



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 0064/2025

EXP. N. ° 01349-2024-PA/TC  
LIMA  
LUIS EDUARDO CÁRDENAS  
VÁSQUEZ Y OTROS

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de diciembre de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro 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 Eduardo Cárdenas Vásquez y otros, contra la Resolución 4, de fecha 16 de enero de 2024<sup>1</sup>, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 25 de enero de 2022<sup>2</sup>, Luis Eduardo Cárdenas Vásquez, Teodora Nelly León Fernández, Luisa Edith Peralta Apaza, Katerine Edith Rojas Peralta, Jaime Iván Cárdenas León, Evelyn Johanna Cárdenas León y Laura Caloggero Rojas, interpusieron demanda de amparo, subsanada mediante escrito del 25 de febrero de 2022<sup>3</sup>, contra el entonces presidente de la República Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud y la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid). Alegaron la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela jurisdiccional efectiva, 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 su derecho como consumidores y usuarios.

<sup>1</sup> Foja 651.

<sup>2</sup> Foja 107.

<sup>3</sup> Foja 159.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 01349-2024-PA/TC

LIMA

LUIS EDUARDO CÁRDENAS  
VÁSQUEZ Y OTROS

Manifiestaron que, los Decretos Supremos N.ºs 005-2022-PCM, 179-2021-PCM, 174-2021-PCM y 168-2021-PCM, en concordancia con los Decretos Supremos N.ºs 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, son inconstitucionales en la medida que obligan al uso de la doble mascarilla, a la vacunación obligatoria, a mostrar el carnet 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). Sostienen que, su demanda se dirige contra toda la normativa derivada y vinculada a dichos documentos normativos; asimismo, indicó que la obligación de mostrar el carnet de vacunación vulnera la Ley 31091 y el derecho de aquellas personas que han decidido no vacunarse, máxime si las vacunas no han sido debidamente probadas; y que, el uso obligatorio del tapabocas o mascarillas produce daños a la persona al respirar aire reciclado y CO<sub>2</sub>.

El Primer Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 2, de fecha 31 de marzo de 2022<sup>4</sup>, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 11 de mayo de 2022, la Procuraduría Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)<sup>5</sup> se apersonó al proceso. Asimismo, contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada o improcedente. Señaló que los hechos y el petitorio no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados; 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 de la COVID-19 se encuentran debidamente justificadas respecto a la intervención sobre los derechos fundamentales y que ello se ha 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

---

<sup>4</sup> Foja 160.

<sup>5</sup> Foja 182.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 01349-2024-PA/TC

LIMA

LUIS EDUARDO CÁRDENAS  
VÁSQUEZ Y OTROS

Adicionalmente, indicó que las medidas adoptadas fueron producto de estudios estadísticos que determinaron su urgencia.

La Procuraduría Pública del Ministerio de Salud y la Digemid, mediante escrito de fecha 19 de mayo de 2022<sup>6</sup>, se apersonó al proceso y contestó la demanda solicitando 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. Argumentaron 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 salud; 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.

El Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante Resolución 7, de fecha 22 de julio de 2022<sup>7</sup>, declaró infundada la demanda. Sostuvo que 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. Anotó que las restricciones cuestionadas por los recurrentes son idóneas, necesarias y proporcionales, por cuanto han sido emitidas para proteger a toda la ciudadanía; y que, en dicho sentido, no representan ningún riesgo o vulneración a los derechos fundamentales invocados.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 4, de fecha 16 de enero de 2024<sup>8</sup>, revocó la apelada y declaró improcedente la demanda, principalmente por considerar que, a través del Decreto Supremo N.° 108-2022-PCM, de fecha 28 de agosto de 2022, se derogó los decretos supremos cuestionados. Asimismo, indicó que, a través del Decreto Supremo N.° 130-

---

<sup>6</sup> Foja 401.

<sup>7</sup> Foja 469.

<sup>8</sup> Foja 651.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 01349-2024-PA/TC  
LIMA  
LUIS EDUARDO CÁRDENAS  
VÁSQUEZ Y OTROS

2022-PCM, de fecha 28 de octubre de 2022, se dispuso el cese de la declaratoria del estado de emergencia, derogándose con ello todas las normas que regularon la obligación de presentar el carnet de vacunación para acceder a espacios públicos.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. La recurrente cuestiona las medidas adoptadas en los Decretos Supremos N.ºs 005-2022-PCM, 179-2021-PCM, 174-2021-PCM y 168-2021-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 carnet físico de vacunación, el uso obligatorio de mascarillas y el pago de multas, por considerarlas inconstitucionales.
2. En su recurso de apelación de fecha 12 de septiembre de 2022<sup>9</sup>, también ha sostenido que los Decretos Supremos 163-2021-PCM, 167-2021-PCM, 186-2021-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, en tanto se les exige carné de vacunación con tres dosis.

### Análisis de la controversia

3. 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

---

<sup>9</sup> Foja 613.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 01349-2024-PA/TC

LIMA

LUIS EDUARDO CÁRDENAS  
VÁSQUEZ Y OTROS

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.
  - 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 de la 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<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 04479-2023-PA.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N. ° 01349-2024-PA/TC  
LIMA  
LUIS EDUARDO CÁRDENAS  
VÁSQUEZ Y OTROS

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 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.
7. En este contexto, las medidas que se impusieron 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 cese del estado de emergencia y, por tanto, de las medidas allí dictadas.

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.

**GUTIÉRREZ TICSE**  
**DOMÍNGUEZ HARO**  
**OCHOA CARDICH**

**PONENTE GUTIÉRREZ TICSE**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N. ° 01349-2024-PA/TC

LIMA

LUIS EDUARDO CÁRDENAS

VÁSQUEZ Y OTROS

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
DOMÍNGUEZ HARO**

En el presente caso, me aparto del considerando 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 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 considerandos 4 y siguientes de la sentencia.

Dicho esto, suscribo la sentencia.

**S.**

**DOMÍNGUEZ HARO**