



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0954/2026

EXP. N.º 02382-2024-PA/TC
LIMA
FRANZ KEVINN CRUZ
CABANILLAS Y OTRO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de junio de 2026, 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 doña Exilda Cabanillas Alcántara y otro, contra la Resolución 3, de fecha 18 de mayo de 2023¹, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 21 de diciembre de 2021, doña Exilda Cabanillas Alcántara y don Franz Kevin Cruz Cabanillas interpusieron demanda de amparo², subsanada con escrito de fecha 28 de febrero de 2022³, 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). Solicitaron la tutela de sus derechos al debido proceso, a la tutela jurisdiccional efectiva, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, a la salud, a no ser discriminados y a sus derechos como consumidores y usuarios.

Los demandantes cuestionaron los Decretos Supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, 168-2021-PCM, 167-2021-PCM, 163-2021-PCM y 094-2020-PCM, así como los decretos de urgencia o similares subsecuentes, ya que imponen la obligatoriedad de la segunda y tercera dosis de la vacuna contra el Covid-19, pese a que la misma es voluntaria de conformidad con la Ley 31091. Alegaron que el incumplimiento de la vacunación genera condicionamientos para la permanencia en su centro de trabajo, el desplazamiento en el territorio nacional, entre otros; no obstante, las vacunas

¹ Foja 663

² Foja 97

³ Foja 113





Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0954/2026

EXP. N.º 02382-2024-PA/TC
LIMA
FRANZ KEVINN CRUZ
CABANILLAS Y OTRO

no han pasado los obligatorios controles de calidad, por lo que no han demostrado su seguridad ni eficacia. Precisaron también que se les impone el uso de doble mascarilla pese a que, según especialistas epidemiólogos, su uso prolongado produce daños a las personas, ya que respiran su propio aire reciclado y CO₂.

Mediante Resolución 2, de fecha 9 de marzo de 2022⁴, el Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda.

Con fecha 11 de julio de 2022, el procurador público del Minsa, en representación de este ministerio y la Digemid, contestó la demanda⁵. Señaló que lo que pretenden los accionantes es la declaratoria de inconstitucionalidad de los decretos supremos emitidos durante la emergencia sanitaria, sin embargo, ello resulta incompatible con el objeto de un proceso de amparo, cuyo carácter es restitutivo de derechos. Mencionó que la justificación principal para la adopción de medidas restrictivas debe basarse en la ciencia, particularmente, en la investigación médico-epidemiológica; bajo esa línea, su representada realizó una serie de estudios que determinaron las acciones a desplegarse para salvaguardar el derecho a la salud de la población, las cuales son temporales y focalizadas. Preciso que tratar de lograr la mayor cobertura de población vacunada contra el Covid-19 es una importante estrategia de salud pública que permite prevenir muertes, siendo que la vacuna cumple con los estándares de la OMS.

Con fecha 14 de julio de 2022, el procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros contestó la demanda⁶. Adujo que los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados, ya que no existe ninguna norma emitida por el gobierno que disponga la obligatoriedad de la vacunación contra el Covid-19. Indicó que los decretos cuestionados se sustentan en los artículos 7 y 44 de la Constitución Política, referidos al derecho de los ciudadanos a la protección de su salud y el deber del Estado de proteger a las personas de las amenazas contra su seguridad. Sostuvo que los derechos fundamentales no son absolutos, por lo que pueden ser limitados para armonizar su ejercicio con otros derechos o bienes constitucionales, como es el caso de la salud pública.

⁴ Foja 148

⁵ Foja 466

⁶ Foja 163



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0954/2026

EXP. N.º 02382-2024-PA/TC
LIMA
FRANZ KEVINN CRUZ
CABANILLAS Y OTRO

El juzgado de primera instancia, mediante Resolución 4, de fecha 16 de setiembre de 2022⁷, declaró saneado el proceso. Asimismo, mediante Resolución 5, de fecha 12 de octubre de 2022⁸, declaró infundada la demanda, por considerar que la vacunación, el uso de mascarillas y la exigencia de carné sanitario forman parte de una estrategia para prevenir la transmisión del Covid-19 y el colapso del sistema sanitario, ello con el fin de proteger la salud y la vida de las personas.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 3, de fecha 18 de mayo de 2023⁹, revocó la apelada y, reformándola, declaró improcedente la demanda, al considerar que ha operado la sustracción de la materia toda vez que, luego de interpuesta la demanda, las normas cuestionadas han sido derogadas.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Los demandantes cuestionan las medidas adoptadas mediante los Decretos Supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, 168-2021-PCM, 167-2021-PCM, 163-2021-PCM y 094-2020-PCM, así como 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 contra el Covid-19, el uso obligatorio 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 ha 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

⁷ Foja 492.

⁸ Foja 498

⁹ Foja 663



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0954/2026

EXP. N.º 02382-2024-PA/TC
LIMA
FRANZ KEVINN CRUZ
CABANILLAS Y OTRO

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 lo que ha sucedido con los decretos supremos cuestionados:
 - El Decreto Supremo 094-2020-PCM fue derogado por el Decreto Supremo 184-2020-PCM.
 - Los Decretos Supremos 163-2021-PCM y 168-2021-PCM fueron derogados por el Decreto Supremo 005-2022-PCM
 - Los Decretos Supremos 167-2021-PCM, 174-2021-PCM y 179-2021-PCM fueron derogados por el Decreto Supremo 016-2022-PCM. Esta última norma fue derogada también con 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 del Covid-19, ello debido al avance del proceso de vacunación, así como la disminución de la positividad, los pacientes internados en las unidades de cuidados intensivos y 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.

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, las restricciones cuestionadas por los demandantes tienen 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 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.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0954/2026

EXP. N.º 02382-2024-PA/TC
LIMA
FRANZ KEVINN CRUZ
CABANILLAS Y OTRO

5. También se debe tener en cuenta 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 OCHOA CARDICH



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0954/2026

EXP. N.º 02382-2024-PA/TC
LIMA
FRANZ KEVINN CRUZ
CABANILLAS Y OTRO

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
DOMÍNGUEZ HARO**

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

Dicho esto, suscribo la sentencia.

S.

DOMÍNGUEZ HARO