que incurran—, no es suficiente para legitimar una intervención de alta intensidad en el derecho fundamental al libre tránsito de quienes residen tanto en Lima Metropolitana como en la Provincia Constitucional del Callao, más aún si se tiene en consideración que muchos de ellos ganan el sustento de sus hogares en el día a día. No salir a trabajar, por tanto, les genera un perjuicio pecuniario concreto, toda vez que nuestra economía es muy informal. Por ese motivo, considero que cualquier medida que conlleve la*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

inmovilización social obligatoria o similar debe ser sumamente excepcional y, eventualmente, contemplar ayudas para mitigarles el aludido perjuicio.

9. Todo lo antes descrito evidencia, a mi parecer, que el Poder Ejecutivo no ha utilizado las atribuciones y competencias que le fueron conferidas en salvaguarda del interés público; sino en su propio provecho. Consecuentemente, cabe concluir que se ha intervenido, de modo arbitrario, el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental al libre tránsito de los residentes de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional del Callao.

Por todas estas razones, considero que la demanda de autos resulta fundada, por lo que suscribo la parte resolutive de la ponencia.

**S.**

**DOMÍNGUEZ HARO**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

Sin perjuicio de suscribir la ponencia que resuelve:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de hábeas corpus, al haberse acreditado la vulneración del derecho a la libertad de tránsito.
2. **DISPONER** que el Poder Ejecutivo no vuelva a incurrir en las acciones que motivaron la interposición de la presente demanda.

Estimo necesario expresar las siguientes consideraciones:

1. Con fecha 5 de abril de 2022, don Walter Gutiérrez Camacho, Defensor del Pueblo, interpone demanda de hábeas corpus y la dirige contra don José Pedro Castillo Terrones, Presidente de la República; don Aníbal Torres Vásquez, Presidente del Consejo de Ministros; don José Luis Gavidia Arrascue, Ministro de Defensa; don Alfonso Chávarry Estrada, Ministro del Interior y don Félix Chero Medina, Ministro de Justicia y Derechos Humanos. Alega la vulneración del derecho a la libertad de tránsito y de los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.
2. El objeto de la demanda es que se deje sin efecto la inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios en Lima Metropolitana y la provincia constitucional del Callao desde las 02:00 horas y hasta las 23:59 horas del martes 05 de abril de 2022, dispuesta por el artículo 1 del Decreto Supremo 034-2022-PCM, que modifica el artículo 2.2 del Decreto Supremo 025-2022-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana del departamento de Lima y la provincia constitucional del Callao.
3. Se advierte que en la presente demanda ha operado la sustracción de la materia, en tanto la medida de inmovilización social ya no se encuentra vigente, pues esta fue decretada: “Desde las 02.00 horas y hasta las 23.59 horas del día martes 05 de abril de 2022”. En tal sentido, sus efectos se desplegaron únicamente el 5 de abril de 2022.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

4. No obstante, este Tribunal Constitucional ha considerado necesario evaluar la aplicación en el caso concreto del segundo párrafo del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, por lo que se han tenido en cuenta las consideraciones pertinentes sobre los aspectos de fondo que fueron planteados por la parte recurrente a fin de determinar que efectivamente se concretó en su momento la vulneración de derechos alegados de acuerdo a lo desarrollado en la ponencia suscrita.
5. En la ponencia se ha señalado que este Tribunal precisó que “en primer lugar, la declaratoria de un régimen de excepción en un Estado Constitucional debe ser, por su propia naturaleza, un recurso extremo y temporal que debe ser utilizado, en principio, únicamente para garantizar la vigencia de dicho Estado Constitucional en una situación específica y claramente delimitada”. Por tanto, la restricción o suspensión del ejercicio de derechos a través de la declaratoria de un estado de excepción “es, por su propia naturaleza, una decisión jurídico-política empleada como un mecanismo de último recurso, puesto que la función de un régimen jurídico es prever las situaciones de conflicto social y dar respuesta a ello en un ambiente de normalidad. Solamente en casos extremos es que este mecanismo debe ser empleado” .
6. Al respecto, es necesario desarrollar que si bien el establecimiento de los regímenes de excepción es una potestad presidencial, ello no supone que sea ilimitada, pues la discrecionalidad tiene como margen de actuación el propio ordenamiento jurídico, a fin de evitar una limitación o restricción de derechos fundamentales desproporcionada e injustificada.
7. Es así que, este Tribunal ha desarrollado en la sentencia recaída en Exp. N.º 0017-2003-PI/TC las dos condiciones que deben darse para que los regímenes de excepción cuenten con legitimidad:

*Que su otorgamiento se produzca cuando se acredite que el orden institucional y la seguridad del Estado se encuentran en severo peligro. En ese contexto, deben haberse presentado condiciones políticas, sociales y económicas o de fuerza mayor provenientes de la naturaleza, que no pueden ser controladas a través de los medios ordinarios con que cuenta el Estado.*



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

*Que la aplicación de las medidas extraordinarias tenga carácter temporal, es decir, que no se extienda más allá del tiempo estrictamente necesario para el restablecimiento de la normalidad constitucional y, por tanto, de la vigencia rediviva de la normalidad ordinaria del Estado.*

8. Si bien la disposición constitucional hace mención a que el Poder Ejecutivo deberá rendir cuentas ante el Congreso de la República, ello no impide que pueda determinarse si la medida es vulneratoria o no de derechos fundamentales, como efectivamente ocurre en este caso.
9. En el presente caso se observa que, en principio, el Poder Ejecutivo ha abusado de la figura de la prórroga del estado de emergencia en tanto las razones que sustentan el primer decreto supremo que declara estado de emergencia no se repiten en el sustento de la declaración de prórroga. En efecto, de haber existido un nuevo contexto que requiriese la restricción de derechos, el Poder Ejecutivo debió haber emitido un Decreto Supremo que declarase un nuevo estado de emergencia, y no prorrogar uno cuyo sustento fáctico ha cesado.

Tal es el caso del Decreto Supremo 075-2020-PC que prorrogó el Estado de Emergencia Nacional declarado mediante Decreto Supremo N° 044 -2020- PCM, ampliado temporalmente mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM y N° 064-2020-PCM.

10. A raíz de un pedido de información, se remitió a este Tribunal el Oficio 372-2022-CG-PNP/COMASGEN PNP-OFIPOI que adjuntaba el Informe N° 062-CG-PNP/COMASGEN-OFIPOI, en los cuales se habría sustentado la medida restrictiva; no obstante, estos no acompañan documentos que generen convicción de que se iban a producir actos de vandalismo, pillaje y saqueos en Lima y Callao el 5 de abril de 2022. Es así que, se ha vulnerado así una de las características desarrolladas por este Tribunal en la sentencia recaída en Exp. N.º 0017-2003-PI/TC respecto a esta medida restrictiva:

*18. Consideramos como características del régimen de excepción las siguientes:*

*(...) d) Transitoriedad del régimen de excepción. Habitualmente, su duración se encuentra prevista en la*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02250-2023-PHC/TC  
LIMA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

*Constitución o en las leyes derivadas de esta; o en su defecto, regirá por el tiempo necesario para conjurar la situación de anormalidad. La prolongación indebida e inexcusable del régimen de excepción, además de desvirtuar su razón de ser, vulnera la propia autoridad política, ya que, como señala Carlos Sánchez Viamonte [La libertad y sus problemas. Buenos Aires: Bibliográfica Argentina], “lo único que hace tolerable la autoridad, más allá de su carácter representativo, es su carácter de servicio público y las limitaciones que impiden desnaturalizarla”.*

En síntesis, en el presente caso se ha hecho una prolongación indebida e inexcusable, abusando así de la figura y desvirtuando su propia justificación como medida excepcional, temporal y de uso extremo.

**S.**

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**