



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 04753-2023-PA/TC

LIMA

LUIS ARMANDO REQUEJO CUEVA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de enero de 2025, 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 constitucional interpuesto por don Eduardo Ángel Benavides Parra abogado de don Luis Armando Requejo Cueva contra la Resolución 13, de fecha 4 de octubre de 2023¹, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 9 de diciembre de 2021, don Luis Armando Requejo Cueva interpuso demanda de amparo² contra el entonces presidente de la república, Pedro Castillo Terrones, el Ministerio de Salud (Minsa) y la Dirección General de Medicamentos y Drogas (Digemid). Solicitó que se declaren inaplicables los decretos supremos 174-2021-PCM, 168-2021-PCM, 167-2021-PCM, 163-2021-PCM y 94-2020-PCM, así como los documentos normativos derivados o similares a los mencionados decretos supremos, 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, en tanto ello conlleva a la muerte civil (imposibilidad de realizar trámites ante el Estado). Alegó la vulneración de sus derechos fundamentales a gozar de un medio ambiente sano, equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; a la salud; al trabajo; a no ser discriminados y a sus derechos como consumidor y usuario.

Sostuvo que los referidos decretos son inconstitucionales, en tanto violan los derechos de los ciudadanos en la medida en que los obligan a inocularse la vacuna contra la COVID-19 y al uso de la doble mascarilla. Asimismo, refirió que la normativa mencionada vulnera la Ley 31091 (Ley de vacunación no obligatoria) y el derecho de aquellas personas que han decidido no vacunarse,

¹ Foja 620

² Foja 92



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04753-2023-PA/TC
LIMA
LUIS ARMANDO REQUEJO CUEVA

máxime si las vacunas no han sido debidamente probadas; y que el uso obligatorio del tapabocas o mascarillas produce daños a la persona al respirar aire reciclado y CO₂.

El Décimo Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 11 de marzo de 2022³, admitió a trámite la demanda.

La Digemid y el Ministerio de Salud, mediante escrito de fecha 1 de abril de 2022⁴, contestaron la demanda y solicitaron que sea declarada infundada. Expresó que el proceso de amparo no es el medio adecuado para discutir decretos supremos, pues para ello existen otros mecanismos procesales. Argumentó que la pandemia generada por la COVID-19 ha llevado al Estado a adoptar medidas urgentes y necesarias en salvaguarda de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, como la vida y la salud. Añadió que las medidas reguladas en los decretos supremos cuestionados han tenido un efecto positivo en la ciudadanía, al lograr que la vacunación continúe en aumento, lo que permitirá proteger un bien jurídico mayor como la salud pública, frente a las nuevas olas de contagio del virus que se vienen propagando a nivel mundial; además, el uso de la mascarilla es una medida preventiva que permite mitigar los riesgos de contagio de la COVID-19, logrando preservar la salud de toda la población.

Con fecha 4 de abril de 2022, la Procuraduría Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)⁵, se apersonó al proceso y dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia. Asimismo, contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que los hechos y el petitorio no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados, además que los derechos fundamentales no son absolutos ni ilimitados, sino que se encuentran sometidos a una serie de limitaciones, las cuales impiden al titular ejercer válidamente una determinada prerrogativa en ciertas circunstancias; y que el estado de emergencia sanitaria es un estado de excepción que permite la restricción de ciertos derechos, en ese marco, las normas emitidas en el contexto de la COVID-19 se encuentran debidamente justificadas respecto a la intervención sobre los derechos fundamentales y se han efectuado dentro del

³ Foja 102

⁴ Foja 296

⁵ Foja 354



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04753-2023-PA/TC
LIMA
LUIS ARMANDO REQUEJO CUEVA

marco constitucional que le asiste al gobierno. Asimismo, indicó que no se evidencia la vulneración de ninguno de los derechos alegados por la parte demandante, máxime si no demostró la irracionalidad de la medida ni fundamentó de modo fehaciente sus afirmaciones respecto a que no era necesaria la inmovilización social; finalmente, precisó que las medidas adoptadas fueron producto de estudios estadísticos que determinaron su urgencia.

El Décimo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 5, de fecha 10 de junio de 2022⁶, desestimó la excepción planteada. Asimismo, a través de la Resolución 8, de fecha 12 de agosto de 2022⁷, declaró improcedente la demanda, fundamentalmente por considerar que los hechos y el petitorio no hacen referencia al contenido constitucional de los derechos invocados. En relación con ello, señaló que no se advierte vulneración alguna a los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al debido proceso, a un ambiente sano y equilibrado y a la igualdad, por cuanto las medidas adoptadas por el Estado se encuentran debidamente justificadas, y fueron emitidas durante la pandemia, a fin de proteger la salud pública de la población.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 13, de fecha 4 de octubre de 2023⁸, confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda, principalmente por considerar que los decretos supremos cuestionados, a la fecha, no se encuentran vigentes, ya que fueron derogados por el Decreto Supremo 130-2022-PCM, del 28 de octubre de 2022. En cuanto a los argumentos de la recurrente dirigidos a cuestionar la eficacia e idoneidad de los componentes de las vacunas contra la COVID-19, corresponde dilucidar dichas afirmaciones en un proceso que cuente con una estación probatoria vasta que permita acreditar dichas afirmaciones.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente cuestiona las medidas adoptadas en los decretos supremos 174-2021-PCM, 168-2021-PCM, 167-2021-PCM, 163-2021-PCM y 94-2020-PCM, así como las normas similares que se emitieron con

⁶ Foja 409

⁷ Foja 420

⁸ Foja 620



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04753-2023-PA/TC
LIMA
LUIS ARMANDO REQUEJO CUEVA

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 la COVID-19, de portar el carné físico de vacunación, del uso obligatorio de mascarillas y la imposición de multas ilegales e inconstitucionales.

2. En su recurso de agravio constitucional, de fecha 2 de noviembre de 2023⁹, también ha sostenido que el contenido de los decretos supremos 179-2021-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, en tanto se le exige carné de vacunación con 3 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 contra 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 expuesto, conviene recordar lo que ha sucedido con los Decretos Supremos cuestionados:
 - El Decreto Supremo 94-2020-PCM fue derogado por el Decreto Supremo 184-2020-PCM.
 - Los decretos supremos 163-2021-PCM y el 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, así como el Decreto Supremo 005-2022-PCM, han sido derogados por el Decreto Supremo 016-

⁹ Foja 794



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04753-2023-PA/TC
LIMA
LUIS ARMANDO REQUEJO CUEVA

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, finalizó el estado de emergencia nacional decretado por la pandemia de la COVID-19, esto debido directamente 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 la 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 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 extremo¹⁰.
6. 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 Organización Mundial de la Salud (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.
7. 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

¹⁰ Cfr. la sentencia recaída en el Expediente 04479-2023-PA.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04753-2023-PA/TC
LIMA
LUIS ARMANDO REQUEJO CUEVA

demuestra la culminación del estado de emergencia y, por tanto, de las medidas allí adoptadas.

8. Finalmente, los cuestionamientos relacionados con la efectividad de las vacunas corresponden ser evaluados en un proceso con mayor estación probatoria.

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 SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ