



EXP. N.º 04898-2023-PA/TC
LIMA
ELENA ZÁRATE BAUTISTA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de febrero de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez, emite 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 Elena Zárate Bautista, contra la Resolución 4, de fecha 2 de octubre de 2023¹, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima que, confirmando la apelada, declaró improcedente la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 9 de marzo de 2022, doña Elena Zárate Bautista interpuso demanda de amparo contra el entonces presidente de la república, Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud (Minsa), la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid) y el de Transportes y Comunicaciones (MTC)², solicitando la tutela a sus derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela procesal efectiva, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, a la salud, a no ser discriminados y a sus derechos como consumidores y usuarios.

La demandante cuestiona los decretos supremos 016-2022-PCM, 179-2021-PCM y 174-2021-PCM, en concordancia con los decretos supremos 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, así como todos los decretos de urgencia o similares subsecuentes, ya que prolongan un estado de emergencia innecesario y la vacunación desde los 12 años para adolescentes, obligan a la inoculación de la segunda y tercera dosis de la vacuna contra el COVID-19 y el uso de doble mascarilla y facial. Sostuvo que el incumplimiento de la vacunación genera condicionamientos relacionados a la permanencia en sus centros de trabajo, el libre desplazamiento por el territorio nacional y el ingreso a cualquier entidad pública o privada. Refirió que se le obliga a usar hasta doble tapaboca (mascarilla) y se exige un pasaporte de vacunación con dosis

¹ Foja 629

² Foja 65





EXP. N.º 04898-2023-PA/TC
LIMA
ELENA ZÁRATE BAUTISTA

completas a los mayores de 45 años para que puedan viajar a otras regiones, vulnerando con ello la Ley 31091 (Ley de vacunación no obligatoria), pese a que las vacunas no han pasado los obligatorios controles de calidad, tampoco demostrado seguridad ni eficacia.

El Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 4 de abril de 2022³, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 17 de noviembre de 2022, el procurador público del Minsa se apersonó al proceso y contestó la demanda⁴ solicitando que sea declarada infundada. Señaló que, en el presente caso, no se estaría cumpliendo con el objeto del proceso de amparo que tiene carácter restitutivo, pues lo que se pretende es que se declare la inconstitucionalidad de los decretos supremos. Refirió que la justificación principal para la adopción de medidas restrictivas debe basarse en la ciencia, particularmente, en la investigación médico epidemiológica; bajo esa línea, su representada realizó una serie de estudios epidemiológicos que determinó las acciones a desplegarse para salvaguardar el derecho a la salud pública de la población. Preciso que tratar de lograr la mayor cobertura de población vacunada ante la llegada de nuevas olas de contagios es una importante estrategia de salud pública que permite prevenir muertes, siendo que diversos estudios muestran su idoneidad y cumplen los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Con fecha 17 de noviembre de 2022, el procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros contestó la demanda⁵ solicitó que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que ninguna norma emitida por el gobierno peruano dispone la obligatoriedad de la vacunación, por el contrario, los decretos cuestionados se sustentan en los artículos 7 y 9 de la Constitución Política, referidos al derecho de los ciudadanos a la protección de su salud y la obligación del Estado de normar y supervisar la política nacional de salud. Aunado a ello, refirió que el artículo 44 de nuestra Carta Fundamental también establece el deber primordial del Estado de proteger a la población de las amenazas contra su seguridad. Preciso que la vacunación no es contraria a los derechos civiles ni laborales, por el contrario, el requisito de presentar certificado de vacunación completa cumple con un derecho mayor, que es el derecho a la salud de la comunidad.

³ Foja 75

⁴ Foja 82

⁵ Foja 339



EXP. N.º 04898-2023-PA/TC
LIMA
ELENA ZÁRATE BAUTISTA

Con fecha 17 de noviembre de 2022, el procurador público del MTC propuso las excepciones de incompetencia por razón de la materia y falta de legitimidad para obrar pasiva y contestó la demanda⁶, solicitando que sea declarada infundada. Señaló que los decretos supremos cuestionados tienen respaldo constitucional en tanto la Constitución determina que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de normar y supervisar la política nacional de salud siendo responsable de diseñarla y conducirla en forma plural para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud.

El Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 3, de fecha 28 de octubre de 2022⁷, declaró infundadas las excepciones propuestas e improcedente la demanda por haberse producido la sustracción de la materia, al considerar que los decretos supremos cuestionados han sido derogados.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 4, de fecha 2 de octubre de 2023⁸, confirmó la apelada, al considerar que ya no están vigentes las normas cuya inaplicación se pretende; asimismo, porque los alegados daños y efectos colaterales de la vacuna contra el COVID-19 deben ser discutidos en una vía con etapa probatoria, de la cual carece el amparo.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La recurrente cuestiona las medidas adoptadas en los decretos supremos 016-2022-PCM, 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, así como en los instrumentos normativos derivados y similares a los mencionados decretos. En ese sentido, su pretensión está dirigida, básicamente, a cuestionar la exigencia del carné de vacunación obligatoria contra el COVID-19, el uso obligatorio de mascarillas, entre otros condicionamientos por considerar que son inconstitucionales.
2. Ahora bien, en su recurso de agravio constitucional, de fecha 23 de noviembre de 2023⁹, el abogado defensor de los accionantes ha sostenido además que los decretos supremos 163-2021-PCM, 167-2021-PCM, 168-2021-PCM, 186-2021-PCM, 005-2022-PCM, 010-2022-PCM, 012-2022-

⁶ Foja 368

⁷ Foja 380

⁸ Foja 629

⁹ Foja 814



EXP. N.º 04898-2023-PA/TC
LIMA
ELENA ZÁRATE BAUTISTA

PCM y 016-2022-PCM continúan perpetuando agravios al no permitir el ingreso al Banco de la Nación y otros establecimientos privados, dado que se les exige mostrar carné de vacunación con 3 dosis.

Análisis de la controversia

3. Como puede apreciarse de la demanda, los accionantes han consignado sus posiciones individuales sobre las medidas adoptadas, a través de las normas cuestionadas, en el contexto de la pandemia declarada por el COVID-19 que, por más respetables u opinables que sean, no acreditan la existencia de alguna afectación material probable o de amenaza contra los derechos invocados. En razón de ello, resulta 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.
4. Sin perjuicio de ello, conviene recordar que los decretos supremos 159-2021-PCM, 163-2021-PCM y 168-2021-PCM, fueron derogados por el Decreto Supremo 005-2022-PCM, mientras que este último, así como los decretos supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, 184-2020-PCM, 167-2021-PCM, 186-2021-PCM, 010-2022-PCM, han sido derogados por el Decreto Supremo 016-2022-PCM, publicado con fecha 27 de febrero de 2022. Asimismo, este decreto ha sido también derogado por el Decreto Supremo 130-2022-PCM, publicado el 27 de octubre de 2022, con el cual se finaliza el estado de emergencia nacional decretado por el COVID-19, en razón 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 fallecimientos, conforme se advierte de la parte considerativa del mencionado decreto. En consecuencia, los decretos cuestionados y las medidas allí adoptadas no se encuentran actualmente vigentes.
5. Con relación al Decreto Supremo 012-2022-PCM, cabe precisar que su mandato fue objeto de diversas prórrogas, siendo la última la establecida en el Decreto Supremo 131-2022-PCM. Así, se entiende entonces que, actualmente, su contenido carece de efectos, por lo que se ha producido



EXP. N.º 04898-2023-PA/TC
LIMA
ELENA ZÁRATE BAUTISTA

la sustracción de la materia en este extremo¹⁰.

6. Ahora bien, el Tribunal Constitucional ya ha tenido 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, las restricciones cuestionadas por los demandantes tienen fundamento en la declaratoria de pandemia por parte de la OMS, tras constatarse la propagación del 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 del virus, siendo esta la posición de la OMS en diversos documentos emitidos y que se encuentran detallados en la referida sentencia.
7. También se debe agregar que las medidas que se adoptaron en su momento 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 la culminación del estado de emergencia y, por tanto, de las medidas allí adoptadas.
8. Finalmente, en torno al cuestionamiento dirigido a la aplicación de las vacunas contra la COVID-19 y su eficacia, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que dicho reclamo debe ser dilucidado en un proceso que cuente con estación probatoria, de la que carece el amparo, conforme se desprende del artículo 13 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

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.

¹⁰ Cfr. la sentencia recaída en el Expediente 04479-2023-PA, fundamento 4.



EXP. N.º 04898-2023-PA/TC
LIMA
ELENA ZÁRATE BAUTISTA

SS.

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ**

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ