



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0832/2026

EXP. N.º 04404-2024-PA/TC

LIMA

LUZMILA DOMINGA ATANACIO

QUITO 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, abogado de doña Luzmila Dominga Atanacio Quito y otros, contra la Resolución 4, de fecha 7 de setiembre de 2023², expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que, revocando y reformando la apelada, declaró improcedente la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 26 de enero de 2022³, doña Elizabeth Quispe Pillaca, don Manuel Adrián Torres Quispe, doña Marco Antonio Solís Quispe, doña Luzmila Dominga Atanacio Quito, doña Frida Sosa Huamán y don José Manuel Quispe Rivera 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 y Drogas (Digemid), solicitando la tutela de sus derechos al debido proceso, a la tutela procesal efectiva, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, a la salud, a no ser discriminados y a sus derechos como consumidores y usuarios.

Cuestionaron los Decretos Supremos 005-2022-PCM, 179-2021-PCM, 174-2021-PCM, los Decretos Supremos 159-2021-PCM, 184-2020-PCM, así como los documentos normativos derivados o similares a los decretos supremos referidos, a fin de evitar que se les exija el uso obligatorio de doble mascarilla, la exhibición de la prueba molecular negativa, carné de vacunación, pago de multas, etc. Alegan que tales exigencias conllevan la muerte civil y que, con el intento de obligar a los peruanos a la inoculación de la vacuna se vulnera la Ley 31091 (ley de vacunación no obligatoria), más

¹ Foja 666.

² Foja 662.

³ Foja 59.





Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0832/2026

EXP. N.º 04404-2024-PA/TC

LIMA

LUZMILA DOMINGA ATANACIO

QUITO Y OTROS

aún si no han pasado todos los estándares de investigación que requiere una vacuna regular; sumado al hecho de que el uso prolongado de las mascarillas produce daños a la persona al respirar aire reciclado y dióxido de carbono.

El Noveno Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 8 de marzo de 2022⁴, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 3 de mayo de 2022⁵, el procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros contestó la demanda y solicitó que sea declarada improcedente o infundada. Alegó que los hechos y el petitorio no estaban referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados; que los derechos fundamentales no son absolutos ni ilimitados, sino que se encuentran sometidos a una serie de limitaciones que provocan que su titular no pueda ejercer válidamente una determinada prerrogativa en ciertas circunstancias; y que el estado de emergencia es un estado de excepción que permite la restricción de ciertos derechos; que las normas emitidas en el contexto de la COVID-19 están debidamente justificadas respecto a la intervención sobre los derechos fundamentales y que ello se ha efectuado en el marco constitucional que le asiste al Gobierno. Adujo que no se evidenciaba la vulneración a ninguno de los derechos invocados por la parte demandante, pues no demostró la irracionalidad de la medida ni fundamentó de modo fehaciente sus afirmaciones respecto de que no era necesaria la inmovilización social, y que las medidas adoptadas fueron producto de estudios estadísticos que determinaron su urgencia.

La Procuraduría Pública de la Digemid y el Minsa, mediante escrito de fecha 4 de mayo de 2022⁶, se apersonó al proceso y contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada. Hizo notar que el proceso de amparo es restitutivo de derechos; que la pretensión de inaplicación de decretos supremos por inconstitucionales es incompatible con la naturaleza de dicho proceso; que las medidas restrictivas tienen sustento científico; que los estudios epidemiológicos determinaron la necesidad de una serie de acciones para salvaguardar el derecho a la salud pública y que lograr la mayor cobertura de la 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.

⁴ Foja 70.

⁵ Foja 87.

⁶ Foja 314.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0832/2026

EXP. N.º 04404-2024-PA/TC

LIMA

LUZMILA DOMINGA ATANACIO

QUITO Y OTROS

El juzgado de primera instancia, mediante Resolución 6, de fecha 30 de marzo de 2022⁷, declaró infundada la demanda. Sostuvo que ningún derecho es absoluto; que, si bien existen libertades que deben respetarse, incluso por el Estado que establece normas, también es labor de este último velar por el bienestar general y la salud pública de nuestra población; que cumplir dicho objetivo implica no solo dictar medidas restrictivas, sino que se implementen medidas complementarias que incentiven a los ciudadanos a vacunarse. Concluye que las personas están en su derecho de no vacunarse, en tanto la vacuna no es obligatoria; sin embargo, el Estado tiene la potestad de imponer restricciones, sin resultar arbitrarias ni desproporcionadas, para proteger a las demás personas que sí acuden a vacunarse con la finalidad de evitar más contagios y muertes en esta pandemia, que ya ha cobrado millones de vidas alrededor del mundo.

La sala superior revisora, mediante Resolución 4, de fecha 7 de setiembre de 2023⁸, revocó la apelada y declaró improcedente la demanda, principalmente por considerar que, a la fecha, no se encuentran vigentes las normas cuya inaplicación se solicita, por lo que no existe necesidad de emitir pronunciamiento de fondo, al haberse producido la sustracción de la materia.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Los recurrentes cuestionan las medidas adoptadas en los Decretos Supremos 005-2022-PCM, 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 5 de abril de 2023 también han sostenido que los Decretos Supremos 163-2021-PCM, 167-2021-PCM, 168-2021-PCM, 186-2021-PCM, 010-2022-PCM, 012-2022-PCM y 016-2022-PCM continúan perpetuando el agravio al no permitirles el ingreso al Banco de la Nación y otros establecimientos privados, cerrados

⁷ Foja 587.

⁸ Foja 662.

⁹ Foja 646.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0832/2026

EXP. N.º 04404-2024-PA/TC

LIMA

LUZMILA DOMINGA ATANACIO

QUITO Y OTROS

o abiertos, dado que se les exige el carné de vacunación con tres dosis.

Análisis de la controversia

3. Como puede apreciarse de la demanda, los recurrentes han consignado sus opiniones individuales sobre las medidas adoptadas por las normas cuestionadas, que, por más respetables u opinables que sean, no demuestran en modo alguno la existencia de alguna afectación material probable o de amenaza a los derechos invocados. En razón de ello, es 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, este Tribunal advierte que los Decretos Supremos 159-2021-PCM, 163-2021-PCM y 168-2021-PCM han sido derogados por el Decreto Supremo 005-2022-PCM. Ahora bien, 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.
5. Precisamente con el Decreto Supremo 130-2022-PCM, publicado el 27 de octubre de 2022, finalizó el estado de emergencia nacional decretado a raíz de la pandemia del COVID-19, debido directamente al avance del proceso de vacunación, el descenso de la positividad, la disminución de los 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.
6. 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 mayores 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



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0832/2026

EXP. N.º 04404-2024-PA/TC

LIMA

LUZMILA DOMINGA ATANACIO

QUITO Y OTROS

extremo¹⁰.

7. Ahora bien, 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 de la 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 o indispensable para prevenir 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.
8. En este contexto, las medidas que se adoptaron 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 dictadas.

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 GUTIÉRREZ TICSE

¹⁰ Cfr. STC 04479-2023-PA.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0832/2026

EXP. N.º 04404-2024-PA/TC

LIMA

LUZMILA DOMINGA ATANACIO

QUITO Y OTROS

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
DOMÍNGUEZ HARO**

En el presente caso, me aparto del fundamento 3 de la ponencia, 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 de 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 fundamentos 4 y siguientes de la sentencia.

Dicho esto, suscribo la sentencia.

S.

DOMÍNGUEZ HARO