



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1218/2023

EXP. N. ° 01792-2023-PA/TC
LIMA
AMALIA JESUSA ASCONA
GUERRA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de noviembre de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Amalia Jesusa Ascona Guerra contra la Resolución 9, de fecha 14 de marzo 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 22 de diciembre de 2021, doña Amalia Jesusa Ascona Guerra interpuso demanda de amparo² contra el entonces presidente Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud y la Dirección General de Medicamentos. 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 sus derechos como consumidor y usuario.

Adujo que los Decretos Supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, en concordancia con los Decretos Supremos 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, así como las normas similares que se emitieron con posterioridad, son inconstitucionales en la medida en que obligan al uso de la doble mascarilla, a mostrar el carnet físico de vacunación, a la exigencia de pruebas moleculares negativas, y que el incumplimiento de pago de las multas implica la muerte civil (imposibilidad de realizar trámites ante el Estado). Asimismo, refirió 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; que el uso obligatorio del tapabocas o mascarillas produce daños a la persona al respirar

¹ Foja 455

² Foja 96



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 01792-2023-PA/TC
LIMA
AMALIA JESUSA ASCONA
GUERRA

aire reciclado y CO₂; 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 19 de enero de 2022³, admitió a trámite la demanda.

La DIGEMID y el Ministerio de Salud, representados por el Procurador Público del Ministerio de Salud, mediante escrito de fecha 21 de enero de 2022⁴, se apersonaron al proceso, dedujeron la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestaron la demanda solicitando que sea declarada infundada. Expresaron 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 la 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, que es 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 de la COVID-19, logrando preservar la salud de toda la población.

Con fecha 2 de febrero de 2022, la Procuraduría Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros⁵ se apersonó al proceso, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. 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 provocan que su titular no 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, en ese marco, las normas emitidas en el contexto de la COVID-19 se encuentran debidamente justificadas respecto a

³ Foja 105

⁴ Foja 268

⁵ Foja 339



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 01792-2023-PA/TC
LIMA
AMALIA JESUSA ASCONA
GUERRA

la intervención sobre los derechos fundamentales y se han dictado en el marco constitucional que le asiste al Gobierno. Asimismo, indicó que no se evidencia la vulneración a ninguno de los derechos alegados por la parte demandante, pues no demuestra la irracionalidad de la medida ni fundamentó de modo fehaciente sus afirmaciones respecto a que no era necesaria la inmovilización social; y que las medidas adoptadas fueron producto de estudios estadísticos que determinaron su urgencia.

El Quinto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 4, de fecha 28 de febrero de 2022⁶, declaró infundada la excepción de incompetencia por razón de la materia deducida por los emplazados. Asimismo, declaró improcedente la demanda, fundamentalmente por considerar que la recurrente no aportó medios de prueba de carácter científico que acrediten la veracidad de sus afirmaciones, ya que solo ha incorporado al proceso publicaciones de internet que carecen de suficiente credibilidad o autoridad para estimar su pretensión.

La Sala superior revisora, mediante Resolución 9, de fecha 14 de marzo de 2023⁷, confirmó la apelada, principalmente por considerar que las medidas adoptadas eran fundamentales para hacer frente a la pandemia y que protegen a la ciudadanía de los síntomas graves e incluso la muerte causada por la COVID-19. En dicho sentido, el proceso de amparo no resulta una vía idónea para cuestionar la necesidad y utilidad del estado de emergencia sanitario ni de las medidas adoptadas en dicho periodo; asimismo, precisó que la recurrente tampoco acreditó que las medidas adoptadas a través de los decretos supremos cuestionados realmente afecten su derecho al libre tránsito, por cuanto estas buscan proteger la vida y la salud de la población. Además de ello, mediante el Decreto Supremo 108-2022-PCM, de 28 de agosto de 2022, y el Decreto Supremo 130-2022-PCM, de 27 de octubre de 2022, se dispusieron nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, entre las que se encuentran el uso facultativo de la mascarilla.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La recurrente cuestiona las medidas adoptadas en los Decretos Supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, así

⁶ Foja 381

⁷ Foja 455



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 01792-2023-PA/TC
LIMA
AMALIA JESUSA ASCONA
GUERRA

como las normas similares que se emitieron con posterioridad. 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, la 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.
3. Sin perjuicio de lo 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 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 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 estos hayan quedado inutilizados por completo. En efecto, el carácter obligatorio del uso de mascarillas tiene fundamento en la declaratoria de pandemia anunciada



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 01792-2023-PA/TC
LIMA
AMALIA JESUSA ASCONA
GUERRA

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 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 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
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO