



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1053/2024

EXP. N.º 04785-2023-PA/TC

LIMA

LUZ MARÍA PEÑA DE CALDERÓN
Y OTROS

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. 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 Juana Canaza Ito y otros, contra la Resolución 3, de fecha 15 de agosto de 2023¹, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente su demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 7 de febrero de 2022², doña Luz María Peña de Calderón, doña Isidora Gutiérrez Sánchez, doña Alicia Castro Huichi y don Carlos Alberto Quico Mamani interpusieron demanda de amparo contra el entonces presidente de la República Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud, la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid), el Congreso de la República del Perú y la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado. Alegaron 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 discriminados y a su derecho como consumidores y usuarios.

¹ Foja 1309.

² Foja 1.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04785-2023-PA/TC

LIMA

LUZ MARÍA PEÑA DE CALDERÓN
Y OTROS

Manifestaron que los Decretos Supremos 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, son inconstitucionales en la medida en que obligan al uso de la doble mascarilla, a exigir el carnet físico de vacunación, a la aplicación de la vacuna (segunda, tercera y sucesivas dosis), a la realización de pruebas moleculares negativas, al pago de multas y a la muerte civil (que conlleva la imposibilidad de efectuar trámites ante el Estado). Refieren que su demanda se dirige contra toda la normativa derivada y vinculada a dichos documentos normativos; 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 de tapabocas o mascarillas produce daños a la persona al respirar aire reciclado y CO₂.

Contestaciones de la demanda

Con fecha 25 de marzo de 2022, la Procuraduría Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)³ dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia. Asimismo, contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Adujo 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 provocan que su titular no pueda ejercer válidamente una determinada prerrogativa en ciertas circunstancias; y que no se debe poner los intereses individuales por encima de los derechos a la salud y la vida de la población.

El Ministerio de Salud y la Digemid, mediante escrito de fecha 30 de marzo de 2022⁴, se apersonaron al proceso y contestaron la demanda solicitando que sea declarada improcedente o, en su defecto, infundada. Expresaron que el proceso de amparo no es el medio adecuado para discutir decretos supremos, pues existen otros mecanismos procesales; que los intereses individuales no se deben poner por delante de los derechos a la

³ Foja 176.

⁴ Foja 552.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04785-2023-PA/TC

LIMA

LUZ MARÍA PEÑA DE CALDERÓN
Y OTROS

salud y la vida de la población; 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 la salud; 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.

La Procuraduría de la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado, mediante escrito de fecha 5 de mayo de 2022⁵, dedujo las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de oscuridad o ambigüedad en el modo de proponer la demanda, y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Alegó que los hechos y el petitorio no están referidos en forma directa a la violación de los derechos invocados; que tampoco se señala en el petitorio el tipo de discriminación que habrían sufrido con relación a sus demás compañeros de trabajo y que, además, no agotaron la vía previa. Respecto a los decretos supremos explicó que todas las disposiciones emitidas por el Gobierno son medidas razonables y justas, al encontrarse enmarcadas en el artículo 44 de la Constitución Política.

Resoluciones de primer y segundo grado o instancia

El Segundo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 6, de fecha 21 de julio de 2022⁶, incluyó a doña Juana Canaza Ito como parte demandante. Mediante Resolución 9, de fecha 5 de agosto de 2022⁷, declaró infundadas las excepciones planteadas por los demandados y a través de la Resolución 11, de fecha 11 de noviembre de 2022⁸, declaró infundada la demanda de amparo. Estableció que las medidas cuestionadas no afectan los derechos al trabajo, a la igualdad y a gozar de un ambiente equilibrado, ya que fueron promovidas por el Estado con el único afán de garantizar la salud pública y proteger a la población de futuros contagios. Sostuvo que las normas cuestionadas se encuentran derogadas por el Decreto Supremo 130-2022-PCM, por lo que, en la actualidad, ya no es obligatoria ninguna de las medidas cuestionadas.

⁵ Foja 622.

⁶ Foja 655.

⁷ Foja 936.

⁸ Foja 955.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04785-2023-PA/TC

LIMA

LUZ MARÍA PEÑA DE CALDERÓN
Y OTROS

La Sala Constitucional competente, mediante Resolución 3, de fecha 15 de agosto de 2023⁹, confirmó la Resolución 9, revocó la Resolución 11 y declaró improcedente la demanda en aplicación del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, por considerar que los decretos supremos cuestionados no se encuentran vigentes.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La parte recurrente cuestiona las medidas adoptadas en los Decretos Supremos 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. 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 y portar el carnet físico de vacunación, el uso obligatorio de mascarillas y la imposición de multas ilegales e inconstitucionales.
2. En su recurso de agravio constitucional también ha sostenido que los Decretos Supremos 163-2021-PCM, 167-2021-PCM, 168-2021-PCM, 186-2021-PCM, 012-2022-PCM, 016-2022-PCM continúan perpetuando el agravio al no permitirle el ingreso al Banco de la Nación y otros establecimientos privados, cerrados o abiertos, dado que se le exige un carné de vacunación indicando tres dosis.

Análisis de la controversia

3. Como puede apreciarse de la demanda, la parte recurrente ha consignado sus opiniones individuales sobre las medidas impuestas 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

⁹ Foja 1309.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04785-2023-PA/TC

LIMA

LUZ MARÍA PEÑA DE CALDERÓN
Y OTROS

contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales invocados.

4. Sin perjuicio de lo expuesto, conviene recordar que los Decretos Supremos 159-2021-PCM, 163-2021-PCM y 168-2021-PCM fueron derogados por el Decreto Supremo 005-2022-PCM. Asimismo, este último decreto supremo y los Decretos Supremos 184-2020-PCM, 167-2021-PCM, 174-2021-PCM, 179-2021-PCM, 186-2021-PCM, 010-2022-PCM han sido derogados por el Decreto Supremo 016-2022-PCM, de fecha 27 de febrero de 2022.
5. Cabe agregar que este último decreto ha sido 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 a raíz de la COVID-19, debido 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.
6. Respecto del Decreto Supremo 012-2022-PCM, cabe también precisar que sus efectos fueron sucesivamente prorrogados por los Decretos Supremos 094-2022-PCM, 116-2022-PCM y 131-2022-PCM, y que este último decreto supremo, luego del vencimiento del plazo de 45 días de prórroga, no ha sido renovado, por lo que, al cumplimiento de su plazo, sus efectos han perdido vigencia.
7. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04785-2023-PA/TC

LIMA

LUZ MARÍA PEÑA DE CALDERÓN

Y OTROS

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.

8. 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,

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04785-2023-PA/TC
LIMA
LUZ MARÍA PEÑA DE CALDERÓN
Y OTROS

**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 segundo párrafo del 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