



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 54/2025

EXP. N. ° 03854-2022-PA/TC
LIMA
DOMINGA QUISPE MOLINA
Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de octubre de 2024, los magistrados Pacheco Zerga (presidenta), Domínguez Haro (vicepresidente), con fundamento de voto que se agrega, Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, con fundamento de voto que se agrega, Ochoa Cardich y Hernández Chávez han 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 Dominga Quispe Molina y otros, contra la resolución 3¹, de fecha 19 de julio de 2022, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 31 de enero de 2022, los señores Dominga Quispe Molina, Joel Quisani Espinoza, Víctor Molina Quispe, Juan Sayhua Challa, Sabino Agustín Quispe Molina, Celso Pilco Molina, Efraín Mamani Mamani, Roy Mamani Huaquisto, Deivis Rony Mamani Huaquisto, Ruth Eliana Huaquisto Oblitas, Martha Quispe Mamani, Juana Huaquisto Apaza, Santos Pampa Phocco, Evarista Díaz Hanco, Luz Marina Minaya Molina, Urbano Fabián Aroni Emanuel, Virginia Ccoa Mamani, Remigia Huaquisto Acrota, Magnolia Vanesa Ccoa Huaquisto y María Jesús Cahuana Díaz, interponen demanda de amparo² contra el expresidente de la república, don Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud y a la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid). Denuncian la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela jurisdiccional efectiva, a la tutela procesal efectiva, al medio ambiente sano y equilibrado, al desarrollo de la vida, a la salud, a no ser discriminados, y de sus derechos como consumidores y usuarios.

¹ Foja 609.

² Foja 140.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03854-2022-PA/TC
LIMA
DOMINGA QUISPE MOLINA
Y OTROS

Cuestionan los decretos supremos 005-2022-PCM, 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, por considerarlos inconstitucionales, en la medida que obligan al uso de la doble mascarilla, a mostrar el carnet físico de vacunación, al uso obligatorio de mascarillas, a la exigencia de pruebas moleculares negativas y al pago de multas que, de no ser canceladas, implican la muerte civil (imposibilidad de realizar trámites ante el Estado). Refieren que su demanda se dirige contra toda la normativa derivada y vinculada a dichos documentos normativos. Aducen 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; además, sostienen que el uso obligatorio del tapabocas o mascarillas produce daños a la persona al respirar aire reciclado y CO₂.

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 4 de febrero de 2022³, admite a trámite la demanda.

Con fecha 25 de febrero de 2022⁴, la Presidencia del Consejo de Ministros formula la excepción de incompetencia por razón de materia y contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Expresa que la controversia debe ser dilucidada en el proceso de acción popular y no en un proceso de amparo, y que, los hechos y el petitorio no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado, ya que en los decretos supremos cuestionados no se dispone la obligatoriedad de la vacunación, pues esta es facultativa. Asimismo, afirman que el estado de emergencia nacional es una medida justificada por los elevados casos de contagio por el Covid-19, y es parte de la responsabilidad del Estado reducir el impacto negativo en la población ante la existencia de situaciones de riesgo elevado para la salud y la vida de los pobladores, así como mejorar sus condiciones sanitarias y de calidad de vida, para lo cual ha de ejecutar acciones destinadas a prevenir situaciones y hechos que conlleven tales riesgos.

El Ministerio de Salud y la Dirección General de Medicamentos,

³ Foja 153.

⁴ Foja 234.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03854-2022-PA/TC
LIMA
DOMINGA QUISPE MOLINA
Y OTROS

Insumos y Drogas, con fecha 4 de marzo de 2022, contestan la demanda⁵ solicitando que sea declarada infundada. Manifiestan que el proceso de amparo no es el medio adecuado para discutir decretos supremos, pues para ello existen otros mecanismos procesales. También precisan que la pandemia del 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. Acota 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: la salud pública.

El juzgado de primera instancia, mediante Resolución 4, de fecha 22 de marzo de 2022⁶, declara improcedente la demanda. Argumenta que los procesos constitucionales en los regímenes de excepción deben de cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 10 del nuevo Código Procesal Constitucional, cuestión que no ha sido probada por los recurrentes. Asimismo, sostiene que estos no han precisado si el presunto acto restrictivo resulta innecesario o injustificado, pues solo cuestionan la calidad de la vacuna para lo cual hacen referencia a publicaciones de internet sin suficiente credibilidad o autoridad.

La Sala constitucional competente, mediante Resolución 3, de fecha 19 de julio de 2022⁷, confirma la apelada. Arguye que las medidas adoptadas eran fundamentales para hacer frente a la pandemia, cuya finalidad era proteger a la ciudadanía de los síntomas graves e incluso de la muerte causada por el Covid-19.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Los recurrentes cuestionan las medidas adoptadas en los decretos supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, 159-2021-PCM y 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

⁵ Foja 458.

⁶ Foja 513.

⁷ Foja 609.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03854-2022-PA/TC
LIMA
DOMINGA QUISPE MOLINA
Y OTROS

el Covid-19, la exigencia de presentar pruebas moleculares negativas de portar el virus, la exigencia del carnet físico de vacunación, el uso obligatorio de mascarillas y el pago de multas, por considerarlos inconstitucionales.

Análisis de la controversia

2. Como puede apreciarse de la demanda, los recurrentes han 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 plausible o amenaza contra los derechos invocados. A 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 los decretos supremos 179-2021-PCM y 174-2021-PCM, en concordancia con los decretos supremos 159-2021-PCM y 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 finaliza el estado de emergencia nacional decretado por la pandemia del Covid-19, esto 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 el virus, 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.
4. Ahora bien, este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre una cuestión similar en la sentencia emitida en el Expediente 00233-2022-PA/TC, donde sostuvo que la limitación a una considerable cantidad de derechos fundamentales no implica que los mismos 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03854-2022-PA/TC
LIMA
DOMINGA QUISPE MOLINA
Y OTROS

la Salud (OMS), tras constatarse la propagación del Covid-19 en más de cien países de manera prácticamente simultánea. En ese sentido, 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, siendo 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 adoptaron por la pandemia no fueron permanentes o indeterminadas en el tiempo. Y esto 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 adoptadas.

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.

PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE MORALES SARAVIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03854-2022-PA/TC
LIMA
DOMINGA QUISPE MOLINA
Y OTROS

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
DOMÍNGUEZ HARO**

En el presente caso, considero oportuno mencionar que me aparto del considerando 2 de la sentencia, en la medida que la demanda de autos sí tiene contenido constitucional, pero es improcedente por haber devenido, la pretensión, en sustracción de la materia, en vista que las medidas sanitarias impuestas por el gobierno, en el contexto del Covid-19, a la fecha, han sido removidas en virtud de las sucesivas derogatorias de los decretos supremos que los sustentaban, como bien se ha explicado en los considerandos 3 y siguientes de la sentencia.

Dicho esto, suscribo la sentencia.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03854-2022-PA/TC
LIMA
DOMINGA QUISPE MOLINA
Y OTROS

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
MONTEAGUDO VALDEZ**

Emito el presente voto porque, si bien comparto lo finalmente decidido en la ponencia, estimo pertinente precisar que, respecto del cuestionamiento de la efectividad de las vacunas, este corresponde ser dilucidado en un proceso judicial que cuente con mayor estación probatoria.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ