



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 577/2024

EXP. N. ° 03539-2023-PA/TC
LIMA
PAULA CECILIA BUENO
NAVARRO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de mayo de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. 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 Paula Cecilia Bueno Navarro, contra la Resolución 15, de fecha 12 de julio de 2023¹, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 14 de diciembre de 2021², doña Paula Cecilia Bueno Navarro interpuso demanda de amparo, subsanada mediante escrito del 18 de enero de 2022³, contra el entonces presidente de la República Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud, la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid) y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Alegó la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela jurisdiccional efectiva, a gozar de un medio ambiente sano, equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, a la salud, al trabajo, a no ser discriminado y a su derecho como consumidor y usuario.

Manifestó que los Decretos Supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, en concordancia con los Decretos Supremos 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, son inconstitucionales en la medida en que obligan al uso de la doble mascarilla, a la vacunación obligatoria (segunda y tercera dosis), a mostrar el carnet físico de vacunación, a la exigencia de pruebas moleculares negativas, al pago de multas y a la muerte civil (imposibilidad de realizar trámites ante el Estado). Sostiene que su demanda se dirige contra toda la normativa derivada y vinculada a dichos documentos

¹ Foja 757.

² Foja 96.

³ Foja 114.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03539-2023-PA/TC
LIMA
PAULA CECILIA BUENO
NAVARRO

normativos; asimismo, indicó que la obligación de mostrar el carnet de vacunación 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 han sido debidamente probadas; y que el uso obligatorio del tapabocas o mascarillas produce daños a la persona al respirar aire reciclado y CO₂.

El Primer Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 2, de fecha 15 de marzo de 2022⁴, admitió a trámite la demanda.

El procurador público del Ministerio de Salud y la Digemid, mediante escrito de fecha 19 de abril de 2022⁵, se apersonó al proceso y contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada. Expresó que el proceso de amparo no es el medio adecuado para discutir decretos supremos, pues para ello existen otros mecanismos procesales; que la pandemia generada por la COVID-19 ha llevado al Estado a adoptar medidas urgentes y necesarias en salvaguarda de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, como la vida y salud; que las medidas reguladas en los decretos supremos cuestionados han tenido un efecto positivo en la ciudadanía, al lograr que la vacunación continúe en aumento, lo que permitirá proteger un bien jurídico mayor como la salud pública, frente a las nuevas olas de contagio del virus que se vienen propagando a nivel mundial; y que el uso de la mascarilla es una medida preventiva que permite mitigar los riesgos de contagio del COVID-19, logrando preservar la salud de toda la población.

Con fecha 11 de mayo de 2022, la Procuraduría Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)⁶ contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente. Señaló que los hechos y el petitorio no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados; que los derechos fundamentales no son absolutos ni ilimitados, sino que se encuentran sometidos a una serie de limitaciones que impiden que su titular pueda ejercer válidamente una determinada prerrogativa en ciertas circunstancias; que el estado de emergencia es un estado de excepción que permite la restricción de ciertos derechos; que las normas emitidas en el contexto del COVID-19 se encuentran debidamente justificadas respecto a la intervención sobre los derechos fundamentales y que ello se ha efectuado en

⁴ Foja 115.

⁵ Foja 370.

⁶ Foja 458.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03539-2023-PA/TC
LIMA
PAULA CECILIA BUENO
NAVARRO

el marco constitucional que le asiste al Gobierno. De la misma forma, indicó que no se evidencia la vulneración a ninguno de los derechos alegados por la parte demandante, pues no demostró la irracionalidad de la medida ni fundamentó de modo fehaciente sus afirmaciones respecto a que no era necesaria la inmovilización social. Además, indicó que las medidas adoptadas fueron producto de estudios estadísticos que determinaron su urgencia.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante escrito de fecha 18 de abril de 2022⁷ se apersonó al proceso y contestó la demanda solicitando que sea desestimada. Expresó que el proceso de amparo no es el medio adecuado para discutir decretos supremos, pues para ello corresponde acudir al proceso de acción popular; que los decretos supremos cuestionados no fueron emitidos con la participación del Ministerio de la Mujer, ya que dicho ministerio no tiene competencia para legislar en temas de salud; asimismo, refiere que la demandante no ha proporcionado medio de prueba alguno que acredite de forma objetiva la vulneración de su derecho a la salud; además, existen vías igualmente satisfactorias como el amparo en las que la recurrente puede cuestionar los citados decretos supremos; y que las medidas reguladas en los decretos supremos cuestionados buscan disminuir el riesgo de contagio del COVID-19 y no limitar los derechos de las personas.

El Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante Resolución 9, de fecha 30 de junio de 2022⁸, declaró infundada la demanda. Sostuvo que la vacunación no es obligatoria y que el Estado tiene la potestad de establecer políticas públicas que garanticen la salud y la vida de la población, siempre que estas no sean arbitrarias ni desproporcionadas. Hizo notar que, en el presente caso, las restricciones cuestionadas por la recurrente son idóneas, necesarias y proporcionales, por cuanto han sido emitidas para proteger a toda la ciudadanía; y, en dicho sentido, no representan ningún riesgo o vulneración a los derechos fundamentales invocados. Finalmente, señaló que, si bien la recurrente adjuntó al proceso un acta de constatación policial, en la que se dejó constancia de que la actora no logró ingresar en su centro de labores por carecer de las dosis de la vacuna contra la COVID-19, no resulta posible pronunciarse sobre dicho aspecto, ya que la actora no incluyó en su demanda a su empleadora.

⁷ Foja 483.

⁸ Foja 609.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03539-2023-PA/TC
LIMA
PAULA CECILIA BUENO
NAVARRO

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 15, de fecha 12 de julio de 2023⁹, revocó la apelada y declaró improcedente la demanda, principalmente por considerar que, a través del Decreto Supremo 130-2022-PCM, publicado el 27 de octubre de 2022, y el Decreto Supremo 003-2023-SA, de 24 de febrero de 2023, se dejó sin efecto las normas objeto de cuestionamiento y se declaró el fin del estado de emergencia sanitaria, así como el uso facultativo de la mascarilla y de las vacunas contra la COVID-19.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente cuestiona las medidas adoptadas en los Decretos Supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, en concordancia con los Decretos Supremos 159-2021-PCM y 184-2020-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 COVID-19, de portar el carnet físico de vacunación, del uso obligatorio de mascarillas y la imposición de multas ilegales e inconstitucionales.

Análisis de la controversia

2. Como puede apreciarse de la demanda, el recurrente ha consignado sus opiniones individuales 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.

⁹ Foja 757.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03539-2023-PA/TC
LIMA
PAULA CECILIA BUENO
NAVARRO

3. Sin perjuicio de lo antes expuesto, conviene recordar que el Decreto Supremo 159-2021-PCM ha sido derogado por el Decreto Supremo 005-2022-PCM, y 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 generada por la COVID-19, debido directamente al avance del proceso de vacunación, la disminución de 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 de la parte considerativa del mencionado decreto. En consecuencia, los decretos cuestionados y las medidas allí adoptadas no se encuentran actualmente vigentes.
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 durante 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 el fin 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03539-2023-PA/TC
LIMA
PAULA CECILIA BUENO
NAVARRO

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE
