



EXP. N.º 03876-2023-PA/TC
LIMA
SUSI YSABEL ACAGUANA
BENAVIDES Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de agosto de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez pronuncia la presente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Monteagudo Valdez. 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 Susi Ysabel Acaguana Benavides y otros contra la Resolución 3, de fecha 30 de mayo de 2023¹, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que revocó la apelada y declaró improcedente la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 3 de febrero de 2022, doña Susi Ysabel Acaguana Benavides y otras 67 personas (incluyendo menores de edad, representados por sus padres) interpusieron demanda de amparo contra el entonces presidente de la república, don Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud (Minsa) y la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid)², mediante la cual solicitaron la tutela de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela procesal efectiva, a no ser discriminados, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, a la salud, a trabajar libremente y a sus derechos como consumidores y usuarios.

Los demandantes cuestionaron los decretos supremos 005-2022-PCM, 179-2021-PCM y 174-2021-PCM, en concordancia con los decretos supremos 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, así como todos los decretos de urgencia o similares subsecuentes, ya que obligan a la inoculación de la segunda, tercera y demás dosis de la vacuna contra la COVID-19, y al uso de doble mascarilla con facial. Sostuvieron que el incumplimiento de la vacunación genera condicionamientos relacionados con la permanencia en sus centros de trabajo, el cobro de pensión o beneficios estatales, el libre desplazamiento en el territorio nacional y el ingreso a cualquier entidad pública o privada; lo que contraviene la Ley 31091 (Ley de vacunación no obligatoria). Refirieron

¹ Foja 648

² Foja 82





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03876-2023-PA/TC
LIMA
SUSI YSABEL ACAGUANA
BENAVIDES Y OTROS

también que se les obliga a usar hasta doble mascarilla para transitar, pese a que su uso prolongado produce daños (asfixia), más aún, porque respiran su propio aire reciclado y CO₂. Precisaron que, en el caso de los decretos supremos 005-2022-PCM y 179-2021-PCM, los mismos vulneran sus derechos laborales, al permitir la figura de la suspensión perfecta.

El Noveno Juzgado Constitucional de Lima, mediante la Resolución 1, de fecha 23 de marzo de 2022³, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 10 de mayo de 2022, el procurador público del Ministerio de Salud, en representación de dicho ministerio y la Digemid, se apersonó al proceso y contestó la demanda⁴, solicitando que sea declarada infundada. Señaló que la acción de amparo no procede contra normas, de conformidad con el artículo 200, inciso 2 de la Constitución; siendo así, la pretensión de inaplicación de decretos supremos es incompatible con la naturaleza de dicho proceso de tutela. Refirió que la libertad de tránsito no es un derecho absoluto, ya que también tiene límites constitucionales, entre ellos, por razones de sanidad, lo que busca proteger intereses mayores como es el caso de la salud pública. También precisó que lograr la mayor cobertura de la población vacunada, ante la llegada de nuevas olas de contagios, es una importante estrategia de salud pública que permite prevenir muertes; en ese sentido, existen diversos estudios que muestran la idoneidad de la vacuna contra el COVID-19, que también cumple los estándares de la OMS.

El Noveno Juzgado Constitucional de Lima, mediante la Resolución 2, de fecha 1 de junio de 2022⁵, declaró saneado el proceso. Posteriormente, mediante la Resolución 4, de fecha 3 de noviembre de 2022⁶, declaró infundada la demanda, al considerar que ninguno de los dispositivos cuestionados dispone, de forma directa, la vacunación obligatoria contra la COVID-19. A ello agregó –en un análisis de ponderación– que las restricciones de desplazamiento satisfacen en un alto nivel la realización del derecho a la salud, en contraposición con la afectación a la libertad de tránsito que es de grado medio, ya que es plenamente posible el desplazamiento en lugares abiertos.

³ Foja 107

⁴ Foja 310

⁵ Foja 362

⁶ Foja 584



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03876-2023-PA/TC
LIMA
SUSI YSABEL ACAGUANA
BENAVIDES Y OTROS

La Sala Superior revisora, mediante la Resolución 3, de fecha 30 de mayo de 2023⁷, revocó la apelada y reformándola declaró improcedente la demanda, al considerar que, a la fecha, ya no se encuentran vigentes las normas cuya inaplicación se solicita, por lo que no existe necesidad de emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Los recurrentes cuestionan las medidas adoptadas en los decretos supremos 005-2022-PCM, 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, así como en los instrumentos normativos derivados y similares a los mencionados decretos. En ese sentido, su pretensión está dirigida, básicamente, a cuestionar la exigencia del carné de vacunación obligatoria contra la COVID-19, el uso de mascarillas, entre otros condicionamientos por considerar que son inconstitucionales.
2. Asimismo, en su recurso de agravio constitucional de fecha 14 de agosto de 2023⁸, el abogado defensor de los accionantes ha sostenido que los decretos supremos 163-2021-PCM, 167-2021-PCM, 168-2021-PCM, 186-2021-PCM, 010-2022-PCM, 012-2022-PCM y 016-2022-PCM continúan perpetuando agravios al no permitir el ingreso al Banco de la Nación y otros establecimientos privados, dado que se les exige mostrar carné de vacunación con 3 dosis.

Análisis de la controversia

3. Como puede apreciarse de la demanda, los accionantes han consignado sus posiciones individuales sobre las medidas adoptadas, a través de las normas cuestionadas, en el contexto de la pandemia declarada por la COVID-19 que, por más respetables u opinables que sean, no acreditan la existencia de alguna afectación material probable o de amenaza contra los derechos invocados. En razón de ello, resulta 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.

⁷ Foja 648

⁸ Foja 842



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03876-2023-PA/TC
LIMA
SUSI YSABEL ACAGUANA
BENAVIDES Y OTROS

4. Sin perjuicio de ello, conviene recordar que los decretos supremos 159-2021-PCM, 163-2021-PCM y 168-2021-PCM, fueron derogados por el Decreto Supremo 005-2022-PCM, mientras que este último, así como los decretos supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, 184-2020-PCM, 167-2021-PCM, 186-2021-PCM y 010-2022-PCM, han sido derogados por el Decreto Supremo 016-2022-PCM, publicado con fecha 27 de febrero de 2022. Asimismo, 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 COVID-19, en razón al avance del proceso de vacunación, así como la disminución de positividad, de los pacientes internados en las unidades de cuidados intensivos y de fallecimientos, conforme se advierte de 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 objeto de diversas prórrogas, siendo la última la establecida en el Decreto Supremo 131-2022-PCM. Así, se entiende entonces que, actualmente, su contenido carece de efectos, por lo que se ha producido la sustracción de la materia en este extremo.⁹
6. Ahora bien, este Tribunal ya ha tenido 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, las restricciones cuestionadas por los demandantes tienen fundamento en la declaratoria de pandemia por parte de 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 del virus, siendo esta la posición de la OMS en diversos documentos emitidos y que se encuentran detallados en la referida sentencia.

⁹ Cfr. la sentencia recaída en el Expediente 04479-2023-PA, fundamento 4.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03876-2023-PA/TC
LIMA
SUSI YSABEL ACAGUANA
BENAVIDES Y OTROS

7. También se debe agregar que las medidas que se adoptaron en su momento 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.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03876-2023-PA/TC
LIMA
SUSI YSABEL ACAGUANA
BENAVIDES 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