



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 8/2024

EXP. N. ° 02465-2023-PA/TC

LIMA

CARMEN ROSA RIVERA

PARIONA

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de noviembre de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Domínguez Haro emitió fundamento de voto, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Eduardo Ángel Benavides Parra, abogado de doña Carmen Rosa Rivera Pariona, contra la Resolución 4, de fecha 4 de mayo de 2023<sup>1</sup>, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 4 de enero de 2022<sup>2</sup>, doña Carmen Rosa Rivera Pariona, en representación de sus hijos J.M.F.R. y M.O.C.R. interpuso demanda de amparo contra el entonces presidente de la República don Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud (MINSA) y la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid). Solicitó que se declaren inaplicables los Decretos Supremos N.ºs 179-2021-PCM y 174-2021-PCM, en concordancia con los Decretos Supremos N.ºs 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, así como los documentos normativos derivados o similares a los mencionados decretos supremos, que disponen la obligatoriedad de la vacuna (segunda y tercera dosis), la doble mascarilla, la exhibición de la prueba molecular negativa, el carnet de vacunación y el pago de multas, dado que ello conlleva la muerte civil. Alegó la vulneración de sus derechos al debido proceso, tutela procesal efectiva, tutela jurisdiccional efectiva, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, a la salud, a la igualdad y a no ser discriminada, y a sus derechos como consumidora y usuaria.

Aduce que los decretos cuestionados violan los derechos de los ciudadanos en la medida en que obligan a todos los peruanos a inocularse la

---

<sup>1</sup> Foja 882

<sup>2</sup> Foja 51



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02465-2023-PA/TC  
LIMA  
CARMEN ROSA RIVERA  
PARIONA

vacuna contra la COVID-19 y al uso de la doble mascarilla; que la normativa mencionada vulnera la Ley 31091 (Ley de vacunación no obligatoria) y el derecho de aquellas personas que han decidido no vacunarse, máxime si las vacunas no están sujetas a los rigores de seguridad a los cuales son sometidos otros productos farmacéuticos en el proceso de aprobación de la FDA; que el uso obligatorio del tapabocas o mascarillas produce daños a la persona al respirar aire reciclado y CO<sub>2</sub>.

El Noveno Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 17 de febrero de 2022<sup>3</sup>, admitió a trámite la demanda.

El Ministerio de Salud y la Digemid, representados por la Procuraduría Pública del Ministerio de Salud del Ministerio de Salud<sup>4</sup>, mediante escrito de fecha 31 de marzo de 2022, se apersonaron al proceso y contestaron la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Alegaron que el proceso de amparo no procede para cuestionar normas emanadas de procedimiento regular y que por ello para discutir los decretos supremos en controversia existen vías específicas igualmente satisfactorias. Asimismo, señalaron que la vacunación no restringe el derecho a la libertad, puesto que busca salvaguardar el derecho a la vida de todos los peruanos, y que la salud pública es responsabilidad primaria del Estado. Adicionalmente, indicaron que las restricciones establecidas en las normas han sido dadas dentro de un contexto de estado de emergencia nacional para evitar la propagación de la COVID-19 y proteger un bien jurídico de mayor relevancia como lo es la salud pública y la vida; que, en consecuencia, las medidas restrictivas adoptadas son plenamente razonables y legítimas.

La Procuraduría Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, con fecha 4 de abril de 2022<sup>5</sup>, se apersonó al proceso, formuló la excepción de incompetencia por razón de materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Adujo que el cuestionamiento a la validez de los decretos supremos materia de controversia debe ser dilucidado en un proceso de acción popular y no en un proceso de amparo. Alegó que los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos de forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado, dado que en los decretos cuestionados no se dispone la obligatoriedad de la vacunación, sino la obligatoriedad del Estado y los empleadores de garantizar la

---

<sup>3</sup> Foja 60

<sup>4</sup> Foja 254

<sup>5</sup> Foja 552



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 02465-2023-PA/TC  
LIMA  
CARMEN ROSA RIVERA  
PARIONA

protección de los trabajadores frente a los riesgos que implica la pandemia, razón por la cual se justifica la intervención sobre determinados derechos fundamentales, ya que estos no son absolutos. Adicionalmente, indicó que el estado de emergencia nacional es una medida justificada debido a los elevados casos de contagio de la COVID-19, lo cual generó una responsabilidad por parte del Estado para reducir esta situación de riesgo para la salud y la vida de la población.

El Noveno Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 3, de fecha 4 de mayo de 2022<sup>6</sup>, declaró improcedente la excepción propuesta y saneado el proceso. Asimismo, mediante Resolución 5, de fecha 12 de agosto de 2022<sup>7</sup>, declaró infundada la demanda de amparo, por considerar que no se ha acreditado con medios probatorios idóneos que las medidas restrictivas establecidas en los decretos cuestionados hayan vulnerado los derechos invocados por la recurrente, ni tampoco se ha acreditado alguna condición particular de la beneficiaria en relación con las medidas restrictivas que supongan una afectación esencial para el desarrollo de su persona. El Juzgado hace notar que la normativa cuestionada no implementa una política de salud que haga obligatoria la vacuna contra la COVID-19 y que los derechos invocados, en determinadas circunstancias, pueden ser limitados por el derecho a la salud.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 4, de fecha 4 de mayo de 2023<sup>8</sup>, revocó la apelada y, reformándola, declaró improcedente la demanda, principalmente por considerar que el Decreto Supremo N.° 130-2022-PCM, vigente desde 28 de octubre de 2022, derogó la normativa cuestionada; por lo tanto, al no haber una afectación actual, real, concreta y negativa a los derechos constitucionales alegados, carece de objeto emitir pronunciamiento, dado que ha operado la sustracción de la materia.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. En el caso de autos, la parte demandante cuestiona las medidas adoptadas en los Decretos Supremos N.°s 179-2021-PCM y 174-2021-PCM, en concordancia con los Decretos Supremos N.°s 159-2021-PCM y 184-

---

<sup>6</sup> Foja 596

<sup>7</sup> Foja 713

<sup>8</sup> Foja 882



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02465-2023-PA/TC  
LIMA  
CARMEN ROSA RIVERA  
PARIONA

2020-PCM, así como los documentos normativos derivados o similares a los mencionados decretos supremos. En ese sentido, su pretensión está dirigida a cuestionar la vacunación obligatoria contra la COVID-19, la exigencia de presentar pruebas moleculares negativas de la COVID-19, la exigencia del carnet físico de vacunación, el uso obligatorio de mascarillas y el pago de multas, por considerarlas inconstitucionales. Alega la vulneración de sus derechos al debido proceso, a la tutela procesal efectiva, a la tutela jurisdiccional efectiva, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, a la salud, a la igualdad y a no ser discriminada, y a sus derechos como consumidora y usuaria.

### **Análisis de la controversia**

2. Como puede apreciarse de la demanda, la recurrente ha consignado sus opiniones sobre las medidas adoptadas por las normas cuestionadas, que, por más respetables u opinables que sean, no demuestran en modo alguno la existencia de alguna afectación material probable o de amenaza a los derechos invocados. En razón de ello es de aplicación la causal de improcedencia regulada en el artículo 7, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional, pues no se advierte una conexión directa entre el petitorio de la demanda y el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales invocados.
3. Sin perjuicio de lo antes expuesto, conviene recordar que el Decreto Supremo 159-2021-PCM fue derogado por el Decreto Supremo 005-2022-PM, mientras que este último, así como los Decretos Supremos 179-2021-PCM y 174-2021-PCM, en concordancia con el Decreto Supremo 184-2020-PCM, han sido derogados por el Decreto Supremo 016-2022-PCM, de fecha 27 de febrero de 2022. Este último decreto ha sido también derogado por el Decreto Supremo 130-2022-PCM, publicado el 27 de octubre de 2022, con el cual se pone fin al estado de emergencia nacional decretado por la pandemia ocasionada por la COVID-19, debido directamente al avance del proceso de vacunación, la disminución de la positividad, la disminución de los pacientes internados en las unidades de cuidados intensivos y la disminución de los fallecimientos por COVID-19, conforme se advierte en la parte considerativa del mencionado decreto. En consecuencia, los decretos cuestionados y las medidas allí adoptadas no se encuentran actualmente vigentes.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N. ° 02465-2023-PA/TC  
LIMA  
CARMEN ROSA RIVERA  
PARIONA

4. Ahora bien, este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre una cuestión similar en el Expediente 00233-2022-PA/TC, donde sostuvo que la limitación a una considerable cantidad de derechos fundamentales no implica que estos hayan quedado inutilizados por completo. En efecto, el carácter obligatorio del uso de mascarillas tiene fundamento en la declaratoria de pandemia anunciada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), tras constatarse la propagación de la COVID-19 en más de cien países de manera prácticamente simultánea. Por tanto, la pertinencia de su utilidad no implica validar su eficacia absoluta, sino que funciona como medida necesaria o indispensable para prevenir la propagación de la enfermedad, y es esta la posición de la OMS en diversos documentos emitidos y que se encuentran detallados en la referida sentencia.
5. En este contexto, las medidas que se impusieron por la pandemia no fueron permanentes o indeterminadas en el tiempo. Ello es así porque las razones que condujeron a su adopción han cambiado, conforme lo demuestra la culminación del estado de emergencia y, por tanto, de las medidas allí dictadas.

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.

**GUTIÉRREZ TICSE  
MORALES SARAVIA  
DOMÍNGUEZ HARO**

**PONENTE GUTIÉRREZ TICSE**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N. ° 02465-2023-PA/TC  
LIMA  
CARMEN ROSA RIVERA  
PARIONA

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
DOMÍNGUEZ HARO**

Con el debido respeto por la opinión de mis honorables colegas, emito el presente fundamento de voto, pues, aunque coincido con ellos en que la demanda es improcedente, considero que la misma no se encuentra incurso en la causal de improcedencia tipificada en el numeral 1 del artículo 7 del Nuevo Código Procesal Constitucional, sino en el artículo 1 del citado cuerpo normativo, en la medida en que ha operado la sustracción de la materia ya que las medidas cuestionadas no se encuentran vigentes a la fecha.

**S.**

**DOMÍNGUEZ HARO**