



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0859/2026

EXP. N.º 03980-2024-PA/TC
LIMA
VICENTINA TICONA QUISPE
Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 13 días del mes de mayo 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 constitucional¹ interpuesto por don Eduardo Ángel Benavides Parra contra la sentencia de vista recaída en la Resolución 2, del 15 de agosto de 2023², expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 27 de enero de 2022³, doña Vicentina Ticona Quispe en nombre propio y de su menor hija R.L.G.T., doña Ruth Noemí Gutiérrez Ticona, doña Jakelin Esmeralda Cueva Pérez, don Kristian Claudio Espíritu Pérez, don Damaso Victoriano Gutiérrez Morales, don Alfonso Gutiérrez Morales, doña Janet Gloria Puchoc Yujra, don Elías Moisés Gutiérrez Ticona y don Russel Isuiza Isuiza, interpuso demanda de amparo —subsanada mediante escrito de fecha 15 de junio de 2022⁴— 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), por la vulneración de los derechos a la dignidad, a la vida, a la identidad, a la integridad, al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad y no discriminación, a la libertad de conciencia y de religión, a la libertad de expresión e información, a la libertad de trabajo, a la salud, al libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones, a la educación, al trabajo, a la remuneración, a la protección de los consumidores y usuarios, al debido proceso y tutela jurisdiccional, entre otros.

¹ Foja 1187.

² Foja 1181.

³ Foja 115.

⁴ Foja 345.





Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0859/2026

EXP. N.º 03980-2024-PA/TC
LIMA
VICENTINA TICONA QUISPE
Y OTROS

Cuestionó los Decretos Supremos 184-2020-PCM, 159-2021-PCM, 174-2021-PCM, 179-2021-PCM, y 005-2022-PCM, mediante los cuales se reguló el uso obligatorio de mascarillas faciales, la prueba molecular negativa, el carné físico de vacunación, la segunda y tercera dosis de la vacuna contra el COVID-19, entre otros, siendo contrario a la salud y seguridad de las personas. Refirió que, tales vacunas no han pasado por todos los estándares de investigación y la implementación de las demás medidas producen daños a las personas, como la asfixia, pues se respira el propio aire reciclado y con dióxido de carbono. Por otro lado, manifestó que la cuarentena obligatoria ha sido un absoluto fracaso, ya que la cifra de fallecidos, víctimas y personas sin trabajo asciende a cantidades elevadas, por lo que continuar con la inoculación de vacunas, cuyo contenido y efectos secundarios se desconoce, al no haber pasado por las pruebas de control de calidad suficientes, resulta atentatorio contra sus derechos fundamentales.

Mediante Resolución 2, del 21 de julio de 2022⁵, el Primer Juzgado Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda.

El 3 de octubre de 2022⁶, el procurador público del Minsa contestó la demanda en representación de dicho ministerio y la Digemid, solicitando que se declare improcedente o infundada. Señaló que, en el presente caso, ha operado la sustracción de la materia, ya que se han declarado infundadas las demandas de acción popular contra los Decretos Supremos 167-2021-PCM, 168-2021-PCM y 179-2021-PCM. Asimismo, mencionó que la pandemia por el COVID-19 exigió la restricción del ejercicio de diversos derechos, en aras de implementar medidas para proteger los derechos a la vida, integridad y salud de las personas. Del mismo modo, afirmó que ningún decreto supremo ha sostenido de manera expresa la obligatoriedad de las vacunas, las mascarillas y el carné de vacunación para realizar cualquier tipo de viaje. Finalmente, resaltó que las campañas de vacunación se realizaron en todo el mundo y los estudios publicados dan cuenta del impacto positivo que ha tenido su aplicación, por lo que, aplicando un test de proporcionalidad, se puede concluir que la protección de la salud pública justifica la restricción de otros derechos para el caso en particular.

⁵ Foja 346.

⁶ Foja 670.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0859/2026

EXP. N.º 03980-2024-PA/TC
LIMA
VICENTINA TICONA QUISPE
Y OTROS

Con fecha 4 de octubre de 2022⁷, el procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros contestó la demanda, solicitando que se declare improcedente o infundada. Indicó que los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido protegido de los derechos invocados y que en virtud de los artículos 7 y 9 de la Constitución, le corresponde al Poder Ejecutivo diseñar y ejecutar la política pública de salud a nivel nacional, además, de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución, el Estado tiene el deber de garantizar la vigencia de los derechos humanos y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general.

El juez de primera instancia dictó sentencia contenida en la Resolución 5, del 9 de enero de 2023⁸, declarando improcedente la demanda. Sostuvo que, se ha producido la sustracción de la materia, en la medida que a través del Decreto Supremo 130-2022-PCM, del 27 de octubre de 2022, se dispuso la finalización de la declaratoria del estado de emergencia por la propagación del COVID-19.

La Sala Superior revisora emitió sentencia de vista recaída en la Resolución 2, del 15 de agosto de 2023⁹, confirmando la apelada, bajo similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación de la controversia

1. La parte demandante cuestiona las medidas adoptadas con los Decretos Supremos 184-2020-PCM, 159-2021-PCM, 174-2021-PCM, 179-2021-PCM, y 005-2022-PCM, que regulan la obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19, la prueba molecular negativa, el carné físico de vacunación, la segunda y tercera dosis de la vacuna contra el COVID-19, la doble mascarilla, el facial, entre otros, lo cual lesionaría sus derechos a la dignidad, a la vida, a la identidad, a la integridad, al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad y no discriminación, a la libertad de conciencia y de religión, a la libertad de expresión e información, a la libertad de trabajo, a la salud, al libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones, a la educación, al trabajo, a la remuneración, a la protección

⁷ Foja 839.

⁸ Foja 873.

⁹ Foja 1181.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0859/2026

EXP. N.º 03980-2024-PA/TC
LIMA
VICENTINA TICONA QUISPE
Y OTROS

de los consumidores y usuarios, al debido proceso y tutela jurisdiccional, entre otros.

Análisis de la controversia

2. Como puede apreciarse de la demanda, la parte accionante 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 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 anterior, con relación a lo pretendido por los accionantes, este colegiado advierte que el Decreto Supremo 159-2021-PCM ha sido derogado por el Decreto Supremo 005-2022-PCM. A su vez, los Decretos Supremos 184-2020-PCM, 174-2021-PCM, 179-2021-PCM y 005-2022-PCM han quedado derogados por el Decreto Supremo 016-2022-PCM, de fecha 27 de febrero de 2022; y este último decreto también ha sido derogado por el Decreto Supremo 130-2022-PCM, publicado el 27 de octubre de 2022, con el cual se pone fin al estado de emergencia nacional decretado por la pandemia generada por el COVID-19, debido directamente al avance del proceso de vacunación, la disminución de la positividad y la disminución de los pacientes internados en las unidades de cuidados intensivos, así como de los fallecimientos por el 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.
4. Además, cabe recordar que 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 OMS, tras constatarse la propagación del COVID-19 en más de cien países de



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0859/2026

EXP. N.º 03980-2024-PA/TC
LIMA
VICENTINA TICONA QUISPE
Y OTROS

manera prácticamente simultánea. Por tanto, la pertinencia de su utilidad no implica validar su eficacia absoluta, sino que funciona como medida indispensable para frenar la propagación de la enfermedad, y es esta la posición de la OMS en diversos documentos emitidos y que se encuentran detallados en la referida sentencia.

5. En este contexto, las medidas impuestas 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 el fin 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 0859/2026

EXP. N.º 03980-2024-PA/TC
LIMA
VICENTINA TICONA QUISPE
Y OTROS

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
DOMÍNGUEZ HARO**

En el presente caso, me aparto 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