



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 56/2025

EXP. N. ° 03931-2022-PA/TC
LIMA
YENDIRA INÉS CRISTÓBAL
GALLO 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, 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 doña Yendira Inés Cristóbal Gallo contra la resolución de fojas 512, 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 20 de enero de 2022, los señores Yendira Inés Cristóbal Gallo, Dafny Petronila Seván Palacios, Wagner Augusto Muñoz Valencia, Rocío Denisse Soto Tincopa, Javier Armando Tagle Villanueva, Alfredo Andrés Guerrero Baylón, Carlos Edmundo Torres Castañeda y Gabriel Ignacio Tagle Soto, interponen demanda de amparo contra el expresidente de la república, don Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud y la Dirección General de Medicamentos¹. 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.

Cuestionan los decretos supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, por considerarlos inconstitucionales, en la medida en 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). Asimismo, refieren que su demanda se dirige contra toda la normativa derivada y vinculada a dichos documentos

¹ Foja 105.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03931-2022-PA/TC
LIMA
YENDIRA INÉS CRISTÓBAL
GALLO Y OTROS

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 de que el uso obligatorio de mascarillas produce daños a la persona al respirar aire reciclado y CO₂. También sostienen que la cuarentena obligatoria fue un fracaso absoluto y que no ayudó en nada a la lucha contra la pandemia.

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 28 de enero de 2022, admite a trámite la demanda².

Con fecha 23 de febrero de 2022³, 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 los decretos supremos cuestionados no se dispone la obligatoriedad de la vacunación, pues esta es facultativa. Asimismo, afirma 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, Insumos y Drogas (Digemid)⁴, con fecha 28 de febrero de 2022, contestan la demanda 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

² Foja 116.

³ Foja 135.

⁴ Foja 363.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03931-2022-PA/TC
LIMA
YENDIRA INÉS CRISTÓBAL
GALLO Y OTROS

medidas urgentes y necesarias en salvaguarda de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, como la vida y 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 18 de marzo de 2022⁵, desestima la excepción deducida por la Presidencia del Consejo de Ministros y declara improcedente la demanda. Asevera 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 el recurrente. Asimismo, refiere que los demandantes no han precisado si el presunto acto restrictivo resulta innecesario o injustificado, pues solo cuestionan la calidad de la vacuna haciendo referencia a publicaciones de internet sin suficiente credibilidad o autoridad.

La Sala constitucional competente, mediante Resolución 3, de fecha 19 de julio de 2022⁶, confirma la apelada. Arguye que las medidas adoptadas eran fundamentales para hacer frente a la pandemia y que protegen 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 el Covid-19, la exigencia de presentar pruebas moleculares negativas portar el virus, la exigencia del carnet físico de vacunación, el uso obligatorio de mascarillas y el pago de multas, por considerarlas ilegales e inconstitucionales.

⁵ Foja 410.

⁶ Foja 512.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03931-2022-PA/TC
LIMA
YENDIRA INÉS CRISTÓBAL
GALLO Y OTROS

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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03931-2022-PA/TC
LIMA
YENDIRA INÉS CRISTÓBAL
GALLO Y OTROS

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 MONTEAGUDO VALDEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03931-2022-PA/TC
LIMA
YENDIRA INÉS CRISTÓBAL
GALLO 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 artículo 1 del citado cuerpo normativo, en la medida que ha operado la sustracción de la materia ya que las medidas cuestionadas no se encuentran vigentes a la fecha.

S.

DOMÍNGUEZ HARO