



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02146-2024-PA/TC
LIMA
SILVIA GLADYS DÁVILA
GÓMEZ Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de febrero de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez, con su fundamento de voto que se agrega, 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 doña Silvia Gladys Dávila Gómez y otros contra la Resolución 3, de fecha 18 de abril 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 31 de diciembre de 2021, Silvia Gladys Dávila Gómez, Gladis Violeta Gómez Fernández de Dávila, Jaime Andrés Dávila Inojosa y María Elizabeth Castillo de Macher, interpusieron demanda de amparo² contra el entonces presidente de la república, Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud (Minsa) y la Dirección General de Medicamentos y Drogas (Digemid). Cuestionaron 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, con la finalidad de evitar que se les exija el uso obligatorio de doble mascarilla, la exhibición de la prueba molecular negativa y el carné de vacunación; y el pago de multas, dado que ello conlleva a la muerte civil (imposibilidad de realizar trámites ante el Estado). Alegaron la vulneración de sus derechos fundamentales a gozar de un medioambiente sano y equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, a la salud, al trabajo, a no ser discriminados y a sus derechos como consumidores y usuarios.

Sostuvieron 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 la COVID-19 (segunda y tercera dosis) y al uso de

¹ Foja 420

² Foja 52



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 147/2025

EXP. N.° 02146-2024-PA/TC
LIMA
SILVIA GLADYS DÁVILA
GÓMEZ Y OTROS

la doble mascarilla. Asimismo, refirieron que la normativa 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 y que el uso obligatorio del tapabocas o mascarillas produce daños a la persona al respirar aire reciclado y CO₂.

El Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 21 de marzo de 2022³, admitió a trámite la demanda.

La Digemid y el Ministerio de Salud mediante escrito, de fecha 6 de abril de 2022⁴, contestaron la demanda y solicitaron que sea declarada infundada. Expresaron que el proceso de amparo no es el medio adecuado para discutir decretos supremos, pues para ello existen otros mecanismos procesales; 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; 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, que es 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.

Con fecha 12 de abril de 2022, la procuraduría pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)⁵ 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. En dicho contexto, la emergencia sanitaria 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 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,

³ Foja 61

⁴ Foja 198

⁵ Foja 233



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 147/2025

EXP. N.° 02146-2024-PA/TC
LIMA
SILVIA GLADYS DÁVILA
GÓMEZ Y OTROS

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.

El juzgado de primera instancia, mediante Resolución 3, de fecha 27 de julio de 2022⁶, declaró infundada la excepción propuesta e infundada la demanda. Sostuvo que las normas cuestionadas se encuentran derogadas por el Decreto Supremo 016-2022-PCM. Además, hizo notar que el plan de vacunación contra la COVID-19 no resulta vulneratorio de los derechos invocados, por cuanto su aplicación no es obligatoria; asimismo, no existe ninguna prueba científica que demuestre que sea perjudicial para la salud. Adicionalmente, refirió que las medidas cuestionadas no afectan los derechos al trabajo, a la igualdad y a gozar de un ambiente equilibrado, ya que fueron promovidas por el Estado con el único afán de garantizar la salud pública y proteger a la población de futuros contagios.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 3, de fecha 18 de abril de 2023⁷, revocó la apelada y declaró improcedente la demanda. Sostuvo que se ha producido la sustracción de la materia controvertida, ya que, a la fecha, los Decretos Supremos cuestionados se encuentran derogados; 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. Los recurrentes cuestionan 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 carné físico de vacunación, del uso obligatorio de mascarillas y la imposición de multas ilegales e inconstitucionales.

⁶ Foja 256

⁷ Foja 420



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 147/2025

EXP. N.° 02146-2024-PA/TC
LIMA
SILVIA GLADYS DÁVILA
GÓMEZ Y OTROS

2. En su recurso de agravio constitucional, de fecha 23 de junio de 2023⁸, también ha sostenido que el contenido de 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, en tanto se le exige carné de vacunación con 3 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 una conexión directa entre el petitorio de la demanda y el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales invocados.
4. Sin perjuicio de lo expuesto, conviene recordar lo que ha sucedido con los decretos supremos cuestionados. Así:
 - 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, finalizó el estado de emergencia nacional decretado por la pandemia de la COVID-19, esto 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 la COVID-19, conforme se advierte en la parte considerativa del mencionado decreto. En consecuencia, los

⁸ Foja 682



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 147/2025

EXP. N.° 02146-2024-PA/TC
LIMA
SILVIA GLADYS DÁVILA
GÓMEZ Y OTROS

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.
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.
7. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 147/2025

EXP. N. ° 02146-2024-PA/TC
LIMA
SILVIA GLADYS DÁVILA
GÓMEZ Y OTROS

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ**

PONENTE MORALES SARAVIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 02146-2024-PA/TC
LIMA
SILVIA GLADYS DÁVILA
GÓMEZ Y OTROS

**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