



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1109/2026

EXP. N.º 04339-2024-PA/TC

LIMA

SILVIA VERÓNICA GUIULIANA

MATTOS HERRERA Y OTRO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 7 días del mes de julio de 2026, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Ochoa Cardich, Gutiérrez Ticse y Pacheco Zerga, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Silvia Verónica Guiuliana Mattos Herrera, en representación de las menores de edad de iniciales K.S.M. y S.S.M., contra la Resolución 4, de fecha 15 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 15 de enero de 2022, doña Silvia Verónica Guiuliana Mattos Herrera, en representación de las menores de edad de iniciales K.S.M. y S.S.M., interpuso demanda de amparo² contra el entonces presidente de la república, el Ministerio de Salud (MINSA) y la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID), solicitando la tutela de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela procesal efectiva, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, a la salud, a no ser discriminado y a sus derechos como consumidoras y usuarias.

La demandante cuestiona los Decretos Supremos 179-2021-PCM y 174-2021-PCM, en concordancia con los Decretos Supremos 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, así como todos los decretos de urgencia o similares subsecuentes, ya que prolongan el estado de emergencia, determinan la obligatoriedad de la segunda y la tercera dosis de la vacuna, el uso de doble mascarilla y facial, la prueba molecular y serológica.

¹ Foja 694.

² Foja 98.





Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1109/2026

EXP. N.º 04339-2024-PA/TC

LIMA

SILVIA VERÓNICA GUIULIANA

MATTOS HERRERA Y OTRO

Indica que el incumplimiento de la vacunación genera condicionamientos como la permanencia en su centro de trabajo, el cobro de 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 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 (asfixia), porque respiran su propio aire reciclado y CO₂.

El Décimo Segundo Juzgado en lo Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 9 de marzo de 2022³, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 23 de marzo de 2022, la Procuraduría Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros⁴ dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada o improcedente. Señaló que ninguna norma emitida por el Gobierno dispone la vacunación obligatoria; que, 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 a su seguridad. En ese sentido, destacó que se ha establecido la obligación de todo empleador de proteger a sus trabajadores frente al contagio y la propagación de las variantes del COVID-19 y que los derechos fundamentales no son absolutos ni ilimitados, ya que su ejercicio puede restringirse en aras del bien común.

La Procuraduría Pública de la Digemid y el Ministerio de Salud mediante escrito de fecha 29 de marzo de 2022⁵ contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. 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; que los estudios

³ Foja 107.

⁴ Foja 137.

⁵ Foja 441.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1109/2026

EXP. N. ° 04339-2024-PA/TC
LIMA
SILVIA VERÓNICA GUIULIANA
MATTOS HERRERA Y OTRO

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.

El juzgado de primera instancia, mediante Resolución 6, de fecha 20 de junio de 2022⁶, rechazó la excepción propuesta, por lo que declaró saneado el proceso. Asimismo, mediante Resolución 7, de fecha 20 de junio de 2022⁷, declaró improcedente la demanda de amparo, estimando que las medidas dispuestas por el Estado, tales como la inoculación de la vacuna contra la COVID-19, la presentación del carnet de vacunación y el uso de doble mascarilla, entre otras, se encuentran debidamente justificadas al ser medidas sanitarias preventivas dictadas en el marco de una pandemia. Hizo notar que las normas cuestionadas buscaban concretizar los artículos 7, 9 y 44 de la Constitución Política, con la finalidad de resguardar del derecho a la salud pública.

La sala superior revisora, mediante Resolución 4, de fecha 15 de mayo de 2023⁸, confirmó la apelada, con el argumento de que las normas cuestionadas que imponían restricciones obedecieron a una finalidad, a fin de evitar la propagación de la COVID-19 a nivel nacional, y que en dicho contexto el Estado prorrogó el estado de emergencia nacional y modificó el nivel de alerta por provincias, para proteger los derechos fundamentales a la vida y a la salud de los peruanos. Tales decisiones encuentran su justificación en los artículos 9 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con lo establecido por los numerales 4 y 14 del artículo 118 y el numeral 1 del artículo 137 de la Constitución. Asimismo, a través del Decreto Supremo 130-2022-PCM, el Gobierno oficializó el fin del estado de emergencia nacional.

⁶ Foja 506.

⁷ Foja 514.

⁸ Foja 694.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1109/2026

EXP. N.º 04339-2024-PA/TC
LIMA
SILVIA VERÓNICA GUIULIANA
MATTOS HERRERA Y OTRO

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La recurrente cuestiona las medidas adoptadas por los Decretos Supremos 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, así como las normas similares que se emitieron con posterioridad. En ese sentido, su pretensión está dirigida a cuestionar la vacunación obligatoria contra la COVID-19, la exigencia de presentar pruebas moleculares negativas de COVID-19, de portar el carnet físico de vacunación, del uso obligatorio de mascarillas y la imposición de multas ilegales e inconstitucionales.
2. En su recurso de apelación⁹, de fecha 22 de junio de 2022, también ha sostenido que los Decretos Supremos 163-2021-PCM, 167-2021-PCM, 168-2021-PCM, 186-2021-PCM, 005-2022-PCM, 010-2022-PCM, 012-2022-PCM, 016-2022-PCM continúan perpetuando el agravio al no permitirle el ingreso al Banco de la Nación y otros establecimientos privados, cerrados o abiertos, dado que se le exige carne de vacunación con tres dosis.

Análisis de la controversia

3. Como puede apreciarse de la demanda, la accionante ha consignado su posición individual sobre las medidas adoptadas a través de las normas cuestionadas en el contexto de la pandemia declarada por el COVID-19, que, por más respetable u opinable que sea, no acreditan la existencia de alguna afectación material probable o de amenaza a 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 fundamentales invocados.
4. Sin perjuicio de lo antes expuesto, conviene recordar lo que ha sucedido con los decretos supremos cuestionados:

⁹ Foja 670



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1109/2026

EXP. N.º 04339-2024-PA/TC

LIMA

SILVIA VERÓNICA GUIULIANA

MATTOS HERRERA Y OTRO

- Los Decretos Supremos 159-2021-PCM, 163-2021-PCM y el 168-2021-PCM han sido derogados por el Decreto Supremo 005-2022-PCM.
- Los Decretos Supremos 184-2020-PCM, 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.

Precisamente con el Decreto Supremo 130-2022-PCM, publicado el 27 de octubre de 2022, se puso fin al estado de emergencia nacional decretado por la pandemia generada por la COVID-19, debido directamente al avance del proceso de vacunación, la disminución de positividad, el descenso del número de pacientes internados en las unidades de cuidados intensivos y 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 012-2022-PCM, cabe precisar que su mandato fue sucesivamente prorrogado por los Decretos Supremos 025-2022-PCM, 045-2022-PCM, 070-2022-PCM, 094-2022-PCM, 116-2022-PCM y 131-2022-PCM; sin embargo, con posterioridad a este último decreto supremo ya no se efectuaron más prórrogas. Se entiende entonces que en la actualidad su contenido carece de efectos, por lo que se ha producido la sustracción de la materia en cuanto a este extremo.
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 Organización Mundial de la Salud (OMS), tras constatarse la propagación del COVID-19 en más de cien países de manera



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1109/2026

EXP. N. ° 04339-2024-PA/TC
LIMA
SILVIA VERÓNICA GUIULIANA
MATTOS HERRERA Y OTRO

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, y es 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 dictadas.

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
GUTIÉRREZ TICSE
PACHECO ZERGA

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE
