



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0946/2026

EXP. N.º 03607-2024-PA/TC

LIMA

YENI FRANCISCA HERRERA
FLORES Y OTROS

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 Ángel Benavides Parra, abogado de doña Yeni Francisca Herrera Flores y otros, contra la Resolución 2, de fecha 18 de mayo de 2023¹, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 7 de enero de 2022², doña Yeni Francisca Herrera Flores, don Rafael Ángel Mejía Herrera, don René Andrés Barrientos Sotelo, doña Matilde Sotelo Buitrón, doña Yeny Edith Morales Arias y don Manuel Jesús Rojas Cochachin 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). Solicitaron 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 discriminados, así como a sus derechos como consumidores y usuarios.

Cuestionaron la aplicación de los Decretos Supremos N° 179-2021-PCM y 174-2021-PCM, en concordancia con los Decretos Supremos N° 159-2021-PCM y 184-2020-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, y el uso de doble mascarilla y facial. Indicaron que el incumplimiento de la vacunación genera condicionamientos como la permanencia en su centro de trabajo, el cobro de

¹ Foja 908.

² Foja 107.





Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0946/2026

EXP. N. ° 03607-2024-PA/TC

LIMA

YENI FRANCISCA HERRERA
FLORES Y OTROS

pensión o beneficio estatal, el libre desplazamiento en el territorio nacional y el ingreso a cualquier entidad pública o privada, lo cual contraviene lo dispuesto en la Ley N° 31091 (Ley de vacunación no obligatoria). También refirieron que se le exige el uso de doble mascarilla, pese a que, según especialistas médicos, su uso prolongado produce daños (asfixia), más aún, cuando respiran su propio aire reciclado y CO₂.

El Segundo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 25 de enero de 2022³, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 2 de febrero de 2022⁴, el procurador público del Minsa se apersonó al proceso, en representación de dicho ministerio y la Digemid, propuso la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda, solicitando que sea declarada infundada o improcedente. Indicó que, en el presente caso, no se estaría observando la naturaleza restitutiva de derechos del proceso de amparo, ya que lo que se pretende es declarar la inconstitucionalidad de decretos supremos. Refirió que las medidas restrictivas cuestionadas tienen sustento científico, siendo así, 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 OMS.

Con fecha 7 de febrero de 2022⁵, el procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros se apersonó al proceso, formuló la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda, solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que ninguna norma emitida por el gobierno dispone la vacunación obligatoria, por el contrario, los decretos supremos cuestionados se sustentan en los artículos 7, 9 y 44 de la Constitución, referidos al derecho de las personas y de la comunidad a la protección de su salud, así como el deber del Estado de diseñar la política nacional de salud y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad. En ese sentido, refirió que se ha establecido la obligación de todo

³ Foja 118.

⁴ Foja 310.

⁵ Foja 371.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0946/2026

EXP. N. ° 03607-2024-PA/TC

LIMA

YENI FRANCISCA HERRERA

FLORES Y OTROS

empleador de proteger a sus trabajadores frente al contagio y la propagación de las variantes del Covid-19. También indicó que los derechos fundamentales no son absolutos ni ilimitados, ya que su ejercicio puede restringirse en aras del bien común. Así, precisó que se han restringido los derechos a la libertad de tránsito y de trabajo para proteger derechos de mayor importancia, como son la vida y la salud de las personas.

El juzgado de primera instancia, a través de Resolución 3, de fecha 27 de julio de 2022⁶, declaró infundadas las excepciones formuladas. Asimismo, mediante Resolución 5, de fecha 12 de septiembre de 2022⁷, declaró improcedente la demanda. Argumentó que las restricciones adoptadas por el Estado se encuentran debidamente justificadas y que la recurrente no ha acreditado fehacientemente en qué medida dichas restricciones afectan los derechos fundamentales alegados. También sostuvo que el cuestionamiento planteado es en abstracto, por lo que debe acudir al proceso constitucional correspondiente.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 2, de fecha 18 de mayo de 2023⁸, confirmó la apelada. Argumentó que los documentos normativos cuestionados se encuentran derogados, por lo que ha operado la sustracción de la materia.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Los recurrentes cuestionan las medidas adoptadas con los Decretos Supremos N° 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, en concordancia con los Decretos Supremos N° 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 contra el Covid-19, el uso obligatorio de mascarillas, las restricciones para laborar presencialmente, entre otros condicionamientos por considerar que son inconstitucionales.

⁶ Foja 606.

⁷ Foja 624.

⁸ Foja 908.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0946/2026

EXP. N.º 03607-2024-PA/TC

LIMA

YENI FRANCISCA HERRERA

FLORES Y OTROS

2. Asimismo, en su recurso de apelación de fecha 19 de septiembre de 2022⁹, el abogado defensor de los accionantes sostiene que los Decretos Supremos N° 163-2021-PCM, 0167-2021-PCM, 168-2021-PCM, 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, dado que se exige mostrar carné de vacunación con 3 dosis de la vacuna.

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 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.
4. Sin perjuicio de lo antes expuesto, conviene recordar lo que ha sucedido con los Decretos Supremos cuestionados:
 - Los Decretos Supremos N° 159-2021-PCM, 163-2021-PCM y el 168-2021-PCM han sido derogados por el Decreto Supremo 005-2022-PCM.
 - Los Decretos Supremos N° 167-2021-PCM, 174-2021-PCM, 179-2021-PCM, 186-2021-PCM, 010-2022-PCM, 184-2020-PCM, así como el Decreto Supremo N° 005-2022-PCM, han sido derogados por el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, de fecha 27 de febrero de 2022. Este último decreto ha sido también derogado por el Decreto Supremo N° 130-2022-PCM.

⁹ Foja 884.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0946/2026

EXP. N. ° 03607-2024-PA/TC

LIMA

YENI FRANCISCA HERRERA
FLORES Y OTROS

Precisamente con el Decreto Supremo N° 130-2022-PCM, publicado el 27 de octubre de 2022, finalizó el Estado de Emergencia Nacional decretado por la pandemia del Covid-19, esto debido directamente 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.

5. Con relación al Decreto Supremo N° 012-2022-PCM, cabe precisar que su mandato fue objeto de diversas prórrogas, siendo la última la establecida en el Decreto Supremo N° 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.
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 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.
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.

¹⁰ Cfr. STC 04479-2023-PA, f. j. 4.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0946/2026

EXP. N. ° 03607-2024-PA/TC
LIMA
YENI FRANCISCA HERRERA
FLORES Y OTROS

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH**

PONENTE OCHOA CARDICH



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0946/2026

EXP. N. ° 03607-2024-PA/TC

LIMA

YENI FRANCISCA HERRERA

FLORES Y OTROS

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
DOMÍNGUEZ HARO**

En el presente caso, nos apartamos del fundamento 3 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 4 y siguientes de la sentencia.

Dicho esto, suscribo la sentencia.

S.

DOMÍNGUEZ HARO