



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 1235/2026

EXP. N.º 05321-2025-PA/TC

LIMA

CLOTILDE REYNA PORTILLA

HUALLPA Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de julio de 2026, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez, emite la presente sentencia. 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 Clotilde Reyna Portilla Huallpa y otros contra la Resolución 2, de fecha 5 de marzo de 2024², expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que reformó la apelada y declaró infundada la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 16 de marzo de 2022, doña Clotilde Reyna Portilla Huallpa en nombre propio y su menor hijo A.Y.Q.P; y doña Soledad María Baltazar Ccahuana en nombre propio y sus menores hijos N.M.B y F.A.M.B., interpusieron demanda de amparo³ contra el entonces presidente de la república, don Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud (Minsa), el Ministerio de Educación (Minedu) 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, al trabajo, a la salud, a no ser discriminada, así como a su derecho como consumidora y usuaria.

Cuestionaron la aplicación de los decretos supremos 016-2022-PCM, 012-2022-PCM, 10-2022-PCM, 005-2022-PCM, 179-2021-PCM y 174-2021-PCM, en concordancia con los decretos supremas 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, así como los decretos de urgencia o similares subsecuentes, en la medida en que imponen la obligatoriedad de la segunda, tercera y sucesivas dosis de la vacuna contra el covid-19, así como el uso de doble mascarilla facial.

¹ Foja 516

² Foja 508

³ Foja 57



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 1235/2026

EXP. N.º 05321-2025-PA/TC

LIMA

CLOTILDE REYNA PORTILLA

HUALLPA Y OTROS

Sostuvieron que la inoculación obligatoria de la vacuna 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 como la asfixia, más aún, cuando respira su propio aire reciclado y CO₂.

El Noveno Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 10 de mayo de 2022⁴, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 6 de junio de 2022⁵, el procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros contestó la demanda y solicitó que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que ninguna norma emitida por el gobierno dispone la vacunación obligatoria. Por el contrario, refirió que 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 al 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 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 la vida y la salud de las personas.

Con fecha 9 de junio de 2022⁶, el procurador público del Ministerio de Salud se apersonó al proceso, en representación de dicho Ministerio y de la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid), contestó la demanda, solicitando que sea declarada infundada o improcedente. Indicó que, en el presente caso, lo que se pretende es declarar la inconstitucionalidad de los decretos supremos cuestionados, lo cual es incompatible con el proceso constitucional de amparo, cuya finalidad es esencialmente restitutoria. Refirió que las medidas restrictivas cuestionadas tienen sustento científico. En efecto, 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

⁴ Foja 67

⁵ Foja 84

⁶ Foja 359



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 1235/2026

EXP. N.º 05321-2025-PA/TC

LIMA

CLOTILDE REYNA PORTILLA

HUALLPA Y OTROS

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 (OMS).

Con fecha 9 de junio de 2022⁷, la procuradora pública del Ministerio de Educación, dedujo las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de falta de legitimidad para obrar pasiva y contestó la demanda, solicitando que se declare improcedente o infundada básicamente al considerar no tener ninguna relación jurídica material o procesal válida con los demandantes al no formar parte de la cadena normativa ni ejecutiva de la controversia.

Con fecha 27 de junio de 2022⁸, el Noveno Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 3, declaró fundada la excepción de falta de legitimidad para obrar pasiva presentada por Ministerio de Educación, nulo todo lo actuado respecto a esta parte procesal y saneado el proceso. Y, a través de Resolución 4, de fecha 24 de noviembre de 2022⁹, declaró infundada la demanda, toda vez que, al haberse realizado el test de proporcionalidad, se advirtió que las normas impugnadas responden a razones de protección de bienes jurídicos de mayor trascendencia como son la implementación de políticas públicas de salud que garanticen la salud pública y el bienestar de todos los peruanos.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 2, de fecha 5 de marzo de 2024¹⁰, reformando la apelada, declaró improcedente la demanda al aplicarse el artículo 1 del Código Procesal Constitucional y haber operado la sustracción de la materia.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La recurrente cuestiona las medidas adoptadas con los decretos supremos 016-2022-PCM, 012-2022-PCM, 10-2022-PCM, 005-2022-PCM, 179-2021-PCM y 174-2021-PCM, en concordancia con los decretos aupremos 159-2021-PCM y 184-2020-PCM, así como en los

⁷ Foja 413

⁸ Foja 430

⁹ Foja 433

¹⁰ Foja 508



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 1235/2026

EXP. N.º 05321-2025-PA/TC

LIMA

CLOTILDE REYNA PORTILLA

HUALLPA Y OTROS

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.

2. Asimismo, en su recurso de apelación, de fecha 10 de noviembre de 2022¹¹, el abogado defensor de la accionante sostiene que los Decretos Supremos 163-2021-PCM, 167-2021-PCM, 168-2021-PCM, 186-2021-PCM, continúan perpetuando agravios al no permitir el ingreso a establecimientos privados, ni públicos, en tanto se exige mostrar carné de vacunación.

Análisis de la controversia

3. Como puede apreciarse de la demanda, la accionante ha consignado sus posiciones individuales sobre las medidas adoptadas, a través de las normas cuestionadas, emitidas 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 expuesto, conviene recordar lo que ha sucedido con los decretos supremos cuestionados:
 - Los decretos supremos 016-2022-PCM, 159-2021-PCM, 163-2021-PCM y 168-2021-PCM han sido derogados por el Decreto Supremo 005-2022-PCM.
 - Los decretos supremos 167-2021-PCM, 174-2021-PCM, 179-2021-PCM, 186-2021-PCM, 10-2022-PCM, 184-2020-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

¹¹ Foja 131



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 1235/2026

EXP. N.º 05321-2025-PA/TC

LIMA

CLOTILDE REYNA PORTILLA

HUALLPA Y OTROS

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 por la pandemia del covid-19, debido 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.
6. Con relación al Decreto Supremo 012-2022-PCM, cabe precisar que sus efectos fueron sucesivamente prorrogados, siendo la última la establecida en el Decreto Supremo 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 extremo¹².
7. 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 completo¹³. 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 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.
8. 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.

¹² Cfr. la sentencia recaída en el Expediente 04479-2023-PA/TC, fundamento 4.

¹³ Cfr. la sentencia recaída en el Expediente 00233-2022-PA/TC, fundamento 27.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 1235/2026

EXP. N.º 05321-2025-PA/TC

LIMA

CLOTILDE REYNA PORTILLA

HUALLPA 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.

Publíquese y notifíquese.

SS.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAIVA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ
