



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1043/2024

EXP. N.º 04482-2023-PA/TC  
LIMA  
MARÍA VÁSQUEZ ALVARADO  
y OTROS

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de abril de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, 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 María Vásquez Alvarado y otros, contra la Resolución 3, de fecha 8 de agosto de 2023<sup>1</sup>, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda.

### ANTECEDENTES

Con fecha 21 de marzo de 2022, doña María Vásquez Alvarado, doña Lucy Ángela Álvarez Vásquez, doña Sarita Montero Choquehuanca, doña Sarita Susana Abigaíl Varela Montero, don Migdonio Tananta Diosa y doña Gloria Inés Verástegui Rivera (en favor de los menores de iniciales G. P. C. V. y M.A.C.V.) interpusieron demanda de amparo contra el entonces presidente de la República Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud (MINSA) y la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID)<sup>2</sup>. Alegaron la afectación de sus derechos a la tutela procesal efectiva, al debido proceso, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, a la salud, a no ser discriminados, a la educación, a trabajar libremente y a su derecho como consumidores y usuarios.

Manifestaron que los Decretos Supremos N.º 016-2022-PCM, N.º 012-2022-PCM, N.º 010-2022-PCM, N.º 005-2022-PCM, N.º 179-2021-PCM, N.º 174-2021-PCM, en concordancia con los Decretos Supremos N.º 159-

<sup>1</sup> Foja 675.

<sup>2</sup> Foja 61.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04482-2023-PA/TC  
LIMA  
MARÍA VÁSQUEZ ALVARADO  
y OTROS

2021-PCM y N.° 184-2020-PCM, son inconstitucionales en la medida en que obligan al uso de la doble mascarilla, a la vacunación obligatoria, a mostrar el carnet físico de vacunación, a la exigencia de pruebas moleculares negativas, al pago de multas que, de no ser canceladas, implican la muerte civil (imposibilidad de realizar trámites ante el Estado). Sostienen que su demanda se dirige contra toda la normativa derivada y vinculada a dichos documentos normativos. Añaden que la obligación de mostrar el carnet de vacunación para trasladarse por el territorio nacional 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, además, el uso obligatorio del tapabocas o mascarillas produce daños a la persona al respirar aire reciclado y CO2.

El Segundo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 13 de mayo de 2022<sup>3</sup>, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 20 de junio de 2022, la Procuraduría Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) contestó la demanda<sup>4</sup>, solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que las medidas normativas cuestionadas por los demandantes se sustentan en los artículos 7, 9 y 44 de la Constitución, los cuales hacen mención al deber estatal de proteger a la población de amenazas a su seguridad y su salud. Precisó que ningún derecho tiene carácter absoluto, ya que puede ser limitado para armonizarlo con otros derechos o para lograr la efectividad de otros bienes o valores constitucionales. Indicó que todos los estudios publicados coinciden en el impacto positivo de la aplicación de las vacunas, cuya efectividad busca conseguir la inmunidad colectiva rompiendo la cadena de transmisión del virus, razón por la cual es necesario asumir un rol activo promotor de la vacunación, y añadió que ninguna de las medidas dictadas por el Estado peruano establece su obligatoriedad. Finalmente, explicó que la demanda de vacunación no es contraria a los derechos civiles o laborales, ya que la presentación del carnet de vacunación cumple con un derecho mayor, que es la salud de la comunidad.

Con fecha 22 de junio de 2022, la Procuraduría Pública a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Salud, en representación de dicho

---

<sup>3</sup> Foja 73.

<sup>4</sup> Foja 94.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04482-2023-PA/TC  
LIMA  
MARÍA VÁSQUEZ ALVARADO  
y OTROS

Ministerio y DIGEMID, contestó la demanda<sup>5</sup> solicitando que sea declarada infundada. Expresó que el amparo de los recurrentes no busca la restitución de sus derechos, sino cuestionar la constitucionalidad de las medidas sanitarias dictadas en el contexto del COVID-19, lo que resulta contrario a su finalidad. Indicó también que el Estado peruano adoptó la vacunación contra el COVID-19 como una medida opcional y no obligatoria, pese a estar en la capacidad legal de hacerlo con el fin de resguardar la salud pública; que, para tal fin, se han tenido que adoptar medidas de seguridad distintas a la vacunación obligatoria mediante incentivos para el acogimiento voluntario. Finalmente, en cuanto a las restricciones en materia laboral, indicó que se ha previsto la posibilidad de que quienes no cuenten con el esquema completo de vacunación puedan prestar sus servicios bajo la modalidad de trabajo remoto; y que, en su defecto, es aplicable la suspensión perfecta de labores, salvo que las partes acuerden la suspensión imperfecta.

El Segundo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 5, de fecha 29 de noviembre de 2022<sup>6</sup>, declaró infundada la demanda, al considerar que, si bien los derechos fundamentales están garantizados por la Constitución y la ley, tienen sus límites en la propia ley ante razones —por ejemplo— de sanidad. En esa línea, el Estado debe velar por la salud pública y proteger a la población de amenazas, y que uno de los mecanismos para tal fin es el dictado de medidas de excepción amparadas en el artículo 137 de la Constitución. En cuanto al uso obligatorio de las mascarillas, considera que la medida se sustenta en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que promueve su uso no solo para el personal sanitario, sino para la comunidad en su conjunto. Por último, indica que mediante Decreto Supremo 130-2022-PCM se han dejado sin efecto las restricciones sanitarias advertidas por los demandantes, por lo que ya no son obligatorias.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 3, de fecha 8 de agosto de 2023<sup>7</sup>, revocó la resolución apelada y, reformándola, declaró improcedente la demanda, en razón de que las restricciones establecidas en las normas cuestionadas por los recurrentes ya fueron derogadas. En ese sentido, al haberse producido la sustracción de la materia controvertida, no existe necesidad de emitir un pronunciamiento sobre el fondo.

---

<sup>5</sup> Foja 411.

<sup>6</sup> Foja 484.

<sup>7</sup> Foja 675.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04482-2023-PA/TC  
LIMA  
MARÍA VÁSQUEZ ALVARADO  
y OTROS

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del petitorio**

1. Los recurrentes cuestionan las medidas adoptadas en los Decretos Supremos N.º 016-2022-PCM, N.º 012-2022-PCM, N.º 010-2022-PCM, N.º 005-2022-PCM, N.º 179-2021-PCM, N.º 174-2021-PCM, en concordancia con los Decretos Supremos N.º 159-2021-PCM y N.º 184-2020-PCM, así como en los documentos normativos derivados o similares a los mencionados decretos supremos. En ese sentido, su pretensión está dirigida a cuestionar la vacunación obligatoria contra el COVID-19, la exigencia de presentar pruebas moleculares negativas del COVID-19, la exigencia del carnet físico de vacunación, el uso obligatorio de mascarillas y el pago de multas, por considerarlas inconstitucionales.

### **Análisis de la controversia**

2. Como puede apreciarse de la demanda, los recurrentes han consignado sus posiciones 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. Por ello, resulta 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 N.º 159-2021-PCM fue derogado por el Decreto Supremo N.º 005-2022-PCM, mientras que este último, así como los Decretos Supremos N.º 010-2022-PCM, N.º 179-2021-PCM, N.º 174-2021-PCM, en concordancia con el Decreto Supremo N.º 184-2020-PCM, han sido derogados por el Decreto Supremo N.º 016-2022-PCM, publicado con fecha 27 de febrero de 2022. Este último decreto ha sido también derogado por el Decreto Supremo N.º 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 de COVID-19, debido al avance del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04482-2023-PA/TC  
LIMA  
MARÍA VÁSQUEZ ALVARADO  
y OTROS

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, 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. Finalmente, y en cuanto al Decreto Supremo N.° 012-2022-PCM, publicado el 2 de febrero de 2022, cabe precisar que fue prorrogado en varias ocasiones, y la última de ellas, a través del Decreto Supremo N.° 131-2022-PCM, del 29 de octubre de 2022. Esta es la última prórroga de su contenido; razón por la cual, a su vencimiento, perdió eficacia, por lo que las medidas adoptadas en dicha ocasión actualmente carecen de efectos.
5. 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, las restricciones cuestionadas por el demandante tienen 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 lo que han sido necesarias e indispensables para prevenir la propagación de la enfermedad, y esta es la posición de la OMS en diversos documentos emitidos y que se encuentran detallados en la referida sentencia.
6. En este contexto, las medidas que se adoptaron 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 el fin del estado de emergencia y, por tanto, de las medidas allí dictadas.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N. ° 04482-2023-PA/TC  
LIMA  
MARÍA VÁSQUEZ ALVARADO  
y OTROS

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  
DOMÍNGUEZ HARO  
OCHOA CARDICH**

**PONENTE GUTIÉRREZ TICSE**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N. ° 04482-2023-PA/TC  
LIMA  
MARÍA VÁSQUEZ ALVARADO  
y OTROS

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
DOMÍNGUEZ HARO**

En el presente caso, debo precisar que la improcedencia de la demanda es por razón de la sustracción de la materia, ya que, tal como se explica en el considerando 3 y 4 de la sentencia, los cuestionados decretos supremos, decretos supremos 016-2022-PCM, 012-2022-PCM, 010-2022-PCM, 005-2022-PCM, 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, en concordancia con los decretos supremos 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, ya no se encuentran vigentes, por lo que las medidas restrictivas dictadas en el contexto de la emergencia sanitaria por el Covid-19 han desaparecido.

Dicho esto, suscribo la sentencia.

**S.**

**DOMÍNGUEZ HARO**