



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1220/2023

EXP. N. ° 02348-2023-PA/TC
LIMA
OVIT PALOMINO SANTACRUZ
Y OTROS

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 Tiese, 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 don Eduardo Ángel Benavides Parra, abogado de doña Ovit Palomino Santacruz y otros, contra la Resolución 3, de fecha 11 de abril de 2023¹, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 7 de enero de 2022, Ovit Palomino Santacruz, madre del menor de edad de iniciales D.T.S.P., Paulina Vásquez Morales, madre del menor de edad de iniciales B.L.P.V.; Eliceo Palomino Santacruz y Javier Édgar Palomino Vásquez, interpusieron demanda de amparo² contra el entonces presidente de la República Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud (MINSA) y la Dirección General de Medicamentos y Drogas (Digemid). Solicitaron la inaplicación de los Decretos Supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, en concordancia con los Decretos Supremos 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, así como de los documentos normativos derivados o similares a los mencionados decretos supremos, a fin de evitar que se les exija el uso obligatorio de doble mascarilla, la exhibición de la prueba molecular negativa, el carnet de vacunación y el pago de multas, dado que su no pago conlleva la muerte civil. 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 sus derechos como consumidores y usuarios.

¹ Foja 830

² Foja 108



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02348-2023-PA/TC
LIMA
OVIT PALOMINO SANTACRUZ
Y OTROS

Refirieron que los cuestionados decretos son inconstitucionales, en tanto violan los derechos de los ciudadanos, porque los obligan a inocularse la vacuna contra la COVID-19 y al uso de la doble mascarilla. Asimismo, refieren que la normativa antes mencionada 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 del tapabocas o mascarillas produce daños a la persona al respirar aire reciclado y CO₂.

El Tercer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 18 de marzo de 2022³, admitió a trámite la demanda.

La Digemid y el Ministerio de Salud⁴, mediante escrito, de fecha 5 de julio de 2022, representados por el procurador público del Ministerio de Salud, 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; por lo 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. Asimismo, 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; y que doña Paulina Vásquez Morales ha actuado con temeridad procesal, por cuanto, pese a los cuestionamientos realizados en su demanda, se advierte que, a la fecha, solo se ha aplicado dos dosis de la vacuna contra la COVID-19.

Con fecha 4 de julio de 2022, la Procuraduría Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)⁵ se apersonó al proceso 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

³ Foja 118

⁴ Foja 393

⁵ Foja 474



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02348-2023-PA/TC
LIMA
OVIT PALOMINO SANTACRUZ
Y OTROS

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 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. Además de ello, las medidas adoptadas fueron producto de estudios estadísticos que determinaron su urgencia.

El Tercer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante Resolución 6, de fecha 28 de setiembre de 2022⁶, declaró improcedente la demanda. Sostuvo que el Decreto Supremo 179-2021-PCM, a la fecha, fue remplazado por el Decreto Supremo 108-2022-PCM, por lo que la constitucionalidad de las medidas cuestionadas debía ser analizada a la luz de esta última norma. Hizo notar que se ha producido la sustracción de la materia, por cuanto el Decreto Supremo 108-2022-PCM no obliga a los ciudadanos, de manera absoluta, al uso de mascarillas; así como tampoco incorpora como requisito indispensable para poder entrar en el centro de labores la presentación de un carnet de vacunación con las dosis completas.

La Sala Constitucional competente, mediante Resolución 3, de fecha 11 de abril de 2023⁷, confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda, principalmente por considerar que las medidas adoptadas por las normas cuestionadas 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; por ello, la propia Organización Mundial de la Salud (OMS), a través de diversos pronunciamientos, recomendó mantener el proceso de vacunación a fin de proteger a la población de futuras olas de contagio. Asimismo, precisó que las medidas adoptadas por el Estado resultan razonables y proporcionales y no discriminatorias. Finalmente, señaló que, a la fecha, el Gobierno dejó sin efecto las medidas restrictivas dictadas durante el estado de emergencia y que los argumentos de los recurrentes, dirigidos a cuestionar la eficacia e idoneidad de los componentes de las vacunas contra

⁶ Foja 515

⁷ Foja 830



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02348-2023-PA/TC
LIMA
OVIT PALOMINO SANTACRUZ
Y OTROS

la COVID-19, deben ser discutidos en un proceso que cuente con una estación probatoria.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Los recurrentes cuestionan las medidas adoptadas en los Decretos Supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, en concordancia con los Decretos Supremos 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, así como los documentos normativos derivados o similares a los mencionados decretos supremos. En ese sentido, su pretensión está dirigida a cuestionar la vacunación obligatoria contra la COVID-19, la exigencia de presentar pruebas moleculares negativas de la 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 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 contra 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 antes expuesto, conviene recordar que el Decreto Supremo 159-2021-PCM ha sido derogado por el 005-2022-PCM, y que este último, así como los Decretos Supremos 179-2021-PCM y 174-2021-PCM, en concordancia con el Decreto Supremo 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 de la COVID-19, debido directamente al avance del proceso de vacunación, el decrecimiento de positividad, la disminución de los pacientes internados en las unidades de cuidados intensivos y el descenso



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02348-2023-PA/TC
LIMA
OVIT PALOMINO SANTACRUZ
Y OTROS

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 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 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 cese 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
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO