



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 280/2025

EXP. N.º 01400-2024-PA/TC

LIMA

LUIS ALFREDO ALCÁZAR REYES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de febrero de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Domínguez Haro emitió fundamento de voto, el cual se agrega. 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 Luis Alfredo Alcázar Reyes, contra la Resolución 10, de fecha 19 de marzo de 2024¹, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 18 de febrero de 2022², don Luis Alfredo Alcázar Reyes interpuso demanda de amparo contra el entonces presidente de la república Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud (Minsa), la Dirección General de Medicamentos y Drogas (Digemid) y Medifarma SA. Solicitó que se declaren inaplicables los Decretos Supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, 159-2021-PCM, 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, carnet de vacunación, pago de multas, en tanto que ello conlleva la muerte civil (imposibilidad de realizar trámites ante el Estado). Alegó la vulneración de sus derechos fundamentales a gozar de un medio ambiente sano, equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, a la salud, al trabajo, a no ser discriminados, así como a sus derechos como consumidores y usuarios.

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

¹ Foja 1084.

² Foja 104.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 01400-2024-PA/TC
LIMA
LUIS ALFREDO ALCÁZAR REYES

que la normativa antes mencionada vulnera la Ley 31091 y el derecho de aquellas personas que han decidido no vacunarse, máxime si las vacunas no han sido debidamente probadas; además, el uso obligatorio del tapabocas o mascarillas produce daños a la persona al respirar aire reciclado y CO₂. Señaló que la empresa Medifarma SA, pretende obligarlo a inocularse la vacuna contra el COVID 19, a fin de que retorne a laborar con normalidad en su puesto de trabajo.

El Décimo Primer Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 6 de junio de 2022³, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 21 de diciembre de 2022, la Procuraduría Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)⁴ se apersonó al proceso y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que se ha producido la sustracción de la materia controvertida, toda vez que, mediante el Decreto Supremo 130-2022-PCM, se dejó sin efecto la medida de emergencia sanitaria a nivel nacional. Asimismo, indicó que el proceso de amparo no resulta la vía idónea para cuestionar las normas invocadas en la demanda. De la misma forma, precisó 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 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, 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 implementación de urgencia.

La Procuraduría Pública del Ministerio de Salud, mediante escrito de fecha 21 de diciembre de 2022⁵, contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada. Expresó que, se ha producido la sustracción de la

³ Foja 113.

⁴ Foja 135.

⁵ Foja 471.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 01400-2024-PA/TC
LIMA
LUIS ALFREDO ALCÁZAR REYES

materia controvertida, toda vez que mediante el Decreto Supremo 130-2022-PCM se dejó sin efecto la medida de emergencia sanitaria a nivel nacional; aunado a ello, manifestó que la Corte Suprema desestimó las demandas de acción popular incoadas en contra de las normas objeto de cuestionamiento. Asimismo, indicó que, en virtud del Decreto Supremo 108-2022-PCM, el uso de la mascarilla dejó de ser obligatorio. También señaló 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 vienen propagando a nivel mundial; finalmente, 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.

A través del escrito del 12 de abril de 2023⁶, Medifarma SA contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada. Expresó que actuó conforme al marco normativo vigente y sin vulnerar los derechos del recurrente, ya que acató la obligación de que todo trabajador que labore presencialmente cuente con el esquema de vacunación completo; asimismo, reincorporó al demandante a su puesto de trabajo una vez que la norma dejó de estar en vigor. Finalmente, alegó que, se ha producido la sustracción de la materia controvertida, toda vez que a la entrada en vigor del Decreto Supremo 108-2022-PCM, el actor retornó a sus labores.

El Juzgado de primera instancia, mediante Resolución 7, de fecha 13 de setiembre de 2023⁷, declaró improcedente la demanda de amparo, al considerar que se ha producido la sustracción de la materia controvertida, puesto que, mediante Decreto Supremo 130-2022-PCM se han dejado sin efecto las restricciones sanitarias advertidas por el demandante, por lo que, ya no son obligatorias.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 10, de fecha 19 de marzo de 2024⁸, confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda, principalmente por considerar que a través del Decreto Supremo 130-2022-PCM, vigente desde el 28 de octubre de 2022, se dejó sin efecto las medidas de salubridad dispuestas por las normas objeto de cuestionamiento, por lo

⁶ Foja 551.

⁷ Foja 733

⁸ Foja 1084



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 01400-2024-PA/TC
LIMA
LUIS ALFREDO ALCÁZAR REYES

que, se ha producido la sustracción de la materia.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente cuestiona las medidas adoptadas en los Decretos Supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, 159-2021-PCM y 184-2020-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 apelación⁹, de fecha 21 de setiembre de 2023, también ha sostenido que los Decretos Supremos 163-2021-PCM, 167-2021-PCM, 168-2021-PCM, 186-2021-PCM, 005-2022-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, dado que se le exige carné de vacunación con tres dosis.

Análisis de la controversia

3. Como puede apreciarse de la demanda, el recurrente ha consignado sus opiniones individuales sobre las medidas adoptadas por las normas cuestionadas, que, por más respetables 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.
4. Sin perjuicio de lo antes 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.

⁹ Foja 1073.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 01400-2024-PA/TC

LIMA

LUIS ALFREDO ALCÁZAR REYES

- 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, se puso fin al 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 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.

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 extremo.¹⁰
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 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.

¹⁰ Cfr. Sentencia recaída en el expediente 04479-2023-PA.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 01400-2024-PA/TC

LIMA

LUIS ALFREDO ALCÁZAR REYES

7. También se debe agregar que, 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 el fin 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.

**DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH**

PONENTE OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 01400-2024-PA/TC
LIMA
LUIS ALFREDO ALCÁZAR REYES

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
DOMÍNGUEZ HARO**

En el presente caso, me aparto del fundamento 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 de 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 fundamentos 4 y siguientes de la sentencia.

Dicho esto, suscribo la sentencia.

S.

DOMÍNGUEZ HARO