



PODER JUDICIAL DEL PERÚ  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA ESTE

SEGUNDO JUZGADO ESPECIALIZADO EN LO CIVIL DE LA MOLINA  
Y CIENEGUILLA

---

**EXPEDIENTE** : 00680-2021-0-3204-JR-CI-02  
**MATERIA** : ACCION DE AMPARO  
**JUEZ** : NILTON AUGUSTO LOPEZ CAMPOS  
**ESPECIALISTA** : IVAN OSORIO MATEO  
**DEMANDANTE** : ALVARO PAZ DE LA BARRA FREIGEIRO  
**DEMANDADOS** : PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS  
CONGRESO DE LA REPUBLICA  
MINISTERIO DE SALUD

**SENTENCIA**

**RESOLUCIÓN NÚMERO: TRECE**  
**La Molina, treinta y uno de mayo**  
**Del dos mil veintiuno.-**

Traídos para sentenciar conforme a su estado; **Y, CONSIDERANDO;**

**I.- PARTE EXPOSITIVA.-**

**A.- Argumentos de la demanda.-**

Mediante escrito presentado con fecha **3 de Marzo del 2021** el ciudadano Alvaro Paz de la Barra Freigeiro, **defendiendo derechos difusos**, interpone demanda de **Acción de Amparo** contra la Presidenta del Consejo de Ministros y contra el Procurador Público de dicho Consejo, a fin de que se ordene de conformidad con la Ley 31091 liberalizar la compra de vacunas contra el Covid-19, a fin de que los gobiernos regionales, locales y el sector privado puedan comprar dichas vacunas. Los principales argumentos de su demanda son:

-El Perú atraviesa actualmente una situación extremadamente crítica debido a la pandemia del coronavirus; enfermedad que es altamente contagiosa y que viene cobrando muchas vidas en todo el mundo, por lo que los gobiernos han venido implementando una serie de mecanismos con el objetivo de luchar contra ese flagelo.

-En el Perú el 6 de marzo del 2020 se detectó el primer infectado, y el 15 de Marzo del 2020 se decretó estado de emergencia nacional, que

generó que el Estado ejecute programas de asistencia social para todos los sectores de la población.

-El 20 de agosto del 2020 el Presidente Martin Vizcarra anunció que se otorgará autorización al Laboratorio Chino Sinopharm para llevar a cabo ensayos clínicos.

-Hoy el país atraviesa una situación crítica, ya que no solamente existe el riesgo de no contar con vacunas suficientes durante el presente año, sino que además hay un déficit de oxígeno, falta de camas UCI, entre otras demandas necesarias, y en los últimos días se tiene un promedio de 300 víctimas mortales diarias.

-El Estado Peruano no ha tomado las provisiones del caso para poder asegurar la compra de vacunas suficientes, pero, hasta el 20 de febrero se ha vacunado 161, 113 personas; el gobierno no garantiza la vacunación de los más de 22 millones de peruanos.

-El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996 contiene provisiones más completas y de mayor alcance sobre el derecho a la salud, pues, señala que es el estado completo de bienestar físico, mental, y social, y no solamente la ausencia de enfermedad.

-Los Estados tienen la obligación de llevar a cabo actos y adoptar medidas necesarias para garantizar su disfrute a través del adecuado acceso a los medicamentos.

-Los Gobiernos Regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asigna la Constitución, entre ellas, la salud pública, en ese orden de ideas los más de 1,800 municipios podrían acceder a más vacunas y beneficiar a sus respectivas jurisdicciones.

-Frente a esta compleja situación la propia CONFIEP ha planteado al sector privado se les permita comprar vacunas contra la Covid-19 y afirma: “El Estado es el que traza la ruta de priorización para el uso de las vacunas (...) el sector privado podría tener un rol protagónico para apoyar con esta vacunación a trabajadores, a familias y extender la ayuda social para que se acelere el acceso de más peruanos a la vacunación, porque si esperamos un cronograma (de prioridades) quizás nos vayamos a demorar mucho tiempo.”

-Hay un reconocimiento de parte del Gobierno de la existencia de un marco legal tanto para la compra de vacunas por los gobiernos sub nacionales y el sector privado, sino también existe una importante voluntad del sector empresarial y político, que es la de asegurar la inoculación para todos los peruanos en tiempo oportuno, evitando con ello una posible catástrofe que produzca miles de muertes y contagios.

-Si el Estado no puede asumir de manera integral y oportuna la donación de vacunas en cantidad suficiente, el sector privado debe participar.

La intervención de los privados en la compra de vacunas no es competencia con el Estado, sino colaboración, es una medida razonable porque busca garantizar el acceso universal a la vacuna en tiempo oportuno.

La decisión del Gobierno de no autorizar la compra de vacunas es gravosa a un conjunto de valores, toda vez que estamos ante una potencial amenaza a la vida y la salud de las personas.

Finalmente señala que el amparo debe ser procedente porque como diría el profesor Saguez, no se puede admitir cuando se corra el riesgo de brindar al recurrente una protección judicial pero posterior a su ruina.

Ampara jurídicamente su demanda en los artículos 1 y 7 de la Constitución del Perú, y en el artículo 4° de la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otras normas y sentencias del Tribunal Constitucional.

### **C.- Argumentos de la contestación de la Presidencia del Consejo de Ministros.-**

El Procurador Público del Consejo de Ministros al contestar la demanda, mediante su escrito de fojas 203 a 237, manifiesta, principalmente los siguientes argumentos:

-El proceso constitucional de amparo no es un escenario en donde se deba debatir la titularidad de un derecho, este proceso tiene por finalidad restablecer su ejercicio. En el proceso de amparo no se declaran ni constituyen derechos constitucionales a favor de ninguna de las partes.

-La demanda deviene improcedente por cuanto la amenaza no es cierta y de inminente realización, debido a que no existe ningún impedimento para que el sector privado o los Gobiernos Locales o Regionales puedan acceder a la compra de vacunas. No existe prueba alguna que acredite que se le haya negado al sector privado o los gobiernos locales o regionales la adquisición de vacunas..

- De los dispositivos legales emitidos para la adquisición, distribución y disponibilidad de la vacuna del Coronavirus no existe ninguna prohibición para la compra de las vacunas SARS CoV-2 por parte de los Gobiernos Municipales y Gobiernos Regionales y del sector privado.

- El Decreto Supremo No. 002-2021-SA que aprueba el Reglamento para el Registro Sanitario Condicional de Medicamentos establece la posibilidad de la participación del sector privado en la compra de las vacunas del coronavirus SRAS Co2.

**-Los Gobiernos locales, Regionales y el sector privado no se encuentran deshabilitados para realizar las gestiones necesarias para la adquisición de vacunas contra la Covid-19,** siempre que el Laboratorio con el que negocien cuente con el registro sanitario por parte de la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas – DIGEMID.

-El sector privado que adquiera bienes esenciales no podrá comercializar dicho producto a un precio mayor del mercado o establecido por el Estado, y siendo que el Estado está administrando de forma gratuita las vacunas del COVID-19, el sector privado puede adquirir las vacunas y debe distribuirlas de forma gratuita, pero no las

puede comercializar (vender) porque son catalogadas como bienes esenciales.

- De acuerdo a la Ley 26842, Ley General de Salud, es responsabilidad del Estado regular, vigilar y promover la salud.

- El Ministerio de Salud ha elaborado el Plan Nacional de Vacunación contra la Covid-19 aprobado mediante Resolución Ministerial No. 848-2020/MINSA.

-El Gobierno peruano viene normando y supervisando el acceso equitativo de la vacuna contra el COVID 19, diseñando y conduciendo en forma plural y descentralizada su aplicación para todos los ciudadanos, por lo que las normas que se vienen implementando no vulneran el derecho fundamental a la salud ni a la vida. Asimismo el Estado viene realizando convenios para la adquisición de más vacunas con otros laboratorios para asegurar el proceso de vacunación para este año a todos los peruanos, más aun cuando ya se ha suministrado la vacuna a los peruanos que se encuentran en la primera línea de batalla, como es el personal de salud, y se viene vacunando a las personas de la tercera edad.

-El hecho que los privados pretendan adquirir vacunas contra el coronavirus, conllevaría a que se origine una **competencia** para comprar las vacunas, incrementando la demanda y el costo de la vacuna poniendo en riesgo, los procesos de negociación y adquisición que viene desarrollando el estado peruano por intermedio del Ministerio de Salud, lo que generaría un problema grave para que el Estado garantice el acceso universal gratuito de la vacuna a la población peruana.

-Admitirse la posibilidad de que el sector privado pretenda adquirir vacunas en un contexto de escasez, no sólo causaría un retraso en las negociaciones que viene realizando el Estado peruano, sino que además vulneraría el derecho a la igualdad y a la no discriminación por la condición económica. Si se consiguiera la importación de vacunas para su comercialización conllevaría que acceden a las vacunas aquellas personas que cuenten con solvencia económica, causando discriminación.

-El demandante no ha logrado demostrar de forma objetiva que el Gobierno peruano no haya asegurado la compra de vacunas suficientes para asumir de manera integral y oportuna la dotación de vacunas para los más de 22 millones de peruanos, y de igual manera no existe fundamento adecuado que demuestre la viabilidad de que el sector privado pueda importar y comercializar la vacuna contra el Covid-19, por lo que debe declararse infundada la demanda.

#### **D.- Argumentos de la contestación del Congreso de la República.-**

Mediante escrito que corre de fojas 720 a 736 corre el escrito de contestación del Procurador Público del Congreso de la Republica,

donde solicita que la demanda sea declarada improcedente o infundada, cuyos principales argumentos son los siguientes:

-Deduce la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandado, afirmando no ser titular de la relación jurídica sustancial, y la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, pues, existen procedimientos administrativos para la satisfacción de la pretensión del demandante.

-Se ha dictado la Ley 31091 para paliar los efectos nocivos a la vida y a la salud, asimismo a través de esta ley se considera bien esencial a los medicamentos y vacunas contra la enfermedad del coronavirus; por otro lado, esta ley expresa que es de utilidad y necesidad pública la adquisición y distribución de medicamentos y vacunas contra el coronavirus. También la ley señala que en el procedimiento de adquisición de vacunas no se puede incurrir en el delito de especulación, evitando con ello el aprovechamiento del estado de necesidad de las personas.

- En el sistema de salud del Perú, el Ministerio de Salud es el ente rector y como tal ha establecido un esquema de vacunación, así lo establece el artículo 5 de la Ley 31091, pero en ningún momento en la ley se aparta, separa o aísla a los entes del sector privado en su participación.

-Analizada la ley cuestionada no se ve ninguna afectación al interés y pretensión del demandante y por el contrario el mismo accionante ampara su pretensión en dicho dispositivo legal, por tanto, no estamos ante una norma que contravenga la Constitución.

-Tratándose de medicamentos y productos biológicos aplicados al cuerpo humano, necesariamente deben ser regulados y controlados desde su adquisición hasta su utilización final.

- No ve que el demandante presente un caso concreto donde se evidencie haber transitado bajo dicho procedimiento y haber cumplido con los parámetros sanitarios y legales, conforme lo exige la normatividad vigente y pese a ello se le haya denegado o impedido acceder de manera particular a una vacuna contra el Covid-19.

-Finalmente señala que el demandante sin mayor fundamento pretende que el Estado se aparte de su rol ejecutivo de protección a la salud pública, y se le permita la negociación privada de vacunas sin haber cumplido con los procedimientos sanitarios, lo cual podría perjudicar la vida y salud de las personas.

#### **E.- Argumentos de la contestación del Ministerio de Salud.-**

De fojas 808 a 825 corre el escrito de contestación de demanda del Procurador Público del Ministerio de Salud siendo sus principales argumentos los siguientes:

-En la demanda no se menciona alguna amenaza o vulneración del derecho a la vida y salud pública de manera específica y puntual; no se acredita como es que se ha concretado dicha vulneración de los

derechos fundamentales, sólo se queda en el enunciado genérico de que el Estado no puede asumir de manera integral y oportuna la dotación de vacunas en cantidad suficiente.

-El órgano jurisdiccional no puede desvirtuar las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, conforme señala el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, por lo que se debe cuidar y no desvirtuar las funciones y competencias a fin de que el equilibrio de poderes inherentes al Estado Constitucional y democrático se encuentre garantizado.

-El Juzgado debe advertir que el Ministerio de Salud con la finalidad de disminuir la morbilidad por conoravirus aprobó el plan nacional de Vacunación contra la Covid-19 mediante Resolución Número 848-2020/MINSA para la inmunización progresiva de 22, 219 037 de personas en tres fases establecidas en función de la situación epidemiológica y las prioridades sanitarias del país.

-El artículo 8 de la ley 29459 facultó a la Digemid a otorgar registros sanitarios especiales a los productos con estudios clínicos en fase III con resultados preliminares que sirvan para la prevención y tratamiento de enfermedades gravemente debilitantes o potencialmente mortales que dan lugar a una emergencia declarada por riesgos o daños a la salud pública a nivel nacional declarada por el Poder Ejecutivo o por la Organización Mundial de la Salud.

- En resguardo a la salud de la población, el Ministerio de Salud aplica una vigilancia intensiva a las vacunas contra Covid-19 que se autoricen en el país, contando para ello con el plan de fármaco vigilancia que le permitirá actuar de forma oportuna ante cualquier evento adverso que se pueda presentar.

-La Ley 31091 es acorde con la Constitución, pues, su espíritu es lograr una vacunación gratuita y universal, por lo tanto no existe ninguna contravención al derecho a la vida y a la salud por no permitir la compra de vacunas por parte del sector privado, gobiernos locales y regionales.

-El artículo 5 de la Ley 31091 permite que las empresas privadas puedan importar las vacunas contra la Covid-19.

-La compra de las vacunas por el Estado tiene un único fin que es la de proteger primero a los más vulnerables y garantizar equidad en la distribución.

**-No hay restricción alguna para que los entes privados puedan importar vacunas, la Ley 31091 autoriza que las empresas privadas puedan importar, no obstante para ello se requiere registrar en el país la vacuna que será importada.**

-El Ministerio de Salud por ser el ente rector ha venido expidiendo políticas de salud que permite de acuerdo a los estudios epidemiológicos atender y prevenir el estado de emergencia sanitaria a nivel nacional, con lo cual se corrobora que no existe la vulneración del derecho a la salud.

### **F.- Del trámite.-**

Mediante resolución número uno de fecha 9 de Marzo del 2021, que corre de fojas 29 a 34, se **admite** a trámite la demanda en la vía especial del proceso de amparo.

Mediante resolución número 4, de fecha 22 de abril del 2021, que obra de folio 833 a 836, se resuelve declarar infundadas las excepciones de falta de Legitimidad para obrar del demandado y de falta de agotamiento de la vía administrativa, deducidas por el Congreso de la República; asimismo en esta misma resolución se declara saneado el proceso y se cita a informe oral.

A fojas 848 corre el acta de informe oral, realizado el 13 de Mayo del 2021, quedando el proceso expedito para **sentenciar**.

## **II.- PARTE CONSIDERATIVA.-**

**Primero.-** El artículo I del Título Preliminar del Código Procesal Civil dispone que toda persona tiene **derecho a la tutela jurisdiccional efectiva** para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses, con sujeción a un debido proceso. Esta tutela constituye un derecho fundamental previsto en el artículo 139.3° de la Constitución, mediante el cual se puede acceder a un proceso ejerciendo derecho de acción o de contradicción, con pleno respeto de las normas establecidas, con el fin de defender un derecho y obtener un pronunciamiento conforme a ley.-

**Segundo.-** El derecho a obtener una resolución **motivada** es otro derecho que se encuentra previsto en el artículo 139° inciso 5 de la Constitución Política del Estado. Este derecho consiste que entre lo razonado y lo resuelto debe cumplirse con el principio de congruencia, a fin de no incurrir en contradicciones. Esta motivación no sólo debe contener una narración de lo acontecido dentro del proceso, sino también la formulación de un razonamiento lógico y justificado que lleve al Juzgador a emitir pronunciamiento, sobre la base de los hechos expuestos, las pruebas aportadas y la valoración jurídica de éstas. En la resolución sólo serán expresadas las valoraciones esenciales y determinantes que sustentan su decisión. La motivación además debe ser clara y precisa, con expresa mención de los fundamentos de hecho y de derecho, tal como lo establecen los incisos 3 y 4 del artículo 122° del Código Procesal Civil.

**Tercero.-** En el presente caso se tiene que resolver una acción de amparo propuesta contra el Estado. El artículo 2° del Código Procesal Constitucional dispone que el proceso de amparo procede cuando se amenace o viole los derechos constitucionales por acción u omisión de actos de cumplimiento obligatorio, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona; y cuando se invoque la amenaza de violación,

ésta debe ser cierta y de inminente realización. Es decir, en términos sencillos, podemos afirmar que un proceso de amparo tiene la finalidad de proteger derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la salud, el trabajo, la educación, etc, cuando alguno de estos derechos es amenazado o afectado. En cuando a la amenaza la norma dispone que debe ser cierta e inminente, es decir, debe existir una situación de riesgo de que se va sufrir un daño irreversible.

**Cuarto.-** El jurista nacional Gerardo Eto Cruz sostiene que el proceso de amparo es un proceso constitucional autónomo de tutela de urgencia de derechos fundamentales, distintos a la libertad individual, y cuyo fin es reponer a la persona en el ejercicio del derecho ius – fundamental amenazado o vulnerado, producto de actos lesivos perpetrados por alguna autoridad, funcionario o persona.<sup>1</sup>

**Quinto.-** Ingresando al análisis, resulta necesario citar partes específicas de algunas normas que se han emitido con relación al proceso de vacunación en el país, y que resultan relevantes para resolver la controversia. Así tenemos:

**A.- La Ley 31091**, publicada el 10 de diciembre del 2020, Ley que garantiza el acceso al Tratamiento preventivo y curativo de la enfermedad por coronavirus Sars.Cov-2 y de otras enfermedades que dan origen a emergencias sanitarias nacionales y otras pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud. Esta Ley, entre otros puntos, dispone lo siguiente:

**“Artículo 1.- Objeto de la Ley.-**

La presente ley tiene por objeto garantizar el acceso libre y voluntario a la población en general al tratamiento preventivo y curativo de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV-2, así como de otras enfermedades que dan origen a emergencias sanitarias nacionales y otras pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud.

**Artículo 2. Bien esencial**

Los medicamentos **y vacunas** que permitan curar y prevenir el coronavirus SARS-CoV-2, así como los que se empleen para

---

<sup>1</sup> **Gerardo Eto Cruz.** Tratado del Proceso Constitucional de Amparo. Tomo I, Primera Edición. Gaceta Jurídica. Pág. 160.



emergencias sanitarias nacionales y otras pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud, se les considera como **bien esencial**.

### **Artículo 3. Utilidad y necesidad pública**

Declárase de **utilidad, necesidad pública e interés nacional** **la adquisición** y distribución de medicamentos y vacunas para el tratamiento curativo y preventivo del coronavirus SARS-CoV-2, así como de otras enfermedades que dan origen a emergencias sanitarias nacionales y otras pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud.

### **Artículo 4. De la adquisición, distribución y disponibilidad**

**La adquisición**, distribución y disponibilidad de medicamentos y **vacunas** del coronavirus SARS-CoV-2, así como de otras enfermedades que dan origen a emergencias sanitarias nacionales y otras pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud **será gratuito y universal** para los habitantes del país en los establecimientos públicos de salud.

La adquisición, distribución y disponibilidad de medicamentos y vacunas del coronavirus SARS-CoV-2 **en el ámbito privado** no podrá contravenir el artículo 234 del Código Penal.

### **Artículo 5. Acceso y Cobertura**

El Ministerio de Salud, como ente rector, **establece un esquema de vacunación** con participación de los gobiernos regionales y de los sectores de la salud para garantizar el acceso y cobertura.

El Ministerio de Salud fortalecerá para tal fin el primer nivel de atención, así como la cadena de frío a nivel nacional para garantizar una vacunación segura.(...)” **(Negrita y subrayado es nuestro)**

**B.- Decreto de Urgencia No. 110-2020**, publicado el 10 de setiembre del 2020, Decreto de Urgencia que dicta medidas extraordinarias para facilitar y garantizar la adquisición, conservación y distribución de vacunas contra la Covid-19. Esta norma, entre otros puntos, dispone lo siguiente:

“(…)2.1.- Exclúyase de la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado los actos necesarios para **la adquisición**, conservación, distribución y aplicación de **vacunas** contra la COVID-19. Estas contrataciones se realizan de acuerdo con los usos y costumbres internacionales y las condiciones establecidas por el mercado para ello.

2.2.- Facúltese al Ministerio de Salud (MINSa) a **suscribir contratos**, acuerdos y/o convenios con el **sector privado** que resulten necesarios a fin de que este último financie, cofinancie o brinde colaboración de cualquier índole para las

contrataciones a que se refiere el numeral 2.1. de conformidad con las recomendaciones formuladas por la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal encargada de realizar el seguimiento de las acciones orientadas al desarrollo, producción, **adquisición**, donación y **distribución** de las **vacunas** y/o tratamientos contra la COVID -19, creada por Resolución Suprema No. 079-2020-RE.(....)

**C.- Decreto Supremo No. 002-2021-S.A**, publicado el 10 de enero del 2021, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para el Registro Sanitario Condicional de Medicamentos y productos Biológicos. Esta norma, entre otros puntos, regula lo siguiente:

**“(...) Artículo 8.- De los solicitantes del registro sanitario condicional.**

Pueden solicitar el **registro sanitario condicional** quienes cuenten con la autorización sanitaria como **laboratorio de productos farmacéuticos o droguería**.

El registro sanitario condicional otorgado a un producto sólo puede ser transferido por su titular a favor de una persona distinta, siempre que ésta última cumpla con lo dispuesto en el presente artículo, mantenga las mismas instalaciones y condiciones para la fabricación y cumpla lo señalado en el artículo 12 del presente Reglamento.

En tal caso el titular del registro sanitario condicional debe presentar:

a) Solicitud con carácter de Declaración Jurada, que contenga los datos del solicitante, del producto y del nuevo titular, y que incluya número y fecha de la constancia de pago.

b) Copia del documento que acredite la transferencia.

La ANM, en un plazo no mayor de quince (15) días calendario a partir de la recepción de la solicitud resuelve la misma. La solicitud de transferencia de registro sanitario condicional es un procedimiento de evaluación previa sujeto a silencio administrativo negativo de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 38 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

(...)

**Disposiciones Complementarias Finales.-**

**Quinta.- Importación de medicamentos y productos biológicos con registro sanitario condicional**

Para la importación de los medicamentos y productos biológicos, **las Aduanas de la República están obligadas a solicitar copia o transmisión de la información de la**

**resolución que autoriza el registro sanitario condicional a nombre del laboratorio o droguería importador.**

Excepcionalmente, el Ministerio de Salud podrá importar medicamentos y productos biológicos directamente del laboratorio fabricante, siempre que cuente con la aceptación del titular del registro sanitario condicional en el país, para cada importación de los referidos productos. Esta excepción no exime al titular de registro sanitario condicional de las obligaciones y responsabilidades de la calidad, seguridad y eficacia asumidas en el registro sanitario condicional. Para ello, las Aduanas de la República solicitan copia o transmisión de la información de la resolución que autoriza el registro sanitario condicional y de la carta o documento de aceptación del titular.”(...) **(Negrita y subrayado es nuestro)**

**Sexto.**- Ahora bien analizando los argumentos esgrimidos por las partes y tomando en cuenta la legislación específica emitida por el Estado sobre la adquisición de vacunas contra el Covid-19 (que en adelante le llamaremos simplemente “vacunas”), que anteriormente se ha citado de manera resumida, podemos establecer que no causan convicción los argumentos de los Procuradores Públicos de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Salud. Así, el primero de ellos en su escrito de contestación de demanda señala que no existe ninguna prohibición para la compra de las vacunas por parte de los Gobiernos Regionales, Locales y del sector privado; en tanto, el segundo manifiesta que la Ley 31091, permite que las empresas privadas puedan importar. Sin embargo, es fácil advertir que la normativa antes citada que no regulan de manera expresa que las empresas del sector privado, o que los gobiernos locales y regionales estén autorizados para la importación de las vacunas.

**Sétimo.**- La Ley 31091, se emitió para garantizar el acceso al tratamiento preventivo y curativo de la enfermedad por coronavirus SARS-COV-2. Esta norma declara de utilidad y necesidad pública e interés nacional la adquisición y distribución de medicamentos y vacunas para el tratamiento curativo y preventivo del coronavirus, señalando además que la adquisición y distribución de vacunas del coronavirus en el ámbito privado no podrá contravenir el artículo 234° del Código Penal (delito de especulación). Esta regulación a simple vista no otorga un permiso expreso a la empresa privada, ni a los gobiernos locales ni regionales para poder importar las vacunas. Podríamos deducir que como no lo prohíbe, entonces si estarían permitidas a importar, sin embargo, hay normas que reglamentan esta ley, las cuales de algún modo restringen la importación de las entidades señaladas.

**Octavo.**- En ese contexto de restricción, encontramos la Quinta Disposición Transitoria Final del **Decreto Supremo No. 002-2021-SA**, de fecha 10 de enero del 2021, que aprueba el Reglamento para el Registro Sanitario Condicional de Medicamentos y Productos Biológicos, que dispone que para la importación de medicamentos y productos biológicos, las Aduanas de la República están obligadas a solicitar copia o transmisión de la información de la resolución que autoriza el registro sanitario condicional a nombre del laboratorio o droguería importador. Ahora bien, el artículo 8 de este mismo Decreto Supremo dispone que pueden solicitar el registro sanitario condicional quienes cuenten con la autorización sanitaria como laboratorio de productos farmacéuticos o como droguería. **Es decir, en términos simples, sólo pueden importar vacunas contra el coronavirus los laboratorios farmacéuticos y las droguerías**, pues, son las únicas que podrían acceder al registro sanitario que exige Aduanas en el trámite de la importación.

**Noveno.**- Las limitaciones que tienen las empresas del sector privado, gobiernos locales y regionales a fin de vacunar a su personal, también se encuentra en el Plan Nacional de Vacunación, previsto en el artículo 5 de la Ley 31091, pues, la vacunación se ha organizado en base a un esquema de vacunación que según la normativa reglamentaria se prioriza a las personas del sector salud, personal de las fuerzas armadas y policiales, adultos mayores de 60 años y personas con comorbilidad, entre otros. Al respecto, la Resolución Ministerial No. 848-2020/MINSA de fecha 16 de octubre del 2020, ha aprobado el Documento Técnico denominado Plan Nacional de Vacunación contra la Covid-19. En este documento se establecen **tres fases** de vacunación, conforme se detalla a continuación:

**Fase I:**

Personal de salud (sector público, privado)

Personal de las Fuerzas Armadas y Policiales.

Bomberos, Cruz Roja.

Personal de seguridad, serenazgo, brigadistas y personal de limpieza.

Estudiantes de salud.

Miembros de las Mesas Electorales

**Fase II**

Adultos mayores de 60 años a más.

Personas con Comorbilidad.

Población de comunidades nativas o indígenas.

Personal del Instituto Nacional Penitenciario INPE y personas privadas de la libertad.

### **Fase III**

Personas de 18 a 59 años.

Es decir, aun cuando se logre la importación de vacunas, la inoculación al personal de las entidades antes referidas trastocaría el plan nacional de vacunación, por lo que debe analizarse la inaplicabilidad de este plan al caso concreto.

**Décimo.**- Ahora bien, antes de proseguir con el análisis de la controversia, debemos detenernos en este punto, ya que se advierte de la demanda que el accionante solicita que la autorización para importar vacunas sea otorgada al sector privado, (entiéndase empresas del sector privado) a los gobiernos locales y gobiernos regionales. En ese sentido, este juzgador debe precisar que en el caso de los gobiernos locales y gobiernos regionales, no sería viable otorgar dicha autorización, pues, los mencionados gobiernos son parte del Estado, y siendo éste un ente único e indivisible, tal como lo dispone el artículo 43° de la Constitución, no podría desdoblarse funciones tan cruciales como es la gestión de la lucha contra la Pandemia del Covid-19, es decir, por un lado gestionado a través del Ministerio de Salud la atención de salud de los pacientes con coronavirus y por otro lado importado vacunas a través de sus entes descentralizados, siendo más bien coherente con la unidad del Estado, que los gobiernos locales y regionales cooperen con el Ministerio de Salud, en la parte logística del proceso de vacunación y no distraerse en el procedimiento de importación de vacunas que tienen una connotación empresarial.

**Décimo primero.**- Por otro lado, se debe tener en cuenta que de conformidad con el artículo 4-A del Decreto Legislativo 1161, modificado por la Ley 30895 del 28 de diciembre del 2018, el Ministerio de Salud **determina la política de salud de los gobiernos regionales y locales.** Además cabe añadir que estos gobiernos tampoco garantizan una cadena de frío para las vacunas que importarían. Por otro lado, existen acontecimientos históricos que causan convicción que no garantizan una buena gestión en la importación y distribución de las vacunas, pues, como es de conocimiento público, la gestión que tuvieron gran

parte de los municipios del país, en la repartición de las canastas de víveres para la población de escasos recursos durante el confinamiento del año 2020, no fue la más idónea<sup>2</sup>.

**Décimo segundo.**- Es cierto, que el Estado es único y a la vez descentralizado, sin embargo, debe meritarse que de acuerdo al artículo 73° de su Ley Orgánica, Ley 27972, las funciones de los Gobiernos Locales se centran principalmente en el desarrollo local, el ordenamiento territorial, ejecución de servicios públicos, seguridad ciudadana, saneamiento ambiental, transporte público, más no en la importación de medicamentos. En cuanto a los Gobiernos Regionales, podemos afirmar que de acuerdo al artículo 10° de su Ley Orgánica, Ley 27867, tienen funciones exclusivas que no comprenden la salud pública, ni mucho menos la importación de medicamentos, siendo sus principales funciones planificar el desarrollo integral de la región y ejecutar programas socioeconómicos, promover y ejecutar inversiones públicas de ámbito regional y promover la formación de empresas y unidades económicas regionales, etc., es decir, funciones principalmente de administración y de gestión de su localidad. De manera que por ahora el análisis de la autorización solicitada en la demanda debe reducirse a las empresas del sector privado, (que en adelante también nos referiremos como “sector privado”). En todo caso, los gobiernos locales y regionales podrían celebrar convenios con el sector privado para lograr dicha importación garantizando la cadena de frío y el personal médico que se encargue de la inoculación.

**Décimo tercero.**- No obstante, que las empresas del sector privado logren la importación de las vacunas, no podrían jurídicamente vacunar a su personal ni a los familiares directos de éstos, pues, de hacerlo se apartarían del esquema de vacunación nacional instaurado por el Ministerio de Salud y tendrían que esperar que culmine la ejecución de las fases de vacunación establecidas, lo que sin duda pone en grave riesgo la salud de los trabajadores de las empresas, pues, el virus sigue causando diariamente la muerte de personas en el país, pero, también sabemos que la vacuna es un medio de protección a la salud, que aun cuando se encuentre a nivel mundial con estudios en fase III,

---

<sup>2</sup> Ver titular del Diario Gestión del 23 de Abril del 2020: “La Contraloría informó que tras 27 días, ha verificado que en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) muchas municipalidades no han realizado los registros presupuestales correspondientes por la entrega de canastas en medio de la pandemia del coronavirus (Covid-19). En: <https://gestion.pe/peru/politica/coronavirus-peru-contraloria-alcaldes-omiten-reportar-informacion-sobre-entrega-de-canastas-por-covid-19-nndc-noticia/>

científicamente se ha comprobado que si favorece a la salud, reduciendo la posibilidad de tener síntomas graves luego de la infección y controla el avance y propagación del virus, salvando vidas. Es por ello que si el sector privado logra dicha importación, es verdad que se alejarían del esquema nacional de vacunación, pero al mismo tiempo contribuirían en hacer celeridad el plan nacional de vacunación, lográndose la vacunación de una mayor cantidad de personas, por lo tanto, no creemos que ello obstaculice el plan nacional de vacunación del sistema de salud, el mismo que está obligado a proteger a la población de mayor riesgo, y que seguirá vigente y gestionado por el Ministerio de Salud.

**Décimo cuarto.**- Esta importación, sin duda que contribuirá al plan nacional de vacunación, más aun cuando es de conocimiento público que nuestras autoridades no han tenido un buen manejo de la Pandemia, lo que es de conocimiento nacional e internacional; agregándose a ello que el Ministerio de Salud señala a fojas 823 que nuestro sistema de salud a nivel nacional se encontraba desintegrado (hospitales del MINSA, ESSALUD; Hospital de la sanidad de la PNP, Fuerza Aérea, y las Clínicas Particulares), es decir, existía un sistema desarticulado, dictándose medidas de aislamiento a fin de no hacer colapsar el sistema hospitalario. Sabemos que a la fecha esta articulación no se consolida, pues, los problemas en el sector salud subsisten, y a la fecha la Sala Situacional del Ministerio de Salud al 29 de Mayo del 2021 reporta un total de 69, 432 personas fallecidas a causa del Covid-19; 140 personas fallecidas en las últimas 24 horas; 11, 988 hospitalizados y 2,673 personas en cama UCI, no siendo necesario ahondar más en cifras y datos estadísticos, porque son de conocimiento público.

**Décimo quinto.**- Ante este dramático panorama, todas las personas de nuestro país, ya sean naturales, jurídicas, gremiales, etc, estamos obligados a contribuir en la lucha y avance de esta Pandemia, lo cual es congruente con lo que dispone el **artículo 7<sup>3</sup>** de la Constitución, que

---

**3.- Artículo 7.- Derecho a la salud. Protección al discapacitado.** Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

dispone que todos tenemos derecho a la protección de nuestra salud, **y a contribuir en su promoción y defensa**. Por otro lado, nada impide que el Ministerio de Salud como ente rector al formular sus políticas de salud en el país, pueda elaborar un **Plan de Vacunación Alterno** que se aplique al proceso de vacunación que se realice con las vacunas importadas por las empresas del sector privado y no enfocarse en un único plan, que sólo favorece un escenario de demora y lentitud en la atención de la salud, dejando inconscientemente que se desatiendan más personas, como lo serían las personas que laboran en las empresas privadas, poniéndose en riesgo su salud y su vida, tal como se afirma en la demanda. Este escenario de pérdida de vidas humanas, lo reconocen los propios Procuradores Públicos al citar estadísticas donde se aprecia que día a día vienen muriendo personas a causa del mencionado virus. En este escenario, una actitud unilateral e individual del Estado sin la participación del sector privado no es eficaz para luchar contra la Pandemia, así lo hemos vivido en el caso de la falta de oxígeno para los pacientes en que el Estado no coordinó oportunamente con el sector privado a fin de que éste contribuya a superar el déficit de oxígeno, por consiguiente, es momento de que ambos sectores, tanto público y privado, dinamicen acciones en procura de no sólo traer lo más pronto posible más vacunas al país, sino que participen activamente en un plan de vacunación nacional rápido y eficaz, a fin de lograr no sólo la protección de la salud de la población, sino lograr la recuperación de la economía nacional, a la vez que se retomen las clases presenciales en los distintos niveles de la educación.

**Décimo sexto.**- A simple vista se aprecian restricciones, que incluso significan una limitación al derecho a la libertad de contratación, pues, las empresas del sector privado sin duda que tienen pleno derecho a contratar con laboratorios del extranjero que elaboran la vacuna, lógicamente respetando las medidas sanitarias que establezca el ente rector. Sin embargo, aquí el juzgador debe enfatizar que el proceso de vacunación que realicen las entidades del sector privado debe ser completamente **gratuita**, tal como lo dispone el artículo 4° de la Ley 31091, habida cuenta que su adquisición se está dando en un contexto muy especial, pues, estamos viviendo una Pandemia, más aun las vacunas han sido catalogadas como un **bien esencial**, tanto, por nuestra legislación como por la legislación comparada, así vemos la Ley 27573 de la República Argentina, publicada el 6 de noviembre del 2020, la cual dispone que es de interés público la adquisición de la vacuna. La gratuidad evita toda posibilidad de lucro con las vacunas, ya que su distribución está inmersa en un contexto de lucha frontal contra la Pandemia del Covid-19, donde la protección a la salud debe prevalecer

---



sobre todo interés crematístico, y ejecutarse al más alto nivel, sin ningún aprovechamiento económico, siendo su noble propósito el de salvar vidas.

**Décimo sétimo.**- En este orden de ideas, a nuestro criterio debe declararse inaplicable el artículo 5 de la Ley 31091 y la Resolución Ministerial No. 848-2020 /MINSa que aprueba el Plan de Vacunación Nacional a las empresas del sector privado que importe vacunas, pues de no ser así y esperar que culmine las fases del Plan Nacional de Vacunación significa una amenaza al derecho a la salud y a la vida de la población que labora en dichas empresas y sus familiares directos. Es decir, de permitir la aplicación de dicho plan de vacunación a las empresas que logren importar vacunas, les impediría proteger a tiempo su salud significando un riesgo para su vida, lo que sin duda convierte en inconstitucional dicho extremo de la ley. No podemos obviar que la acción de amparo importa una apreciación de inconstitucionalidad de una ley, pues, así lo señala el jurista Juan José Cauvi cuando señala lo siguiente:

“(...) Por eso la Acción de Amparo contiene una garantía análoga a la Acción de Inconstitucionalidad, ambas coinciden en eximir al titular del derecho lesionado de la aplicación de un acto sustentado en una ley contraria a la Constitución, aunque la Acción de Amparo no declare expresamente la inconstitucionalidad de una ley (solamente la inaplicación de los actos) el efecto de hacer cesar la violación de derechos constitucionales lleva implícita una apreciación de inconstitucionalidad, se hace cesar el acto porque viola la Constitución porque conculca un derecho nacido de ella, porque supone una actividad al margen del ámbito constitucional que, por ende, es inválida e inaplicable al individuo que plantea la Acción de Amparo...”<sup>4</sup>

**Décimo octavo.**- En cuanto al derecho a la salud el Tribunal Constitucional en la sentencia del **Expediente 1945-2003-AA/TC** de fecha 20 de Abril del 2004, ha señalado lo siguiente:

“**26.-** La salud es un derecho fundamental por su relación inseparable con el derecho a la vida, y la vinculación entre ambos derechos es irresoluble, ya que la presencia de una enfermedad o patología puede conducirnos a la muerte o, en

---

<sup>4</sup> En Revista Temis No. 14. Universidad Católica del Perú. Lima, 1989. Páginas 47 y 48.

todo caso a desmejorar la calidad de la vida. Entonces, es evidente la necesidad de proceder a las acciones encaminadas a instrumentalizar las medidas dirigidas a cuidar la vida...”

Además el mismo tribunal en la sentencia del Expediente 2016-2004-AA/TC de fecha 5 de octubre del 2004, ha señalado que cuando el derecho a la salud compromete otros derechos fundamentales, como en nuestro caso, compromete el derecho a la vida, se debe acudir a la protección del proceso de amparo. Así, la parte pertinente de la sentencia señala lo siguiente:

"**5.**(...) que cuando la vulneración del derecho a la salud compromete otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida, la integridad física o el libre desarrollo de la personalidad, tal derecho acentúa su carácter fundamental, y por tanto su afectación merece protección vía la acción de amparo (STC No. T-499, Corte Constitucional de Colombia)"

**Décimo noveno.**- Al mismo tiempo, luego de la inaplicación legal, debe autorizarse a las empresas del sector privado la importación de las vacunas contra el Covid-19. Esta autorización tampoco otorga carta abierta a que las empresas puedan importar **directamente** las vacunas, saltándose los filtros que debe realizar el ente rector (Ministerio de Salud). Esto viene a colación, toda vez que el petitorio de la demanda, de alguna manera tendría el propósito de que la importación sea directa. Al respecto, es pertinente citar el petitorio de la demanda, el cual a fojas 14 indica lo siguiente:

*“...el petitorio materia de la presente demanda tiene por objeto que se consuma la amenaza cierta e inminente de daño irreparable a la VIDA Y SALUD de todos los peruanos. Para tal efecto, solicitamos se ordene, de conformidad con la Ley 31091, liberalizar la compra de vacunas contra el COVID 10, a fin de que los gobiernos regionales, locales y el sector privado, puedan comprarlas y permitir su acceso universal e inmediato.”.*

**Vigésimo.**- En este sentido, tal como ha sido planteado el petitorio, el juzgado lo aprecia como un petitorio que persigue la liberación total o absoluta de la compra o importación de vacunas. De igual manera lo entiende el Procurador Público del Congreso de la República cuando afirma:

*“...el demandante....pretende que en vía jurisdiccional se ordene al Estado, representado por el Ministerio de Salud, a que se aplique de manera genérica y abstracta la liberalidad de adquisición de vacunas contra el COVID 19 contempladas en la Ley 31091 y su reglamento sin pasar por el tamizaje de control, evaluación y aprobación de tales productos o bienes a ser aplicados sobre el cuerpo y salud humana en el territorio peruano, contemplados también en las citadas normas...sin mayor sustento pretende que el Estado se aparte de su rol ejecutivo de protección a la Salud Pública que se le permita la negociación privada de vacunas sin haber cumplido con los procedimientos sanitarios, lo cual podría perjudicar la vida y salud de las personas...”*

**Vigésimo primero.**- En lo concerniente a este enfoque del petitorio de la demanda, el juzgado debe resaltar que no se adhiere a una posición de liberación total sin el cumplimiento de un procedimiento técnico sanitario. La ley 31091, acertadamente ha creado un registro sanitario condicional a fin de poder adquirir las vacunas, conforme se desprende de su Disposición Complementaria que modifica el **artículo 8**<sup>5</sup> de la ley 29459, Ley de los Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios. De esta manera toda importación que se realice debe sujetarse al cumplimiento de estos requisitos técnicos, pudiendo el Estado en todo caso, celebrar convenios con la empresa privada, a fin de aplicar el **Decreto de Urgencia 031-2021**<sup>6</sup>, y de ese modo indemnizar a las personas vacunadas que sufran efectos adversos.

**Vigésimo segundo.**- En este sentido, el Juzgador de ninguna manera puede autorizar una liberación de importación total o absoluta. No es

---

<sup>5</sup> **Artículo 8.-** “.....Todos los productos comprendidos en la clasificación del artículo 6 de la presente Ley requieren de registro sanitario. El registro sanitario faculta a su titular para la fabricación, la importación, el almacenamiento, la distribución, la comercialización, la promoción, la dispensación, el expendio o el uso de dichos productos.... Se otorga registro sanitario condicional por un año a los medicamentos y productos biológicos con estudios clínicos en fase III con resultados preliminares, en la prevención y tratamiento de enfermedades gravemente debilitantes o potencialmente mortales que dan lugar a una emergencia declarada por riesgos o daños a la salud pública a nivel nacional declarada por el Poder Ejecutivo o por la Organización Mundial de la Salud. Este registro será renovable, siempre que cumpla con lo establecido en el reglamento respectivo...”

<sup>6</sup> Este decreto ha sido emitido el día 10 de marzo del 2021, y este decreto aprueba medidas socioeconómicas financieras para asegurar el financiamiento del proceso de inmunización contra la covid-19, a su como el pago de obligaciones a cargo del Estado a favor de las personas que recibieron en territorio peruano las vacunas contra la covid-19. En su artículo primero establece que el Estado puede indemnizar a las personas vacunadas que presenten un efecto severo en la salud, es decir, un efecto adverso.

atribución del Poder Judicial, modificar las atribuciones y funciones principales del Ministerio de Salud, que según el artículo 4 del Decreto Legislativo 1161, es el ente rector en materia de salud, y según la Primera Disposición Complementaria de dicho Decreto Legislativo el Ministerio de Salud es la autoridad máxima en salud a nivel nacional que tiene a su cargo la formulación, dirección y gestión en materia de salud, de manera que si para la importación de medicamentos y vacunas contra el coronavirus se establece el cumplimiento de requisitos técnicos, como son los registros sanitarios definitivos o condicionales, etc, eso debe y tiene que respetarse, **sin embargo**, en la regulación de estos requisitos tampoco pueden afectarse derechos fundamentales, como se ha comprobado en este caso, cuando no se regula de manera clara y precisa que las empresas del sector privado puedan importar vacunas contra la Covid-19, de tal manera que contribuyan en el plan nacional de vacunación antes mencionado.

**Vigésimo tercero.**- No puede pasar desapercibida la defensa del Procurador Público del Consejo de Ministros cuando en su escrito de contestación señala que de admitirse la posibilidad de que el sector privado pretenda adquirir vacunas podría generarse discriminación. Al respecto textualmente señala lo siguiente:

“...75.- En tal sentido, admitirse la posibilidad de que el sector privado pretenda adquirir vacunas contra el coronavirus – COVID-19, para los trabajadores y personas que opten por descongestionar el servicio público, EN UN CONTEXTO DONDE SE VIENE EVIDENCIADO QUE EXISTE UNA ESCASEZ DE VACUNAS CONTRA EL COVID-19 NO SOLO CAUSARÍA UN RETRAZO (sic) EN LAS NEGOCIACIONES QUE VIENE REALIZANDO EL ESTADO PERUANO SINO QUE ADEMÁS VULNERARIA EL DERECHO A LA IGUALDAD DE CONDICIONES Y A LA NO DISCRIMINACIÓN POR LA CONDICIÓN ECONÓMICA...También se permitiría saltarse del cronograma de vacunas establecido por el Ministerio de Salud...el permitirse que el sector privado importe las vacunas para inocular a su personal, se vulnera este derecho a la igualdad y no discriminación, pues, se encuentra dirigido a beneficiar sólo a un determinado grupo de personas que cuentan con un trabajo formal....SI SE CONSIGUIERA QUE SE UTILICE LA IMPORTACION DE VACUNAS PARA SU COMERCIALIZACION CONLLEVARIA QUE ACCEDEN (sic) A LAS VACUNAS AQUELLAS PERSONAS QUE CUENTEN CON SOLVENCIA ECONOMICA PARA SU ADOUSICION”

**Vigésimo cuarto.**- En cuanto a que el procedimiento de vacunación que puedan realizar las empresas del sector privado signifiquen un salto al plan de vacunación, hemos afirmado que eso es cierto, pero a la vez hemos señalado que ello contribuiría al avance de la vacunación, pues, en nada interfiere el Plan que lleva a cabo el Ministerio de Salud. La vacunación del personal del sector privado significaría ayudar al Estado a vacunar más personas. El plan de vacunación efectuado por el Ministerio de Salud seguiría en marcha, en tanto, el Plan de Vacunación alternativo en las empresas del sector privado, que además sería elaborado por el mismo Ministerio de Salud, **favorecería** a la celeridad en el plan de Vacunación, donde igualmente se empezaría vacunando a las personas de avanzada edad, y terminando con las personas de entre 18 y 59 años, en concordancia con el plan nacional de vacunación, es decir, se vacunaría siguiendo la misma lógica que aplica el ente rector, en primer lugar a los vulnerables y luego a las demás personas. En ese sentido, a fin de evitar duplicidades, se haría un registro de vacunación en el sector privado, y de este modo se favorece al avance ordenado en la vacunación, sin incurrir en discriminación alguna. En cuanto a la comercialización de la vacuna, como hemos señalado líneas arriba, **la importación de vacunas sólo sería para efectuar una distribución gratuita.**

**Vigésimo quinto.**- La ausencia de un marco regulatorio que permita importar vacunas a la empresa privada no favorece a la protección de la vida y la salud de la población de nuestro país, debiendo tener acceso el sector privado a las vacunas. Si bien es cierto, por ahora la oferta de vacunas es escasa nivel mundial, no está muy lejana la época en que el mercado incrementa la producción y pueda atender la demanda de vacunas por parte del sector privado, en cuyo contexto de contarse ya con un marco regulatorio claro y sencillo, no se tendría que atravesar un período de apremios en la importación, y de esa forma se atendería con mayor prontitud a la población. No podemos soslayar la información que a diario se recibe sobre este novedoso virus, pues, hace unos días la Primera Ministra Violeta Bermudez declaró que puede requerirse de vacunación anual y por eso se sigue negociando la compra de vacunas con más laboratorios. Es decir, a nuestro entender tendría una naturaleza parecida al virus de la gripe común. A la fecha no se sabe cuánto tiempo demora la inmunidad de la vacuna<sup>7</sup>. En tanto, el Poder Ejecutivo, o el ente rector en salud, no adopten medidas anticipativas que regulen la autorización de la importación de vacunas, **se mantiene latente la amenaza de afectación del derecho a la salud y a la vida.**

---

<sup>7</sup> Katherine O Brian experta en vacunas de la OMS. Ver en: <https://news.un.org/es/story/2021/02/1488042>

**Vigésimo sexto.**- Esta situación de amenaza permanente a los aludidos derechos (salud y vida) hacen inaplicable cualquier plazo de prescripción para iniciar un proceso de amparo, pues, estamos ante una amenaza que se mantiene en el tiempo, y la omisión del Estado en regular la participación de las empresas del sector privado en la importación, hacen que no transcurra ningún plazo de prescripción, conforme a lo dispuesto en el artículo 44° inciso 5 del Código Procesal Constitucional.

**Vigésimo sétimo.**- La ausencia de un marco regulatorio en la importación de vacunas por parte de las empresas del sector privado no sólo ha sido advertido por este Poder del Estado, sino también ha sido advertido por el Congreso de la República, siendo que el Pleno del Congreso el día 23 de Abril del 2021, aprobó el Proyecto de Ley No. 7334/2020-CR, Proyecto de Ley que autoriza al sector privado a la adquisición, importación, conservación y distribución de la vacuna contra la covid-19, donde se señala que la ley tiene por objeto crear un marco legal que autorice a las empresas del sector privado para la adquisición, importación, conservación, comercialización y distribución de la vacuna contra la Covid-19, proveniente de diferentes laboratorios internacionales u organismos debidamente autorizados, y que tiene por finalidad coadyuvar a la vacunación masiva de los trabajadores y población en general, de manera facultativa, para salvaguardar sus derechos a la dignidad, a la vida, a la salud, así como optimizar los principios económicos contemplados en la Constitución, respetando las medidas de control sanitario. Cabe citar su artículo 6.2, que dispone que en el plazo de 5 días hábiles la DIGEMID responde las solicitudes de autorización de registro sanitario que le requieran las empresas o gremios empresariales que adquieran o importen las vacunas. Ahora bien, sabemos también que este proyecto aprobado por el Congreso de la República ha sido remitido a la Presidencia de la República para su promulgación, sin embargo, la Presidencia de la República ha remitido el Oficio No. 296-2021-PR, de fecha 21 de Mayo del 2021, dirigida a la Titular del Parlamento señalando que el proyecto ha sido observado. A esta fecha tenemos entonces que dicha ley no ha sido publicada, revelando que el Poder Ejecutivo, aun cuando a través del Ministro de Salud Dr. Oscar Ugarte, señale que los privados pueden negociar vacunas<sup>8</sup>, lo cierto es que dicho Poder del Estado no tiene la voluntad de reglamentar de forma clara y precisa la autorización que deben tener las empresas del sector privado para poder importar vacunas.

---

<sup>8</sup> <https://gestion.pe/signwall/?outputType=signwall&signwallHard=1>

**Vigésimo octavo.**- En este orden de ideas, resulta razonable no solo autorizar la importación de vacunas a la empresa privada a fin de contrarrestar el avance de la Pandemia del Covid-19, sino también debe exhortarse al Poder Ejecutivo, especialmente al Ministerio de Salud y a la Presidencia del Consejo de Ministros cumplan con emitir normativa reglamentaria que regule un procedimiento ágil y de corto plazo, con los debidos controles sanitarios, de tal suerte que se permita a las empresas del sector privado la importación de vacunas contra el Covid-19, tal como se viene haciendo en algunos países de nuestra región, como Colombia y Ecuador. El Juzgado opta por la **exhortación** y no por el **requerimiento**, por respeto al principio de independencia de poderes, y además porque no existirá mayor obstáculo para elaborar dicha reglamentación, habida cuenta que las entidades demandadas a través de los procuradores de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Salud han señalado que no hay restricción para que los privados puedan importar la vacuna.

**Vigésimo noveno.**- Finalmente debemos señalar que el Procurador Público de la Presidencia del Consejo de Ministros señala que de pretender la empresas privadas adquirir vacunas ello generaría competencia incrementando la demanda y el precio de las vacunas, **sin embargo**, ello no es del todo cierto, ya que no adjunta un informe técnico que sustenten dicha aseveración, además en el mundo existen muchos laboratorios que están elaborando la vacuna. Por tanto, las demás pruebas actuadas y no glosadas en la presente resolución no enervan las conclusiones a las que ha llegado el Juez.

**Trigésimo.- De las costas y costos.**- Si bien es cierto el artículo 56 del Código Procesal Constitucional dispone que al declararse fundada la demanda procede el pago de costas y costos, sin embargo, en el presente caso, existen razones para exonerar de su pago, pues, las entidades demandadas de alguna manera al señalar que no hay prohibición para que las empresas importen, ello ha facilitado el análisis en la solución célere de este proceso, que además se justifica por el riesgo que existe en la salud y la vida de miles de personas, no habiendo causado dichas entidades mayor obstaculización para resolver esta controversia constitucional, por lo que aplicando supletoriamente el artículo 412° del Código Procesal Civil, se debe exonerar a la parte vencida el pago de las costas y costos del proceso.

### **III.- PARTE RESOLUTIVA.-**

Por estas consideraciones, impartiendo justicia a nombre del Pueblo, el Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de La Molina y Cieneguilla **FALLA** declarando **FUNDADA EN PARTE** la demanda de **ACCION DE**

**AMPARO**, interpuesta por el ciudadano Alvaro Paz de la Barra Freigeiro contra la Presidencia del Consejo de Ministros; Ministerio de Salud y Congreso de la Republica, en consecuencia, se resuelve lo siguiente:

**Primero.**-Declarar **INAPLICABLES** a las empresas del sector privado, las siguientes normas: **a)** el artículo 5 de la Ley 31091, en el extremo que establece (el cumplimiento) del esquema de vacunación con participación de los gobiernos regionales y de los sectores de la salud para garantizar el acceso y cobertura; y **b)** la Resolución Ministerial No. 848-2020/MINSA, que aprueba el Plan Nacional de Vacunación.

**Segundo.**- **AUTORIZAR** a las empresas del sector privado que puedan importar vacunas contra el Covid-19, para su distribución gratuita a su personal y a sus familiares directos, pudiendo realizar la inoculación respetando los protocolos de higiene y seguridad que establece el Ministerio de Salud.

**Tercero.**- **EXHORTAR** al Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Salud y la Presidencia del Consejo de Ministros, que en un plazo razonable reglamenten de manera clara y precisa el procedimiento que las empresas del sector privado deben seguir para la importación de la vacuna contra el Covid -19.

**Cuarto.**- **EXHORTAR** al Poder Ejecutivo que trabaje de manera conjunta con los Gobiernos Locales y Regionales en el proceso de vacunación a la población, a fin de procurar que durante este año se culmine con la vacunación de las personas de entre 59 y 18 años de edad.

**Quinto.**- Declarar **INFUNDADA** la demanda en el extremo de ordenar la liberalización total de la importación de vacunas contra el Covid-19, para su libre comercialización, sin sujeción a los requisitos sanitarios.

**Sexto.**- Declarar **INFUNDADA** la demanda en el extremo que se autorice a los Gobiernos Locales y Regionales la importación de las mencionadas vacunas.

**Sétimo.**- **EXONERAR** del pago de **costas y costos del proceso**; **NOTIFIQUESE** a las partes.-