



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01717-2023-PA/TC
LIMA
DENY ELIZABETH PADILLA
GONZALES Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 2 días del mes de julio de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Monteagudo Valdez y Hernández Chávez, 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 Deny Elizabeth Padilla Gonzales y otros contra la Resolución 3, de fecha 9 de marzo 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 14 de enero de 2022, doña Deny Elizabeth Padilla Gonzales, madre de los menores de iniciales S.A.E.P. y G.C.E.P., interpuso demanda de amparo², subsanada mediante escrito del 2 de febrero de 2022³, contra el entonces presidente de la república, Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud (Minsa), la Dirección General de Medicamentos y Drogas (Digemid) y el Ministerio de Educación. Alegaron la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela jurisdiccional efectiva, a gozar de un medioambiente sano y equilibrado, así como al adecuado desarrollo de la vida, a la salud, al trabajo, a no ser discriminados y a sus derechos como consumidores y usuarios.

Adujeron que los decretos 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 (segunda y tercera dosis), a mostrar el carné físico de vacunación, a la exigencia de pruebas moleculares negativas, al pago de multas y a la muerte civil (imposibilidad de realizar trámites ante el Estado). Asimismo, refirió que su demanda se dirigió contra toda la normativa derivada

¹ Foja 888

² Foja 99

³ Foja 115



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 01717-2023-PA/TC
LIMA
DENY ELIZABETH PADILLA
GONZALES Y OTROS

y vinculada a dichos documentos normativos y que la obligación de mostrar el carné de vacunación 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; además, que el uso obligatorio del tapabocas o mascarillas produce daños a la persona al respirar aire reciclado y CO₂. Adicionalmente, en el escrito de subsanación señaló que se exige carné de vacunación en los decretos supremos 168-2021-PCM, 179-2021-PCM y 005-2022, lo cual constituye una amenaza latente a los derechos invocados.

El Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante Resolución 2, de fecha 10 de marzo de 2022⁴, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 5 de mayo de 2022, la Procuraduría Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM⁵, 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; además, refirió que los derechos 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, y que el estado de emergencia es un estado de excepción que permite la restricción de ciertos derechos, en ese marco, las normas emitidas en el contexto del 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. De la misma forma, indicó que no se evidencia la vulneración a ninguno de los derechos alegados por la parte demandante, pues no demostró la irracionalidad de la medida ni fundamentó de modo fehaciente sus afirmaciones respecto a que no era necesaria la inmovilización social. Finalmente, sostiene que las medidas adoptadas fueron producto de estudios estadísticos que determinaron su urgencia.

Posteriormente, con fecha 9 de mayo de 2022⁶, el Ministerio de Salud y la Dirección General de Medicamentos y Drogas (Digemid), debidamente representados por la Procuraduría Pública del Ministerio de Salud, se apersonaron al proceso y contestaron la demanda solicitando que sea declarada

⁴ Foja 150

⁵ Foja 184

⁶ Foja 224



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 01717-2023-PA/TC
LIMA
DENY ELIZABETH PADILLA
GONZALES Y OTROS

infundada. Expresaron que el proceso de amparo no es el medio adecuado para discutir decretos supremos, pues para ello existen otros mecanismos procesales, además que la pandemia generada por el 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, de modo 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 como la salud pública, frente a las nuevas olas de contagio del virus que se vienen propagando a nivel mundial; y que el uso de la mascarilla es una medida preventiva que permite mitigar los riesgos de contagio del COVID-19, logrando preservar la salud de toda la población.

La Procuraduría Pública del Ministerio de Educación, mediante escrito del 11 de mayo de 2022⁷, dedujo las excepciones de oscuridad y ambigüedad en el modo de proponer la demanda, falta de legitimidad para obrar pasiva, incompetencia por razón de la materia y prescripción. Asimismo, contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Sostuvo que los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido de los derechos a la tutela procesal efectiva y al debido proceso. Además, indicó que el proceso de amparo no constituye la vía idónea para tutelar lo pretendido por la recurrente, más aún si no ha presentado ningún medio de prueba que acredite la veracidad de sus afirmaciones. Finalmente, señaló que los decretos supremos cuestionados han sido emitidos acorde a las prerrogativas del Gobierno, permitiendo proteger la salud pública; y, por ello, no existe vulneración alguna a los derechos invocados por la demandante.

El juzgado de primera instancia, mediante Resolución 10, de fecha 21 de octubre de 2022⁸, declaró infundadas las excepciones deducidas por el Ministerio de Educación. Asimismo, declaró infundada la demanda, en tanto el uso de la mascarilla, la vacunación y el carné sanitario forman parte de una estrategia global de medidas para prevenir la transmisión y evitar el colapso del sistema sanitario; la vacunación no es obligatoria y que el Estado tiene la potestad de establecer políticas públicas que garanticen la salud y la vida de la población, siempre que estas no sean arbitrarias ni desproporcionadas. En adición, actualmente se ha eliminado la restricción de acceso a centros

⁷ Foja 526

⁸ Foja 709



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 01717-2023-PA/TC
LIMA
DENY ELIZABETH PADILLA
GONZALES Y OTROS

comerciales e instituciones educativas previa muestra del carné de vacunación, del mismo modo, se ha dispuesto que el uso de la mascarilla es opcional. Por último, las restricciones cuestionadas por los recurrentes son idóneas, necesarias y proporcionales, por cuanto han sido emitidas para proteger a toda la ciudadanía; en dicho sentido, no representan ningún riesgo o vulneración a los derechos fundamentales invocados.

La Sala Constitucional competente, mediante Resolución 3, de fecha 9 de marzo de 2023⁹, revocó la apelada y declaró improcedente la demanda, principalmente por considerar que, si bien, a través del Decreto Supremo 130-2022-PCM, del 27 de octubre de 2022, se derogaron los decretos supremos cuestionados. Sin perjuicio de ello, se debe tener en cuenta que las medidas adoptadas por dichas normas eran fundamentales para hacer frente a la pandemia y que protegen a la ciudadanía de los síntomas graves e incluso de la muerte causada por el COVID-19. A razón de 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, las medidas adoptadas por las normas objeto de cuestionamiento no resultan discriminatorias, por cuanto fueron emitidas a fin de proteger la salud y la vida de los ciudadanos. Finalmente, resaltó que el informe presentado por los recurrentes, para sustentar su pretensión, carece de validez, por cuanto no fue suscrito por la autoridad competente.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Los recurrentes cuestionan las medidas adoptadas en los decretos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM en concordancia con los decretos supremos 159-2021-PCM y 184-2020-PCM; 168-2021-PCM y 005-2022, 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 el COVID-19, la exigencia de presentar pruebas moleculares negativas del COVID-19, la exigencia del carné físico de vacunación, el uso obligatorio de mascarillas y el pago de multas, por considerarlas inconstitucionales.

Análisis de la controversia

⁹ Foja 888



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 01717-2023-PA/TC
LIMA
DENY ELIZABETH PADILLA
GONZALES Y OTROS

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 expuesto, conviene recordar que los decretos supremos 159-2021-PCM y 168-2021-PCM fueron derogados por el Decreto Supremo 005-2022-PCM, y que este último, al igual que 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 finaliza el estado de emergencia nacional decretado por la pandemia del 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 el 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 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 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 o indispensable para prevenir la propagación de la enfermedad, y es esta la posición de la OMS en diversos documentos emitidos y que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 01717-2023-PA/TC
LIMA
DENY ELIZABETH PADILLA
GONZALES Y OTROS

se encuentran detallados en la referida sentencia.

5. En este contexto, las medidas que se adoptaron 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.
6. De otro lado, respecto al cuestionamiento dirigido a la aplicación de las vacunas contra el Covid-19 y los efectos perjudiciales que surtirían, este Tribunal considera que este extremo debe ser dilucidado en un proceso que cuente con estación probatoria, lo que no ocurre en el proceso de habeas corpus, 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.

SS.

PACHECO ZERGA
MONTEAGUDO VALDEZ
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ