



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03656-2023-PA/TC  
LIMA  
GLADYS MAZA MANCHAY

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de setiembre 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 Gladys Maza Manchay contra la Resolución 10, de fecha 13 de julio de 2023<sup>1</sup>, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 28 de diciembre de 2021, doña Gladys Maza Manchay interpuso demanda de amparo<sup>2</sup> contra el entonces presidente de la república, Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud (Minsa) y la Dirección General de Medicamentos y Drogas (Digemid). Solicitó que se declaren inaplicables los decretos supremos 179-2021-PCM, 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 (imposibilidad de realizar trámites ante el Estado). Alegó la vulneración de sus derechos fundamentales a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, a la salud, al trabajo, a no ser discriminados y a sus derechos como consumidora y usuaria.

Sostuvo que los referidos decretos son inconstitucionales, en tanto violan los derechos de los ciudadanos en la medida en que los obligan a inocularse la vacuna contra el COVID-19 y al uso de la doble mascarilla. Asimismo, refirió que la normativa mencionada 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; y que el uso

<sup>1</sup> Foja 978

<sup>2</sup> Foja 97





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03656-2023-PA/TC  
LIMA  
GLADYS MAZA MANCHAY

obligatorio del tapabocas o mascarillas produce daños a la persona al respirar aire reciclado y CO2.

El Décimo Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 23 de febrero de 2022<sup>3</sup>, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 6 de marzo de 2022, la Procuraduría Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)<sup>4</sup>, se apersonó al proceso y dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia. Asimismo, 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 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 Sanitaria es un periodo 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. 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.

La Digemid y el Ministerio de Salud, mediante escrito de fecha 14 de marzo de 2022<sup>5</sup>, contestaron la demanda y solicitaron que sea declarada infundada. Expresó que el proceso de amparo no es el medio adecuado para discutir decretos supremos, pues para ello existen otros mecanismos procesales. Argumentó 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. Añadió 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

---

<sup>3</sup> Foja 107

<sup>4</sup> Foja 258

<sup>5</sup> Foja 555



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03656-2023-PA/TC  
LIMA  
GLADYS MAZA MANCHAY

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.

El Décimo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 5, de fecha 20 de abril de 2022<sup>6</sup>, desestimó la excepción planteada. Asimismo, a través de la Resolución 7, de fecha 23 de junio de 2022<sup>7</sup>, declaró improcedente la demanda, fundamentalmente, por considerar que los hechos y el petitorio no hacen referencia al contenido constitucional de los derechos invocados. En relación con ello, señaló que de los argumentos expuestos en la demanda no se advierte vulneración alguna a los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al debido proceso, a un ambiente sano y equilibrado y a la igualdad, por cuanto las medidas adoptadas por el Estado se encuentran debidamente justificadas, las mismas que, fueron emitidas durante la pandemia, a fin de proteger la salud pública de la población.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 10, de fecha 13 de julio de 2023<sup>8</sup>, confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda, principalmente, por considerar que los decretos supremos cuestionados, a la fecha, no se encuentran vigentes, ya que fueron derogados por el Decreto Supremo 130-2022-PCM, del 28 de octubre de 2022. Asimismo, resaltó que, en cuanto a los argumentos de la recurrente dirigidos a cuestionar la eficacia e idoneidad de los componentes de las vacunas contra el COVID-19, corresponde dilucidar dichas afirmaciones en un proceso que cuente con una estación probatoria vasta que permita acreditar dichas afirmaciones.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. La recurrente cuestiona las medidas adoptadas en los decretos supremos 179-2021-PCM, 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 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

---

<sup>6</sup> Foja 611

<sup>7</sup> Foja 808

<sup>8</sup> Foja 978



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03656-2023-PA/TC  
LIMA  
GLADYS MAZA MANCHAY

considerarlas inconstitucionales.

### **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 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 el Decreto Supremo 159-2021-PCM fue derogado por el Decreto Supremo 005-2022-PCM, y 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 también ha sido 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 03656-2023-PA/TC  
LIMA  
GLADYS MAZA MANCHAY

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.
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 una mayor estación probatoria.

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**