



Sala Segunda. Sentencia 0068/2025

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02181-2024-PA/TC
LIMA
ANTONIA CÁCERES CASAVERDE
Y OTROS

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. Los magistrados Domínguez Haro y Ochoa Cardich, emitieron fundamentos de voto, los cuales se agregan. 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 Antonia Cáceres Casaverde y otros, contra la Resolución 3, de fecha 14 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 31 de enero de 2022², don Eduardo Ángel Benavides Parra, en representación de doña Antonia Cáceres Casaverde, doña Elena Isabel Zavaleta Cáceres, don Sandro Percy Palacios Olivera, don Santiago Cáceres Casaverde, don Jorge Luis Farfán Licera y los menores de iniciales A.O.P.C. y E.A.P.C., interpusieron demanda de amparo contra el entonces presidente de la república Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud (MINSA) y la Dirección General de Medicamentos y Drogas (DIGEMID). Alegaron la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela jurisdiccional efectiva, a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, al desarrollo de la vida, a la salud, a no ser discriminados, así como a sus derechos como consumidores y usuarios.

Manifestaron que los Decretos Supremos 005-2022-PCM, 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, en concordancia con los Decretos Supremos 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, son inconstitucionales en la medida en que obligan al uso de la doble mascarilla, a la vacunación obligatoria, a mostrar el carnet físico de vacunación, a la exigencia de pruebas moleculares

¹ Foja 1116.

² Foja 121.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02181-2024-PA/TC
LIMA
ANTONIA CÁCERES CASAVERDE
Y OTROS

negativas, al pago de multas y a la muerte civil (imposibilidad de realizar trámites ante el Estado). Sostienen que su demanda se dirige contra toda la normativa derivada y vinculada a dichos documentos normativos; asimismo, indicaron que la obligación de mostrar el carnet de vacunación vulnera la Ley 31091 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 Décimo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 11 de marzo de 2022³, admitió a trámite la demanda.

La Procuraduría Pública de la DIGEMID y el Ministerio de Salud, mediante escrito de fecha 6 de abril de 2022⁴, contestaron la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Expresaron 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 otro lado, 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 cual permitirá proteger un bien jurídico mayor, es decir, la salud pública, frente a las nuevas olas de contagio del virus que se viene propagando a nivel mundial, previniendo las muertes de personas; finalmente, el uso de la mascarilla es una medida preventiva sanitaria que permite mitigar los riesgos de contagio de la COVID-19, logrando preservar la salud de toda la población.

Con fecha 6 de mayo de 2022, la Procuraduría Pública del Ministerio de Educación⁵ se apersonó al proceso, dedujo las excepciones de incompetencia y falta de legitimidad para obrar por razón de la materia, y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente. Alegó que la parte demandante no ha logrado acreditar de manera detallada y documental cómo la emisión de decretos supremos han vulnerado los derechos invocados y tampoco se ha logrado determinar cuál es el hecho o el acto concreto en que ha incurrido el Ministerio de Educación para que se vean vulnerados sus derechos.

³ Foja 132.

⁴ Foja 333.

⁵ Foja 693.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02181-2024-PA/TC
LIMA
ANTONIA CÁCERES CASAVARDE
Y OTROS

Con fecha 17 de mayo de 2022, la Procuraduría Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)⁶ 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 y que los derechos fundamentales no son absolutos ni ilimitados, sino que están sometidos a una serie de limitaciones en su titular, a efectos de no ejercer válidamente una determinada prerrogativa en ciertas circunstancias. En dicho contexto, el estado de emergencia sanitaria es un estado de excepción que permite la restricción de ciertos derechos; que 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 efectuado 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, puesto que no demostró la irracionalidad de la medida ni fundamentó de modo fehaciente sus afirmaciones respecto a que no era necesaria la inmovilización social; finalmente, precisó que las medidas adoptadas fueron producto de estudios estadísticos que determinaron su urgencia.

El Décimo Juzgado Constitucional, mediante Resolución 9, de fecha 16 de junio de 2022⁷, declaró infundadas las excepciones propuestas y saneado el proceso.

El Décimo Juzgado Constitucional, mediante Resolución 10, de fecha 16 de junio de 2022⁸ declaró improcedente la demanda, en aplicación de los artículos 1, 7, inciso 1, y 44 del Nuevo Código Procesal Constitucional. Desestimó la demanda por considerar que de los hechos contenidos en ella no se aprecia una referencia directa al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados por los recurrentes.

La Sala Superior competente, mediante Resolución 3, de fecha 14 de marzo de 2023⁹, confirmó la apelada, por considerar que el Decreto Supremo 168-2021-PCM fue derogado por la Única Disposición Complementaria

⁶ Foja 712.

⁷ Foja 769.

⁸ Foja 779.

⁹ Foja 1116.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02181-2024-PA/TC
LIMA
ANTONIA CÁCERES CASAVARDE
Y OTROS

Derogatoria del Decreto Supremo 005-2022-PCM, mientras que los cuestionados Decretos Supremos 174-2021-PCM, 179-2021-PCM y 184-2021-PCM fueron derogados por la Primera Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo 016-2022-PCM, por lo que se ha producido la sustracción de la materia.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Los recurrentes cuestionan las medidas adoptadas en los Decretos Supremos 005-2022-PCM, 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, 159-2021-PCM, 184-2021-PCM, así 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.
2. En su recurso de agravio constitucional¹⁰ también ha sostenido que los Decretos Supremos 163-2021-PCM, 167-2021-PCM, 168-2021-PCM, 186-2021-PCM, 010-2022-PCM, 012-2022-PCM, 016-2022-PCM continúan perpetuando el agravio al no permitirle el ingreso al Banco de la Nación y otros establecimientos privados, cerrados o abiertos, en tanto se les exige carné de vacunación indicando tres dosis.

Análisis de la controversia

3. 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 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.

¹⁰ Foja 1290.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02181-2024-PA/TC
LIMA
ANTONIA CÁCERES CASAVARDE
Y OTROS

4. Sin perjuicio de lo 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.
- 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, llegó a su fin el estado de emergencia nacional decretado por la pandemia de 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 ya no se encuentran actualmente vigentes.

5. 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 extremo¹¹.

6. 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

¹¹ Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 04479-2023-PA.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02181-2024-PA/TC
LIMA
ANTONIA CÁCERES CASAVARDE
Y OTROS

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 para prevenir la propagación de la enfermedad, y es esta la posición de la OMS en diversos documentos emitidos, los cuales se encuentran detallados en la referida sentencia.

7. 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
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02181-2024-PA/TC
LIMA
ANTONIA CÁCERES CASAVARDE
Y OTROS

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
DOMÍNGUEZ HARO**

En el presente caso, me aparto del considerando 3 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 4 y siguientes de la sentencia.

Dicho esto, suscribo la sentencia.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02181-2024-PA/TC
LIMA
ANTONIA CÁCERES CASAVARDE
Y OTROS

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
OCHOA CARDICH**

Con el debido respeto por mis colegas magistrados, debo precisar que coincido con lo resuelto en la ponencia en el sentido de declarar improcedente la demanda en la medida en que la normativa materia de cuestionamiento ha dejado de tener vigencia y, por lo mismo, considero que carece de objeto lo señalado en el fundamento 6, en la medida en el uso de las mascarillas ha dejado de ser obligatoria.

S.

OCHOA CARDICH