



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02610-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ALFREDO NINA ROCA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de setiembre de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Monteagudo Valdez, con su fundamento de voto que se agrega, y Hernández Chávez pronuncia 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 don José Alfredo Nina Roca contra la Resolución 11¹, de fecha 13 de abril de 2023, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 22 de diciembre de 2021, don José Alfredo Nina Roca interpuso demanda de amparo² contra el entonces presidente de la república, Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud (Minsa), la Dirección General de Medicamentos y Drogas (Digemid) y la Unidad de Gestión Educativa Local 3 (UGEL). Solicitó que se declaren inaplicables 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, a fin de evitar que se les exija el uso obligatorio de doble mascarilla, la exhibición de la prueba molecular negativa, carné de vacunación, pago de multas, dado que ello conlleva a la muerte civil. Alegó la vulneración de sus derechos al debido proceso, tutela procesal efectiva, tutela jurisdiccional efectiva, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, a la salud, a la igualdad y no ser discriminado y a sus derechos como consumidor y usuario.

Sostiene que los referidos decretos violan los derechos de los ciudadanos en la medida en que obligan a todos los peruanos a inocularse la vacuna contra la COVID-19 y al uso de la doble mascarilla. Asimismo, refieren que la normativa antes mencionada vulnera la Ley 31091 (Ley de vacunación no obligatoria) y el derecho de aquellas personas que han decidido no vacunarse,

¹ Foja 524

² Foja 101





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02610-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ALFREDO NINA ROCA

máxime si las vacunas no han sido debidamente probadas; asimismo, señala que el uso obligatorio del tapabocas o mascarillas produce daños a la persona al respirar aire reciclado y CO₂.

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 10 de enero de 2022³, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 21 de enero de 2022⁴, el procurador público del Ministerio de Salud y la Dirección General de Medicamentos y Drogas (Digemid), se apersonó al proceso, formuló la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Expresó que el proceso de amparo no procede para cuestionar normas emanadas de procedimiento regular, por ello para discutir los decretos supremos en controversia existen vías específicas igualmente satisfactorias. Asimismo, señaló que las restricciones dispuestas en las normas cuestionadas han sido emitidas en un contexto de estado de emergencia nacional con la finalidad de evitar la propagación de la COVID-19, y proteger un bien jurídico de mayor relevancia como es la salud pública y la vida; consecuentemente, las medidas restrictivas adoptadas son plenamente razonables y legítimas.

Mediante escrito de fecha 28 de enero de 2022⁵, la procuradora pública del Ministerio de Educación se apersonó al proceso, formuló la excepción de prescripción, oscuridad y ambigüedad en el modo de proponer la demanda, incompetencia por razón de la materia y falta de legitimidad de obrar pasiva y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Alegó que en el presente caso se ha excedido el plazo legal para interponer la demanda y que el recurrente cuestiona decretos expedidos por el Ejecutivo y no actos administrativos emitidos por su representada; por lo tanto, no existe una relación jurídico material con la parte demandante. Asimismo, adujo que el proceso de amparo no es la vía idónea para resolver la constitucionalidad o legalidad de normas de rango infralegal, sino el proceso de acción popular. Adicionalmente, refiere que no se ha acreditado con medios probatorios cómo su representada ha vulnerado sus derechos, dado que en la demanda solo se señalan conjeturas y no se hace referencia a un acto en concreto que constituya una violación o amenaza. Finalmente, sostuvo que la Unidad de Gestión Educativa Local 03 y el Minedu no han establecido medida alguna referida al ingreso de menores vacunados o no a las instituciones educativas básicas

³ Foja 110

⁴ Foja 218

⁵ Foja 247



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02610-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ALFREDO NINA ROCA

regulares.

La Procuraduría Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante escrito de fecha 10 de febrero de 2022⁶, se apersonó al proceso, formuló la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Sobre la excepción, alegó que el cuestionamiento sobre la validez de los decretos supremos materia de la controversia debe ser dilucidado en un proceso de acción popular y no en un proceso de amparo. Asimismo, señaló que los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado, en tanto los decretos cuestionados no disponen la obligatoriedad de la vacunación, sino la obligatoriedad del Estado y los empleadores para garantizar la protección de los trabajadores frente a los riesgos que implica la pandemia, razón por la cual se justifica una intervención sobre determinados derechos fundamentales, ya que estos no son absolutos. Adicionalmente, sostuvo que el estado de emergencia nacional es una medida justificada debido al número elevado de casos de contagio de la COVID-19, lo cual generó una responsabilidad por parte del Estado para reducir esta situación de riesgo para la salud y la vida de la población.

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 6, de fecha 12 de abril de 2022⁷, declaró [i] desestimadas las excepciones deducidas y [ii] improcedente la demanda de amparo, por considerar que, con relación a la obligatoriedad de la vacuna hay una distinción entre una exigencia restrictiva y una obligación establecida por ley, de manera que presentar el carné de vacunación no es una obligación, constituye un requisito para no afectar la salud pública. Asimismo, señaló que los procesos constitucionales durante los regímenes de excepción están sujetos a elementos de procedibilidad, que los recurrentes no han acreditado, los cuales están establecidos en el artículo 10 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

A su turno, la Sala Superior revisora, mediante Resolución 11, de fecha 13 de abril de 2023⁸, confirmó la apelada al considerar que, mediante el Decreto Supremo 010-2022-PCM, de fecha 28 de enero de 2022, el gobierno puso fin al horario de inmovilización social obligatoria. En consecuencia, la

⁶ Foja 275

⁷ Foja 300

⁸ Foja 524



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02610-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ALFREDO NINA ROCA

pretensión del demandante ha devenido en irreparable, por lo tanto, se ha producido la sustracción de la materia.

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 carné 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, tutela procesal efectiva, tutela jurisdiccional efectiva, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, a la salud, a la igualdad y no ser discriminado y a sus derechos como consumidor y usuario.

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 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 179-2021-PCM y 174-2021-PCM, en concordancia con los decretos Supremos 159-2021-PCM y 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 de la COVID-19, esto debido directamente al avance del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02610-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ALFREDO NINA ROCA

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 la 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 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 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.

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 HERNÁNDEZ CHÁVEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02610-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ALFREDO NINA ROCA

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
MONTEAGUDO VALDEZ**

Emito el presente fundamento de voto pues considero pertinente agregar que, el extremo de la demanda dirigido contra la aplicación de las vacunas por su supuesta ineficacia frente al Covid-19 y los efectos perjudiciales que surtirían, debe ser dilucidado en un proceso que cuente con estación probatoria, lo que no ocurre en el presente proceso, conforme se desprende del artículo 13 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ