



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1188/2023

EXP. N. ° 02421-2023-PA/TC

LIMA

FIGURELLA PEREA VILLA

## 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 don Eduardo Ángel Benavides Parra, abogado de doña Fiorella Perea Villa, contra la Resolución 3, de fecha 13 de abril de 2023<sup>1</sup>, 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, doña Fiorella Perea Villa interpuso demanda de amparo<sup>2</sup> contra el entonces presidente de la República don Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud (MINSA) y la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid). Solicitó que se declaren inaplicables los Decretos Supremos N.° 179-2021-PCM y 174-2021-PCM, en concordancia con los Decretos Supremos N.° 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, así como los documentos normativos derivados o similares a los mencionados decretos supremos, a fin de evitar que se le exija el uso obligatorio de doble mascarilla, la exhibición de la prueba molecular negativa, carnet de vacunación, pago de multas, dado que todo ello conlleva la muerte civil. Alegó la vulneración de sus derechos al debido proceso, a la tutela procesal efectiva, a la tutela jurisdiccional efectiva, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, a la salud, a la igualdad y a no ser discriminada, y a sus derechos como consumidora y usuaria.

Alega que los decretos cuestionados violan los derechos de los ciudadanos en la medida en que obligan a todos los peruanos a inocularse la vacuna contra la COVID-19, al uso de la doble mascarilla y a exhibir el

---

<sup>1</sup> Foja 806

<sup>2</sup> Foja 50



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N. ° 02421-2023-PA/TC  
LIMA  
FIORELLA PEREA VILLA

pasaporte de vacunación, lo cual considera discriminatorio. Asimismo, indica que la normativa antes referida y las medidas subsecuentes vulneran la Ley 31091 (Ley de vacunación no obligatoria) y el derecho de los ciudadanos que han decidido no vacunarse, máxime si las vacunas no han sido debidamente probadas; adicionalmente, señala que el uso obligatorio del tapabocas o mascarillas produce daños a la persona al respirar aire reciclado y CO<sub>2</sub>.

El Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 29 de abril de 2022<sup>3</sup>, admitió a trámite la demanda.

La Procuraduría Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, con fecha 6 de julio de 2022<sup>4</sup>, se apersonó al proceso y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada, tras considerar que los hechos y el petitorio de la demanda no están vinculados en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado, dado que en los referidos decretos cuestionados no se dispone la obligatoriedad de la vacunación, sino la obligatoriedad del Estado de garantizar la protección de la población con base en los artículos 7 y 9 de la Constitución Política del Perú, que estipulan que todos tienen derecho a la protección de su salud; por ello, el Poder Ejecutivo debe supervisar su aplicación y queda facultado para emitir normas con el fin de hacer frente a los riesgos generados por la emergencia sanitaria, razón por la cual se justifica una intervención sobre determinados derechos fundamentales, ya que estos no son absolutos. Asimismo, señaló que el jefe de Estado se encuentra plenamente facultado por la Constitución para decretar el estado de emergencia.

La Digemid y el Ministerio de Salud, representados por la Procuraduría Pública del Ministerio de Salud, mediante escritos de fechas 7 de julio de 2022<sup>5</sup> y 25 de julio de 2022<sup>6</sup> se apersonaron al proceso y contestaron la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Arguyen que el proceso de amparo no procede para cuestionar normas emanadas de procedimiento regular; que, por ello, para discutir los decretos supremos en controversia existen vías específicas igualmente satisfactorias; que la vacunación no restringe el derecho a la libertad, puesto que busca salvaguardar el derecho a la vida de todos los peruanos, y que la salud pública es responsabilidad primaria del Estado. Adicionalmente, indican que las

---

<sup>3</sup> Foja 60

<sup>4</sup> Foja 160

<sup>5</sup> Foja 456

<sup>6</sup> Foja 481



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02421-2023-PA/TC  
LIMA  
FIORELLA PEREA VILLA

restricciones establecidas en las normas han sido emitidas en un contexto de estado de emergencia nacional para evitar la propagación de la COVID-19 y con la finalidad de proteger un bien jurídico de mayor relevancia como lo es la salud pública y la vida; que, en consecuencia, las medidas restrictivas adoptadas son plenamente razonables y legítimas.

El Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 5, de fecha 28 de octubre de 2022<sup>7</sup>, declaró improcedente la demanda, por considerar que las normas impugnadas han sido derogadas por el Decreto Supremo 130-2022-PCM, publicado el 27 de octubre de 2022; y que, por lo tanto, ha operado la sustracción de la materia.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 3, de fecha 13 de abril de 2023<sup>8</sup>, confirmó la apelada por similares fundamentos.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. En el caso de autos, la parte demandante cuestiona las medidas adoptadas en los Decretos Supremos 179-2021-PCM y 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. Alegó la vulneración de sus derechos al debido proceso, a la tutela jurisdiccional efectiva, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, a la salud, a la igualdad y a no ser discriminada, y a sus derechos como consumidora y usuaria.

### Análisis de la controversia

2. Como puede apreciarse de la demanda, la recurrente ha consignado sus opiniones sobre las medidas adoptadas por las normas cuestionadas, que, por más respetables u opinables que sean, no demuestran en modo alguno

---

<sup>7</sup> Foja 505

<sup>8</sup> Foja 806



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02421-2023-PA/TC  
LIMA  
FIORELLA PEREA VILLA

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 antes expuesto, conviene recordar que el Decreto Supremo N.º 159-2021-PCM fue derogado por el Decreto Supremo 005-2022-PCM. A su vez, este último y los Decretos Supremos N.º 179-2021-PCM y N.º 174-2021-PCM, en concordancia con el Decreto Supremo N.º 184-2020-PCM, han sido derogados por el Decreto Supremo N.º 016-2022-PCM, de fecha 27 de febrero de 2022. Asimismo, este último decreto ha sido también derogado por el Decreto Supremo N.º 130-2022-PCM, publicado el 27 de octubre de 2022, con el cual se pone término 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 la 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 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 impuestas 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



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N. ° 02421-2023-PA/TC  
LIMA  
FIORELLA PEREA VILLA

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  
MORALES SARAVIA  
DOMÍNGUEZ HARO**

**PONENTE MORALES SARAVIA**