



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1132/2026

EXP. N.º 03474-2024-PA/TC

LIMA

ROGHIR TOLEDO ÑAÑEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de julio de 2026, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Ochoa Cardich, Domínguez Haro y Gutiérrez Ticse, 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 constitucional¹ interpuesto por don Eduardo Ángel Benavides Parra, abogado de don Roghir Toledo Ñañez, contra la Resolución 3, de fecha 13 de marzo de 2023², expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 14 de diciembre de 2021, don Roghir Toledo Ñañez interpuso demanda de amparo³, 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). Solicitó la tutela de sus derechos fundamentales 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 discriminada, así como a su derecho como consumidora y usuaria.

Cuestionó la aplicación de los Decretos Supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, 168-2021-PCM, 167-2021-PCM (artículos 1 al 5), 163-2021-PCM y 94-2020-PCM así como los decretos de urgencia o similares subsecuentes, en la medida que imponen la obligatoriedad de la segunda, tercera y sucesivas dosis de la vacuna contra el COVID-19, así como el uso de doble mascarilla y facial. Indicó que el Decreto Supremo 167-2021-PCM exige la vacunación completa de los trabajadores del sector salud por cumplir labores presenciales en su centro de trabajo, además de que se exige en el servicio de transporte interprovincial que los mayores de 45 años, lo cual

¹ Foja 529.

² Foja 342.

³ Foja 95.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1132/2026

EXP. N.º 03474-2024-PA/TC
LIMA
ROGHIR TOLEDO ÑAÑEZ

contraviene lo dispuesto en la Ley 31091, Ley de vacunación no obligatoria. También refirió que se le exige el uso de doble mascarilla, pese a que, según especialistas médicos, su uso prolongado produce daños como la asfixia, más aún, cuando respira su propio aire reciclado y CO₂.

El Quinto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 5 de enero de 2022⁴, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 18 de enero de 2022⁵, el procurador público del Ministerio de Salud se apersonó al proceso, en representación de dicho Ministerio y de la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID), dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda, solicitando que sea declarada infundada, pues las medidas cuestionadas han sido dictadas en atención a lo dispuesto por los artículos 7 y 9 de la Constitución, a fin de proteger intereses públicos mayores como lo es la salud pública. En efecto, los estudios epidemiológicos determinaron la necesidad de una serie de acciones para salvaguardar el derecho a la salud de la población peruana. En esa línea, precisó que lograr la mayor cobertura de población vacunada es una importante estrategia de salud pública, considerando la llegada de nuevas olas de contagios; más aún, cuando diversos estudios demuestran la idoneidad de la vacuna, la cual también cumple los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Con fecha 10 de febrero de 2022⁶, el procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros formuló excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda, solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Indicó que los hechos y el petitorio no se encuentran referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado; además de que las disposiciones cuestionadas se encuentran debidamente justificadas respecto a la intervención sobre los derechos fundamentales y se ha efectuado en el marco constitucional que le asiste.

El juzgado de primera instancia, a través de Resolución 3, de fecha 25 de febrero de 2022⁷, desestimó las excepciones planteadas y declaró improcedente la demanda, toda vez que el demandante no ha acreditado en

⁴ Foja 105.

⁵ Foja 188.

⁶ Foja 246.

⁷ Foja 283



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1132/2026

EXP. N.º 03474-2024-PA/TC
LIMA
ROGHIR TOLEDO ÑAÑEZ

medida alguna la lesión de los derechos alegados.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 3, de fecha 13 de marzo de 2023⁸, confirmó la apelada, indicando que se trata de medidas que buscaban la protección del bien constitucional a la Salud Pública entre otros, esto es, proteger los derechos fundamentales a la vida y a la salud de todos los peruanos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La recurrente cuestiona las medidas adoptadas con 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, 168-2021-PCM, 167-2021-PCM (artículos 1 al 5), 163-2021-PCM y 94-2020-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 contra el COVID-19, el uso obligatorio de mascarillas, las restricciones para laborar presencialmente, entre otros condicionamientos por considerar que son inconstitucionales.
2. Asimismo, en su recurso de apelación, de fecha 7 de marzo de 2022⁹, el abogado defensor de la accionante sostiene que los Decretos Supremos 186-2021-PCM, 005-2022-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, en tanto se exige mostrar carné de vacunación con 3 dosis de la vacuna.

Análisis de la controversia

3. Como puede apreciarse de la demanda, la accionante ha consignado sus posiciones individuales sobre las medidas adoptadas, a través de las normas cuestionadas, emitidas 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

⁸ Foja 342.

⁹ Foja 331.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1132/2026

EXP. N.º 03474-2024-PA/TC
LIMA
ROGHIR TOLEDO ÑAÑEZ

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.

4. Sin perjuicio de lo antes 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 han sido derogados por el Decreto Supremo 005-2022-PCM.
 - Los Decretos Supremos 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.
5. 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, debido 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 COVID-19, conforme se advierte en la parte considerativa del mencionado decreto. En consecuencia, los decretos cuestionados y las medidas allí adoptadas, no se encuentran actualmente vigentes.
6. Con relación al Decreto Supremo 012-2022-PCM, cabe precisar que sus efectos fueron sucesivamente prorrogados, 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 extremo¹⁰.

¹⁰ Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 04479-2023-PA/TC, fundamento 4.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1132/2026

EXP. N.º 03474-2024-PA/TC
LIMA
ROGHIR TOLEDO ÑAÑEZ

7. 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 completo¹¹. 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 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.
8. 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.

OCHOA CARDICH
DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE

¹¹ Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00233-2022-PA/TC, fundamento 27.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1132/2026

EXP. N.º 03474-2024-PA/TC
LIMA
ROGHIR TOLEDO ÑAÑEZ

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
DOMÍNGUEZ HARO**

En el presente caso, me aparto del considerando 3 de la sentencia, en la medida que, en mi consideración, la demanda 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 4 y siguientes de la sentencia.

Dicho esto, suscribo la sentencia.

S.

DOMÍNGUEZ HARO