



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0955/2026

EXP. N.º 04086-2024-PA/TC
LIMA
HILDA MARIA RAMIREZ
QUEZADA Y OTROS
(DEMANDA INTERPUESTA
POR EDUARDO ANGEL
BENAVIDES PARRA-
ABOGADO)

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 Ticsé 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 Hilda María Ramírez Quezada, contra la Resolución 7, de fecha 30 de setiembre de 2024¹, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 10 de diciembre de 2021², doña Hilda María Ramírez Quezada interpuso 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). Solicitó 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 discriminada y a sus derechos como consumidora y usuaria.

La demandante cuestionó los Decretos Supremos 174-2021-PCM, 168-2021-PCM, 167-2021-PCM, 163-2021-PCM y 184-2020-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. Alegó que el incumplimiento de la vacunación genera condicionamientos para la permanencia en su centro de trabajo, su desplazamiento en el territorio nacional, entre otros, pese a que las vacunas no han pasado los obligatorios

¹ Foja 481

² Foja 89





Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0955/2026

EXP. N. ° 04086-2024-PA/TC
LIMA
HILDA MARIA RAMIREZ
QUEZADA Y OTROS
(DEMANDA INTERPUESTA
POR EDUARDO ANGEL
BENAVIDES PARRA-
ABOGADO)

controles de seguridad, por lo que no han demostrado su eficacia. También adujo 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.

El Décimo Primer Juzgado Constitucional Subespecializado en Asuntos Tributarios, Aduaneros e Indecopi de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 24 de febrero de 2022³, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 31 de mayo de 2022⁴, el procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros contestó la demanda. Señaló 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. Adujo 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.

Con fecha 7 de junio de 2022⁵, el procurador público del Minsa, en representación de este ministerio y la Digemid, contestó la demanda. Señaló que lo que se pretende en autos es la declaratoria de inconstitucionalidad de decretos supremos emitidos durante la emergencia sanitaria, lo que 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. 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

³ Foja 99

⁴ Foja 130

⁵ Foja 166



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0955/2026

EXP. N. ° 04086-2024-PA/TC
LIMA
HILDA MARIA RAMIREZ
QUEZADA Y OTROS
(DEMANDA INTERPUESTA
POR EDUARDO ANGEL
BENAVIDES PARRA-
ABOGADO)

que la vacuna cumple los estándares de la OMS.

El juzgado de primera instancia, mediante Resolución 4, de fecha 29 de agosto de 2023⁶, declaró improcedente la demanda, ya que mediante el Decreto Supremo 130-2022-PCM se dejó sin efecto las restricciones consideradas lesivas por la demandante, por lo que se ha producido la sustracción de la materia.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 7, de fecha 30 de setiembre de 2024⁷, confirmó la apelada por similar fundamento.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La recurrente cuestiona las medidas adoptadas con los Decretos Supremos 174-2021-PCM, 168-2021-PCM, 167-2021-PCM, 163-2021-PCM y 184-2020-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, la 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

⁶ Foja 291

⁷ Foja 481



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0955/2026

EXP. N. ° 04086-2024-PA/TC
LIMA
HILDA MARIA RAMIREZ
QUEZADA Y OTROS
(DEMANDA INTERPUESTA
POR EDUARDO ANGEL
BENAVIDES PARRA-
ABOGADO)

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:
 - 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 184-2020-PCM fueron derogados por el Decreto Supremo 016-2022-PCM. Este último decreto ha sido también derogado por 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, esto 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 en la parte considerativa del mencionado decreto. En consecuencia, los decretos cuestionados y las medidas allí adoptadas no se encuentran actualmente vigentes.

4. Ahora bien, esta Sala 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 la demandante 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.
5. A mayor abundamiento, se debe tener en cuenta que las medidas que se adoptaron en su momento por la pandemia no fueron permanentes o



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0955/2026

EXP. N. ° 04086-2024-PA/TC
LIMA
HILDA MARIA RAMIREZ
QUEZADA Y OTROS
(DEMANDA INTERPUESTA
POR EDUARDO ANGEL
BENAVIDES PARRA-
ABOGADO)

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 GUTIÉRREZ TICSE



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0955/2026

EXP. N. ° 04086-2024-PA/TC
LIMA
HILDA MARIA RAMIREZ
QUEZADA Y OTROS
(DEMANDA INTERPUESTA
POR EDUARDO ANGEL
BENAVIDES PARRA-
ABOGADO)

**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 los sustentaban, como bien se ha explicado en los considerandos 3 y siguientes de la sentencia.

Dicho esto, suscribo la sentencia.

S.

DOMÍNGUEZ HARO