



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 0066/2025

EXP. N.º 01518-2024-PA/TC
LIMA
ARACELIA FLORES
CHUQUIHUANCA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de diciembre de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Domínguez Haro emitió fundamento de voto, el cual se agrega. 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 Aracelia Flores Chuquiwanca, contra la Resolución 3, de fecha 9 de marzo de 2023¹, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 3 de enero de 2022, doña Aracelia Flores Chuquiwanca interpuso demanda de amparo² contra el presidente de la república don Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud y la Dirección General de Medicamentos y Drogas (Digemid), y el Ministerio de Educación. Solicitó se declare inaplicable, a su caso, los Decretos Supremos 184-2020-PCM, 159-2021-PCM, 174-2021-PCM y 179-2021-PCM, 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 y porque considera que ello conlleva a 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 al desarrollo de la vida, a la salud, a no ser discriminado y al derecho de los usuarios y consumidores.

¹ Foja 572.

² Foja 101.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01518-2024-PA/TC
LIMA
ARACELIA FLORES
CHUQUIHUANCA

El Quinto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 26 de enero de 2022³, admitió a trámite la demanda.

El procurador público del Ministerio de Salud y Digemid, con fecha 3 de febrero de 2022⁴, dedujo la excepción de incompetencia por razón de materia, señalando que corresponde un proceso de acción popular y no el amparo; además contestó la demanda manifestando que debe ser declarada improcedente. Señaló que se está cuestionando la inconstitucionalidad de una norma, por lo que el amparo no resulta ser la vía correspondiente. Agregó que las normas restrictivas han sido emitidas dentro de 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 es la salud pública o disminuir las muertes. Indicó que las normas cuestionadas no contienen ningún mandato obligatorio, sino que respetan el carácter voluntario de la vacunación. También sostiene que las normas se han emitido dentro del alcance constitucional en aras de preservar la salud pública tomando en cuenta lo recomendado por la Organización Mundial de la Salud.

La Procuraduría Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con fecha 8 de febrero de 2022⁵, dedujo la excepción de incompetencia por razón de materia, señalando que se cuestiona la validez abstracta de una norma con efecto *erga omnes* y que por ello corresponde un proceso de acción popular y no el amparo. Contestó la demanda argumentando que debe ser declarada improcedente o infundada, porque los decretos cuestionados son en realidad la prórroga de anteriores decretos emitidos en el marco de la emergencia sanitaria; señaló que los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados; que la vacunación no es obligatoria, sino que, por el contrario, los decretos se basan en los artículos 7 y 9 de la Constitución, que regulan que todos tienen derecho a la protección de su salud, correspondiendo al Poder Ejecutivo normar y supervisar su aplicación, con el fin de garantizar la protección frente a riesgos de contaminación sanitaria, razón por la cual está justificada la intervención sobre determinados derechos fundamentales, ya que estos no son absolutos;

³ Foja 110.

⁴ Foja 301.

⁵ Foja 368.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01518-2024-PA/TC
LIMA
ARACELIA FLORES
CHUQUIHUANCA

también alegó que la Constitución faculta al Presidente a decretar el estado de emergencia.

La procuradora pública del Ministerio de Educación, con fecha 10 de febrero de 2022⁶, dedujo las excepciones de incompetencia por razón de materia, falta de legitimidad para obrar pasiva, obscuridad y ambigüedad en el modo de proponer la demanda y prescripción; además contestó la demanda señalando que la demanda no acredita ningún acto concreto con el que su representada haya vulnerado aparentemente sus derechos. Indicó que se cuestiona las normas en abstracto y que para ello existen vías procedimentales igualmente satisfactorias para resolver la controversia, y agrega que la demanda ha sido interpuesta extemporáneamente. Asimismo, afirmó que no existen medios probatorios que acrediten la supuesta vulneración de los derechos invocados y que con Resolución Ministerial 048-2022-MINEDU, de fecha 27 de enero 2022, se han dispuesto los lineamientos para el retorno progresivo de la presencialidad.

Con Resolución 5, de fecha 25 de abril de 2022, el Quinto Juzgado Constitucional de Lima declaró fundada la excepción de falta de legitimidad para obrar, infundadas las demás excepciones, saneado el proceso⁷ e improcedente la demanda, destacando que existe relación entre la restricción de los derechos intervenidos y la causa justificante, esto es, la salud pública. Agregó que los documentos ofrecidos como medios probatorios han sido obtenidos en internet y que no acreditan lo argumentado en la defensa.

La Sala Superior revisora, por Resolución 3, de fecha 9 de marzo de 2023⁸, confirmó la apelada señalando que el Decreto Supremo 159-2021-PCM fue derogado por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo 005-2022-PCM, publicado el 16 enero 2022 en el diario oficial *El Peruano*; en tanto los Decretos Supremos 174-2021-PCM, 179-2021-PCM y 184-2020-PCM fueron derogados por la Primera Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo 016-2022-PCM2, publicado el 27 febrero 2022 en el diario oficial *El Peruano*, consecuentemente, ha operado la sustracción de la materia.

⁶ Foja 415.

⁷ Foja 443.

⁸ Foja 572.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01518-2024-PA/TC
LIMA
ARACELIA FLORES
CHUQUIHUANCA

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el caso de autos, la recurrente refiere que interpone demanda de amparo en defensa de sus derechos al debido proceso, a la tutela procesal efectiva, a la tutela jurisdiccional efectiva, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, a la salud, a no ser discriminado y al derecho de los usuarios y consumidores, por lo que solicita la inaplicación de los Decretos Supremos 184-2020-PCM, 159-2021-PCM, 174-2021-PCM y 179-2021-PCM.

Tanto en su recurso de apelación como en el recurso de agravio constitucional, la recurrente también cuestionó los Decretos Supremos 163-2020-PCM, 167-2020-PCM, 168-2020-PCM, 186-2020-PCM, 005-2022-PCM, 010-2022-PCM, 12-2022-PCM y 16-2022-PCM.

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 antes expuesto, conviene recordar lo que ha sucedido con los decretos supremos cuestionados:
 - Los Decretos Supremos 159-2021-PCM, 163-2021-PCM y el 168-2021-PCM han sido derogados por el Decreto Supremo 005-2022-PCM.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01518-2024-PA/TC
LIMA
ARACELIA FLORES
CHUQUIHUANCA

- Los Decretos Supremos 184-2020-PCM, 167-2021-PCM, 174-2021-PCM, 179-2021-PCM, 186-2021-PCM, 10-2022-PCM, así como el Decreto Supremo 005-2022-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.

Precisamente con el Decreto Supremo 130-2022-PCM, publicado el 27 de octubre de 2022, se puso 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. Con relación al Decreto Supremo 012-2022-PCM, cabe precisar que su mandato fue sucesivamente prorrogado por los Decretos Supremos 025-2022-PCM, 045-2022-PCM, 070-2022-PCM, 094-2022-PCM, 116-2022-PCM y 131-2022-PCM; sin embargo, con posterioridad a este último decreto supremo ya no se efectuaron mayores prórrogas. Se entiende entonces que en la actualidad su contenido carece de efectos, por lo que se ha producido la sustracción de la materia en cuanto a este extremo⁹.
5. Ahora bien, este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre una cuestión similar 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

⁹ Cfr. Sentencia recaída en el expediente 04479-2023-PA.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01518-2024-PA/TC
LIMA
ARACELIA FLORES
CHUQUIHUANCA

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.

6. 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 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
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01518-2024-PA/TC
LIMA
ARACELIA FLORES
CHUQUIHUANCA

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
DOMÍNGUEZ HARO**

En el presente caso, me aparto del fundamento 2 de la sentencia, en la medida que, en mi opinión, 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