



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 988/2026

EXP. N.º 02148-2025-PA/TC

LIMA

ELIDA MARGARITA CARBAJAL

LAURA Y OTROS

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 días del mes de mayo de 2026, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez, emite 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 Elida Margarita Carbajal Laura y otros, contra la Resolución 3, de fecha 4 de marzo de 2025<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

#### Demanda

Con fecha 15 de enero de 2022, doña Elida Margarita Carbajal Laura y don Juan Raúl Salazar Cabrera, por derecho propio y de su menor hija (de iniciales DLSC), doña Angelita Eledina Meléndez Paredes De Quispe, don Jeremías De La Cruz Huamán, don Aníbal Quispe Alarcón y doña Laura Abigail Puchoc Carbajal interpusieron una demanda de amparo<sup>2</sup> contra el expresidente de la República don Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud (Minsa) y la Dirección General de Medicamentos y Drogas (Digemid).

Solicitaron que se declare inaplicable, a su caso, los decretos supremos 179-2021-PCM y 174-2021-PCM, en concordancia con los decretos supremos 159-2021-PCMP y 184-2020-PCM, con el fin de evitar que se le exija el uso obligatorio de doble mascarilla, la exhibición de la prueba molecular negativa, el carné de vacunación físico y el pago de multas, porque consideran que conlleva a la muerte civil. Alegaron la vulneración de sus derechos al debido proceso, a la tutela procesal efectiva, a la tutela jurisdiccional efectiva, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, a la salud, a la

<sup>1</sup> Cfr. Foja 642

<sup>2</sup> Cfr. Foja 102



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 988/2026

EXP. N.º 02148-2025-PA/TC

LIMA

ELIDA MARGARITA CARBAJAL

LAURA Y OTROS

educación, al trabajo, a no ser discriminado y al derecho de los usuarios y consumidores.

### **Admisión a trámite**

El Séptimo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 4 de julio de 2022<sup>3</sup>, admitió a trámite la demanda.

### **Contestación**

Con escrito de fecha 18 de julio de 2022<sup>4</sup>, el procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) contestó la demanda y solicitó que sea declarada improcedente o infundada porque los hechos y el petitorio de la demanda no están relacionados de forma directa con el contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado. Indicó que la vacunación no es obligatoria, en la medida en que el Estado no obliga a ningún ciudadano a vacunarse, sino que, por el contrario, los decretos se basan en los artículos 7 y 9 de la Constitución Política, que regulan que todos tienen derecho a la protección de su salud, y corresponde al Poder Ejecutivo normar y supervisar su aplicación, con el fin de garantizar la protección frente a riesgos de contaminación sanitaria. Por esta razón, está justificada la intervención sobre determinados derechos fundamentales, ya que estos no son absolutos. También señaló que la Constitución faculta al Presidente a decretar el estado de emergencia por razones de salud.

La Digemid y el Ministerio de Salud, representados por el procurador público del Ministerio de Salud, con escrito de fecha 19 de julio de 2022<sup>5</sup>, contestaron la demanda y consideraron que debe ser declarada improcedente porque se está cuestionando la inconstitucionalidad de una norma, por lo que el amparo no resulta ser la vía idónea (cuestión previa). Agregó que las normas restrictivas han sido emitidas dentro de un contexto de estado de emergencia nacional para evitar la propagación de la COVID-19 y con la finalidad de proteger un bien jurídico de mayor relevancia, como es la salud pública o disminuir las muertes. Indicó que las normas cuestionadas no contienen ningún

---

<sup>3</sup> Cfr. Foja 112

<sup>4</sup> Cfr. Foja 132

<sup>5</sup> Cfr. Foja 377



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 988/2026

EXP. N.º 02148-2025-PA/TC

LIMA

ELIDA MARGARITA CARBAJAL

LAURA Y OTROS

mandato obligatorio, sino que respeta el carácter voluntario de la vacunación. También señaló que las normas se han emitido dentro del alcance constitucional en aras de preservar la salud pública en atención a lo recomendado por la Organización Mundial de la Salud.

### **Sentencia de primer grado**

Mediante Resolución 3, de fecha 7 de agosto de 2023<sup>6</sup>, el *a quo* declaró improcedente la demanda y señaló que el 27 de octubre del 2022 se publicó en el diario *El Peruano*, el Decreto Supremo 130-2022-PCM, el cual derogó el Decreto Supremo 016-2022-PCM y otros, que disponen sus prórrogas y modificaciones, lo cual deja sin efecto el uso obligatorio de mascarillas y de acreditar el esquema completo de vacunación, entre otros. Por lo tanto, las normas dejaron de estar vigentes.

### **Sentencia de segundo grado**

La Sala Superior revisora, por Resolución 3, de fecha 4 de marzo de 2025<sup>7</sup>, confirmó la apelada, la declaró improcedente y señaló, principalmente, que los decretos cuestionados fueron derogados por los decretos supremos 016-2022-PCM y 005-2022-PCM, razón por la que operó la sustracción de materia.

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del petitorio**

1. Los recurrentes solicitaron la tutela de sus derechos al debido proceso, a la tutela procesal efectiva, a la tutela jurisdiccional efectiva, a la educación, al trabajo, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, a la salud, a no ser discriminado y al derecho de los usuarios y consumidores, con el fin de que se declaren inaplicables las medidas adoptadas en los decretos supremos 179-2021-PCM y 174-2021-PCM, en concordancia con los decretos supremos 159-2021-PCM y 184-2020-PCM

### **Análisis de la controversia**

2. Como puede apreciarse de la demanda, los recurrentes han consignado sus

---

<sup>6</sup> Cfr. Foja 426

<sup>7</sup> Cfr. Foja 642



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 988/2026

EXP. N.º 02148-2025-PA/TC

LIMA

ELIDA MARGARITA CARBAJAL

LAURA Y OTROS

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. Debido a 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.

3. Sin perjuicio de lo antes expuesto, conviene recordar que el Decreto Supremo 159-2021-PCM fue derogado por el Decreto Supremo 005-2022-PCM. Asimismo, los decretos supremos 005-2022-PCM, 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, y 184-2020-PCM fueron derogados por el Decreto Supremo 016-2022-PCM, de fecha 27 de febrero de 2022. Este último decreto también fue 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 pandemia de la COVID-19, debido, directamente, al avance del proceso de vacunación, a la disminución de positividad, a la disminución de los pacientes internados en las unidades de cuidados intensivos y a 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 están actualmente vigentes.
4. 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. Esta es la posición de la OMS en diversos documentos emitidos y que están detallados en la sentencia.
5. En este contexto, las medidas que se adoptaron por la pandemia no fueron permanentes o indeterminadas en el tiempo, ya que las razones que condujeron a su adopción han cambiado, conforme lo demuestra la



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Sala Primera. Sentencia 988/2026

EXP. N.º 02148-2025-PA/TC

LIMA

ELIDA MARGARITA CARBAJAL

LAURA Y OTROS

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 MONTEAGUDO VALDEZ**