



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1984/2025

EXP. N.º 04809-2024-PA/TC
LIMA
JUAN CARLOS QUISPE CABANA
Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 28 días del mes de noviembre de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Domínguez Haro. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Eduardo Benavides Parra, abogado de don Juan Carlos Quispe Cabana y otros, contra la Resolución 10, de fecha 10 de octubre 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 25 de enero de 2022, don Juan Carlos Quispe Cabana, don John Fredd Guizado Huerta, doña Cristina Huerta Falcón de Guizado, don Eusebio Armando Matos Huerta y doña Milagros Magdalena Arca Quispe 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. Solicitaron la protección de sus derechos al debido proceso, a la tutela procesal efectiva, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, a la salud, al trabajo, a no ser discriminados, así como de sus derechos como consumidores y usuarios.

Los recurrentes 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

¹ Foja 1173

² Foja 109





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1984/2025

EXP. N.º 04809-2024-PA/TC

LIMA

JUAN CARLOS QUISPE CABANA
Y OTROS

segunda, tercera y demás dosis de la vacuna contra el covid-19, y al uso de doble mascarilla. Sostuvieron que, como consecuencia de estas normas, quienes no presenten carné de vacunación están sujetos a limitaciones vinculadas con la permanencia en sus centros de trabajo, el cobro de pensión o beneficios estatales, el libre desplazamiento en el territorio nacional, así como el ingreso de sus hijos a cualquier entidad pública o privada; no obstante, ello contraviene la Ley 31091, la cual estableció que la vacuna contra el covid-19 es opcional. A ello, agregaron que dichas vacunas no han sido debidamente probadas, por lo que no han demostrado eficacia ni seguridad. En torno al uso obligatorio de mascarillas, indicaron que no se ha considerado que, según diversos especialistas epidemiólogos, su uso prolongado produce daños a las personas (asfixia), más aun, porque respiran su propio aire reciclado y CO₂.

El Tercer Juzgado Constitucional de Lima, mediante la Resolución 1, de fecha 24 de marzo de 2022³, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 1 de julio de 2022, el procurador público del Minsa –en representación de dicho ministerio y la Digemid–, contestó la demanda⁴. Sostuvo que lo que pretenden los actores es que se declare la inconstitucionalidad de decretos supremos; sin embargo, ello es incompatible con la naturaleza del proceso de amparo, cuyo carácter es restitutivo de derechos. Señaló que las medidas restrictivas impuestas durante la emergencia declarada por el covid-19 han permitido, en determinados periodos, la disminución de la propagación de este virus, protegiendo de esa forma la salud y la vida de la población. Indicó también que las limitaciones a los derechos de las personas, en el contexto de la emergencia sanitaria, han sido temporales y focalizadas; por ende, fueron proporcionales para proteger la salud pública. Precisó también que la vacunación es una importante estrategia de salud pública para prevenir muertes, dado que la idoneidad de las vacunas para uso de la población en general se encuentra respaldada por diversos estudios internacionales; inclusive, cumple los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

³ Foja 120

⁴ Foja 642



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1984/2025

EXP. N.º 04809-2024-PA/TC
LIMA
JUAN CARLOS QUISPE CABANA
Y OTROS

Con fecha 4 de julio de 2022, el procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros contestó la demanda⁵. Sostuvo que los decretos supremos cuestionados fueron emitidos en el marco del estado de emergencia sanitaria declarada por el covid-19, conforme a las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo, y cuyo fin es proteger la salud y la vida de la población. Indicó que las medidas sanitarias cuestionadas por los recurrentes se sustentaron en informes técnicos sobre la grave situación epidemiológica producida por el covid-19 en el país, por lo que no han sido medidas arbitrarias. Manifestó que los derechos fundamentales no son absolutos y deben ejercerse en armonía con los derechos de otras personas; en ese sentido, las medidas dispuestas están justificadas y son razonables para proteger la salud pública.

El juzgado de primera instancia, mediante la Resolución 6, de fecha 31 de agosto de 2022⁶, declaró infundada la demanda en el extremo relativo al derecho a la salud, al trabajo y a la educación, e improcedente en lo demás. Señaló que los accionantes no han ofrecido medio probatorio idóneo que evidencie la afectación a sus derechos, ya que no acreditan haber sido impedidos de ingresar a sus centros de labores o desarrollar sus oficios por no contar con el carné de vacunación contra el covid-19, sumado al hecho de que tampoco presentan evidencia de daño a su salud, más allá de la amenaza alegada.

La Sala Superior revisora, mediante la Resolución 10, de fecha 10 de octubre de 2024⁷, “confirmó” la apelada y declaró improcedente la demanda, ya que, como consecuencia de la emisión del Decreto Supremo 130-2022-PCM, actualmente la vacunación contra el covid-19 y el uso de mascarillas es opcional, por lo que se ha producido la sustracción de la materia.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

⁵ Foja 150

⁶ Foja 818

⁷ Foja 1173



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1984/2025

EXP. N.º 04809-2024-PA/TC
LIMA
JUAN CARLOS QUISPE CABANA
Y OTROS

1. Los recurrentes cuestionan las medidas adoptadas con 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 el covid-19, el uso de mascarillas, entre otros condicionamientos, por considerar que son inconstitucionales y lesivos a los derechos invocados.

Análisis de la controversia

2. 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 el 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 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, mientras que este último, así como los Decretos Supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM y 184-2020-PCM, han sido derogados por el Decreto Supremo 016-2022-PCM. Asimismo, este último decreto fue 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 el covid-19, ello en razón del avance del proceso de vacunación, así como a la disminución de la positividad, del número de pacientes internados en las unidades de cuidados intensivos y de la cantidad 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1984/2025

EXP. N.º 04809-2024-PA/TC
LIMA
JUAN CARLOS QUISPE CABANA
Y OTROS

4. 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 de una considerable cantidad de derechos no implica que estos hayan quedado inutilizados por completo. Así, por ejemplo, el carácter obligatorio del uso de mascarillas tiene fundamento en la declaratoria de pandemia por parte de la 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 reconocer que funciona como medida necesaria para prevenir la propagación del virus, siendo esta la posición asumida por la OMS en diversos documentos emitidos y que se encuentran detallados en la referida sentencia.
5. Finalmente, 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.

**DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH**

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1984/2025

EXP. N.º 04809-2024-PA/TC
LIMA
JUAN CARLOS QUISPE CABANA
Y OTROS

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
DOMÍNGUEZ HARO**

En el presente caso, nos apartamos del considerando 2 de la sentencia, en la medida que, en nuestra 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 las sustentaban, como bien se ha explicado en los considerandos 3 y siguientes de la sentencia.

Dicho esto, suscribimos la sentencia.

S.

DOMÍNGUEZ HARO