

22174



PODER JUDICIAL  
DEL PERÚ



09

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA  
SEGUNDA SALA CONSTITUCIONAL**

Nueva Sede: Piso 8. Edificio Javier Alzamora Valdez

“Año del bicentenario de la consolidación de nuestra independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”<sup>1</sup>

Lima, 13 de junio de 2024

**OFICIO N° 072-2024-P-2°SC-CSJLI-PJ**

Señora Doctora:

**María Delfina Vidal La Rosa Sanchez**

Presidenta de la Corte Superior de Justicia de Lima

Presente. –

Referencia: Expediente N° 00880-2021-0-1801-SP-DC-02  
Segunda Sala Constitucional de Lima

Tengo el honor de dirigirme a su Despacho, a fin de que ordene a quien corresponda, cumpla con realizar la **publicación a texto completo en el portal de la página web del Poder Judicial**, de la **Sentencia de Acción Popular** (Resolución N° 14) de fecha 19 de marzo de 2024 que resolvió declarar infundada la demanda, esto con la finalidad de **notificar por edicto** la precitada resolución judicial, en atención al mandato dispuesto por la Segunda Sala Constitucional de Lima en la Resolución N° 16 de fecha 29 de mayo de 2024 que dispuso: “notifíquese por edicto la Sentencia, a través del Portal de la página web del Poder Judicial”.

Se precisa que, al no haberse notificado la Sentencia en la única dirección señalada por los demandantes debido a que no existe, aunado al hecho de que la defensa técnica no ha consignado su casilla electrónica, en aplicación del artículo 165° del Código Procesal Civil en cuanto: “La notificación por edictos procederá cuando se trate de personas inciertas o cuyo domicilio se ignore”, procede se notifique por edicto la Sentencia de Acción Popular (Resolución N° 14) de fecha 19 de marzo de 2024 que resolvió declarar infundada la demanda. (Se adjunta copia simple de la sentencia a texto completo materia de publicación)

Es propicia la oportunidad para expresarle a usted las muestras de mi consideración.

Atentamente,



**PODER JUDICIAL**

**ROBERTO VILCHEZ DAVILA**  
PRESIDENTE

Segunda Sala Constitucional  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA

<sup>1</sup> Decreto Supremo N° 1292023-PCM. Publicado en normas legales del diario oficial El Peruano el 26.12.2023

360



PODER JUDICIAL



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA  
SEGUNDA SALA CONSTITUCIONAL**

Expediente N° : 00880-2021-0-1801-SP-DC-02  
Demandante : Isolina Ines Uruarte Ortega y Otros  
Demandado : Presidencia del Consejo de Ministros  
Materia : Proceso de Acción Popular  
Vista de causa : 19.03.2024 (3)

35  
03-04

PODER JUDICIAL

RICARDO DANIEL ESPINO VIGIL  
SECRETARIO DE SALA  
Segunda Sala Constitucional  
Corte Superior de Justicia de Lima

**RESOLUCIÓN NÚMERO CATORCE**

Lima, diecinueve de marzo  
del año dos mil veinticuatro

27 MAR 2024

**I. VISTOS:**

Habiéndose analizado y debatido la causa, conforme lo prescriben los Artículos 131° y 133° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, este colegiado integrado por los Señores: Vilchez Dávila, Romero Roca y Suarez Burgos -quien interviene como ponente- emite la siguiente decisión judicial:

**II. RESULTA DE AUTOS:**

**De la demanda**

2.1. La parte demandante, Isolina Ines Uruarte Ortega y otros, mediante escrito de fecha 13 de diciembre de 2021, obrante de folios 49 a 65, interponen demanda de Acción Popular contra el Artículo número 8 del Decreto Supremo N° 179-2021-PCM (de fecha 9 de diciembre del 2021) y todos los demás Decretos Supremos y normas que dicte posteriormente el Poder Ejecutivo que obliguen directa e indirectamente a la vacunación con las dosis de la vacuna contra el COVID-19 para el libre tránsito mediante la exigencia de la presentación de carné de vacunación, ello por ser totalmente inconstitucionales y violatorias del derecho a la vida, a la salud y a la integridad física.



- 2.2. La parte demandante sustenta su pretensión constitucional, básicamente, en el hecho de que al dictarse el Artículo número del Decreto Supremo N° 179-2021-PCM (de fecha 9 de diciembre del 2021), se comenzó a coaccionar a la población a que se inocule las dosis de la vacuna contra el Covid-19, y lamentablemente cada cierto periodo se seguía ampliando el estado de Emergencia sanitaria en el país con un nuevo Decreto Supremo dictado por el Poder Ejecutivo - norma que servía de "caballo de troya" para la coacción a la población a que se inocule las dosis de vacuna contra el covid-19 situación que se repitió el año 2021 al dictar el Poder Ejecutivo el Decreto Supremo N° 179-2021-PCM.
- 2.3. Asimismo, mediante el Decreto Supremo N° 179-2021-PCM se coacciona mediante el carnet de vacunación a los ciudadanos a que se vacunen para que puedan transitar libremente.
- 2.4. Igualmente, mediante dicho Artículo se observa que disponen a los trabajadores de las entidades públicas a vacunarse de manera obligatoria. Además, las restricciones de horario de acuerdo al nivel de emergencia que corresponda a cada provincia.
- 2.5. Finalmente, es importante señalar que en el mismo Artículo se señala que los infractores a las disposiciones sanitarias y relativas al estado de emergencia ya no podrán realizar cualquier trámite ante cualquier entidad del estado. Es decir, prácticamente el inicio de la "muerte civil".

#### De la contestación de la demanda

- 2.6. Observamos por los argumentos planteados se solicitó la suspensión y declarar improcedente o infundada la demanda.
- 2.7. Se solicita suspender la demanda hasta que la Sala Suprema resuelva el proceso de acción popular que se tramita en el mencionado expediente el Numero 12489-2021.
- 2.8. Asimismo, también se solicita declarar improcedente la demanda, ya que el demandante pretende cuestionar la potestad del Poder Ejecutivo para declarar el estado de emergencia y adoptar las medidas pertinentes para reestablecer la normalidad constitucional.
- 2.9. Igualmente, para declarar infundada la demanda se analizó que el demandado pretende sustentar sus argumentos mediante un razonamiento especulativo respecto a la eficacia de la política nacional de salud implementada a causa de la pandemia Covid 19, así como también sobre supuestas conspiraciones de una nueva "normalidad" y sobre la naturaleza y condiciones científicas de las vacunas, con la intención de que se dilucidan aspectos técnicos

PODER JUDICIAL

RICARDO DANIEL ESPINO VIGIL  
SECRETARIO DE SALA  
Segunda Sala Constitucional  
PODER JUDICIAL DE PERU

27 MAR 2024



3  
362

científicos en un proceso de acción popular, lo cual desnaturaliza los alcances de este proceso de control normativo.

2.10. Por lo cual, en la resolución numero 2 del 4 de marzo del 2022. Declaran improcedente el pedido de suspensión del proceso.

### III. FUNDAMENTOS:

#### De la finalidad del proceso de acción popular


3.1. De conformidad a lo dispuesto en el Artículo 200º de la Constitución Política y artículos II y 75º del Código Procesal Constitucional, son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales; siendo que en el caso de la acción popular esta finalidad consiste en la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa, las cuales pueden ser directa o indirecta, de carácter total o parcial, y tanto por la forma como por el fondo.

3.2. En tal sentido, la demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley, o cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso, a tenor de lo establecido en el artículo 76 del Código acotado; y constituye un mecanismo de control abstracto de la constitucionalidad y legalidad de las normas jurídicas, distinguiéndose de las acciones de inconstitucionalidad por su objeto, en virtud de lo cual resulta irrelevante la invocación de un interés directo del reclamante, pues se persigue tutelar la constitucionalidad y legalidad del sistema normativo.

#### De las disposiciones legales cuestionadas

3.3. Conforme se advierte del petitorio, fundamentos y recaudos de la demanda, es materia de cuestionamiento en el presente proceso de acción popular, el Decreto Supremo N° 179-2021-PCM que prorroga y delimita de manera precisa y exacta el artículo numero 8 el Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19. Así como todos los demás Decretos Supremos y normas que dicte posteriormente el Poder Ejecutivo.

PODER JUDICIAL

  
RICARDO DANIEL ESPINO VIGIL  
SECRETARIO DE SALA  
Sala Presidencial



363

**De la delimitación de la materia controvertida**

3.4. Resulta pertinente delimitar y precisar cuál sería la materia controvertida que se plantea en el presente proceso de acción popular, respecto de lo cual corresponderá que este Colegiado emita pronunciamiento de fondo. En ese sentido, la demanda interpuesta plantea como materia controvertida determinar si los decretos supremos cuestionados en sede constitucional establecen:

“la obligación de los ciudadanos a ser sujetos de vacunación, en contra de su voluntad, bajo amenaza de impedir su acceso a lugares públicos (centros médicos y hospitalarios, centros comerciales, mercados, bancos, restaurantes, entre otros), transportarse (servicio de transporte interprovincial), trabajar de manera presencial (trabajadores del sector salud) e impedir el ejercicio de sus derechos civiles, si no cuenta con certificado de vacunación completa”.

**Del principio de supremacía de la Constitución y jerarquía normativa**

3.5. Todos los poderes públicos se encuentran plenamente sometidos a la eficacia y fuerza normativa de la Constitución. Este es un principio básico de nuestro ordenamiento constitucional que implica la supremacía normativa de la Constitución y se encuentra recogida tanto en su vertiente objetiva, conforme a la cual la Constitución preside el ordenamiento jurídico (artículo 51º), como en su vertiente subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos (artículo 45º) o de la colectividad en general (artículo 38º) puede vulnerarla válidamente.

3.6. En ese sentido, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 0022-2004-AI/TC ha señalado que el “artículo 51º de la Constitución, que consagra el principio de jerarquía normativa y supremacía normativa de la Constitución, dispone que la Constitución prevalece sobre toda norma legal y la ley sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. Conforme al sistema de fuentes diseñado por la Norma Suprema y a sus artículos 51.º, 200.º inciso 4), 102.º inciso 1) y 106.º, la categoría normativa de leyes comprende a las leyes ordinarias y a las leyes orgánicas, las cuales tiene la misma jerarquía jurídica”.

**Del estado de emergencia nacional a consecuencia del Covid 19**

PODER JUDICIAL  
RICARDO DANIEL ESPINO VIGIL  
SECRETARIO DE SALA  
Segunda Sala Constitucional  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE PERU

27 MAR 2024



364

3.7. Cabe indicar que es de público conocimiento que con fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud calificó el brote de coronavirus COVID-19 como una pandemia, al haberse extendido en más de cien países del mundo de manera simultánea; y que mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA se declaró el Estado de Emergencia Sanitaria a nivel nacional, por el plazo de noventa días calendario, por la existencia del COVID-19, el mismo que se ha venido prorrogando hasta la actualidad, debido el riesgo elevado que representa la pandemia del COVID-19 para la salud y la vida de las personas; y la aparición de nuevas variantes de dicho virus, tales como la variante Delta y Omicrón.

3.8. En tal sentido, el Presidente de la República, en el ejercicio de la potestad establecida en los artículos 118° incisos 4 y 14 y 137° de la Constitución Política del Estado, mediante el Decreto Supremo N° 184-2020-PCM, y sus modificatorias los Decretos Supremos N°s 167, 168, 174 y 179-2021-PCM, ha venido declarando el estado de emergencia nacional a consecuencia de la pandemia del Covid-19, y ha dispuesto como parte de la política nacional de salud de interés público y en el marco de la nueva convivencia social, las acciones diferenciadas a fin de garantizar la protección a la vida y salud de la población y frenar y combatir los altos índices de contagio y propagación de la Covid-19, lo que en virtud a las evaluaciones epidemiológicas, podrá ir variando en el lugar y en el tiempo, todo ello a fin de priorizar la protección de los derechos a la vida y la salud de las personas.

3.9. En este contexto se han venido aprobando, entre otras, algunas medidas sanitarias y restricciones al libre tránsito de las personas, tales como lo relacionado al uso obligatorio de mascarillas quirúrgicas, protector facial, distanciamiento social, toque de queda, reducción de aforo en establecimientos comerciales, y, últimamente, presentación del carnet de vacunación con dosis completa para el uso del servicio de transporte público interprovincial e ingreso a locales cerrados.

3.10. En principio, resulta importante precisar, conforme a lo expuesto anteriormente, que todos los derechos reconocidos por la Constitución no son absolutos y están sujetos a las limitaciones que la propia Constitución o la ley establece, que pueden deberse por diversas razones y circunstancias especiales y excepcionales, entre ellos, por razones de salud pública; y, en ese sentido, resulta

RICARDO DANIEL ESPINO VIGIL  
SECRETARIO DE SALA  
Segunda Sala Constitucional



365

razonable que en el marco de una emergencia sanitaria y una pandemia como la que estamos enfrentado, en procura de minimizar los riesgos de transmisión y contagio, con las graves consecuencias que acarrea a los individuos y el colapso de los sistemas de salud, y evitar la muerte de miles de personas, y como parte de una política sanitaria, se restrinjan o limiten algunas libertades; razón por la cual no se advierte arbitrariedad en estas restricciones<sup>1</sup>. Por lo expuesto, se advierte que el Decreto Supremo N° 179-2021-PCM, no establece el carácter obligatorio del esquema de vacunación contra el Covid19, como lo denuncia la parte demandante, maxime si tiene por finalidad frenar el impacto que genera la Covid-19 con sus diversas variantes y salvaguardar el derecho a la vida y a la salud de todos los peruanos, en principio, no se trata de una medida manifiestamente arbitraria o desvinculado de los motivos que generaron la declaratoria de la emergencia sanitaria, todo lo

<sup>1</sup> La libertad de tránsito o derecho de locomoción reconoce el derecho de poder circular libremente o sin restricciones por el ámbito de nuestro territorio, y que, en tanto sujetos con capacidad de autodeterminación, tienen la libre opción de disponer cómo o por dónde deciden desplazarse, sea que dicho desplazamiento suponga facultad de ingreso a nuestro Estado, circulación o tránsito dentro de él, o sea que suponga simplemente salida o egreso del país; lo cual también se encuentra reconocido en los artículos 12° y 13° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 22° de la Convención Americana de Derechos Humanos. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 05994-2005-HC/TC, ha dejado establecido que "Siendo el derecho de tránsito o de locomoción un atributo con amplios alcances, se encuentra, sin embargo, por mandato expreso de la propia Constitución y conforme a los criterios recogidos por los instrumentos internacionales antes referidos, sometido a una serie de límites o restricciones en su ejercicio". Ahora bien, se precisa en dicha jurisprudencia constitucional que dichas restricciones pueden ser de dos clases, a saber:

i) **Explícitas:** aquellas que se encuentran reconocidas de modo expreso y pueden estar referidas tanto a supuestos de **tipo ordinario** como los enunciados por el inciso 11) del artículo 2° de la Constitución (mandato judicial, aplicación de la ley de extranjería o razones de sanidad), como a supuestos de **tipo extraordinario**, los previstos en los incisos 1 y 2 del artículo 137° de la Constitución (referidos a los estados de emergencia y de sitio, respectivamente). En tal sentido, por razones de sanidad también puede verse restringido el derecho de tránsito, a efectos de garantizar que el ejercicio de dicho atributo no ponga en peligro derechos de terceros o, incluso, derechos distintos de la misma persona que intenta el desplazamiento. Tal contingencia podría ocurrir en el caso de una epidemia o grave enfermedad que pudiese detectarse en determinada zona o sector del territorio del país. En tales circunstancias la restricción del derecho de tránsito se vuelve casi un imperativo que el ordenamiento, como es evidente, está obligado a reconocer y, por supuesto, a convalidar. Del mismo modo, en los estados de emergencia o de sitio, que suelen encontrarse asociados a causas de extrema necesidad o grave alteración en la vida del Estado, resulta posible limitar el ejercicio de determinados atributos personales, tales como el derecho de tránsito o de locomoción, pero no el ejercicio de la totalidad del derecho o los derechos de todos los ciudadanos, sino sólo aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los objetivos de restablecimiento a los que propende el régimen excepcional, para efectos de lo cual ha de estarse a lo determinado por referentes tan importantes como la razonabilidad y la proporcionalidad.

ii) **Implícitas:** Se trata de vincular el derecho a la libertad de tránsito con otros derechos o bienes constitucionalmente relevantes, a fin de poder determinar, dentro de una técnica de ponderación, cuál de todos ellos es el que, bajo determinadas circunstancias, debe prevalecer. Un caso específico de tales restricciones opera precisamente en los supuestos de preservación de la seguridad ciudadana, en los cuales se admite que, bajo determinados parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, es posible limitar el derecho aquí comentado.

RICARDO DEL ESPINO VICIL  
SECRETARIO DE SALA  
Segunda Sala Constitucional  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA DEL PERU

7. MAR 2024



36x

contrario, tiene relación directa con las causa o motivo (pandemia mundial que pone en grave riesgo la salud de todos los peruanos) que generó la declaratoria del estado de emergencia.

3.11. Aunado a ello, cabe traer a colación lo señalado por el Tribunal Constitucional en los fundamentos 42 y 43 en la STC recaída en el Exp. N° 00233-2022-PA/TC respecto a la medida del uso obligatorio de la mascarilla, donde argumentó que: "42. En las circunstancias descritas, este Tribunal interpreta que la medida consistente en haber establecido el uso obligatorio de mascarillas por parte de toda la colectividad como consecuencia del estado de emergencia sanitaria, no aparece como reprochable a la luz del repertorio de opciones de política sanitaria y priorización de la salud pública, teniendo, por ende, plena validez o legitimidad constitucional. Entender las cosas de modo contrario hubiese significado colocar a la colectividad en su conjunto en una situación de notoria incertidumbre y latente inseguridad. 43. Naturalmente no está demás advertir que, al asumirse esta posición, tampoco se está diciendo que una medida como la objetada mediante el presente proceso tenga que ser permanente o indeterminada en el tiempo. En la medida en que las razones que condujeron a su adopción se han sustentado en una situación excepcional y esta última es por definición temporal o transitoria, y también si las condiciones de la pandemia van cambiando, se irá relativizando el carácter obligatorio del uso de mascarillas. Esto último, por lo demás, ya se ha ido produciendo, como se ha dado cuenta en los fundamentos 4 y 5 de la presente sentencia."

3.12. Al respecto, se puede apreciar que el máximo intérprete de la constitución se ha pronunciado y ha dejado sentado que el uso obligatorio de la mascarilla dispuesto por el gobierno peruano no implica una medida arbitraria e inconstitucional, todo lo contrario, reafirma que dicha medida se encuentra revestida de constitucionalidad debido a que su emisión respondió a una situación excepcional como la pandemia generada por el Covid-19, el cual tenía como fin de frenar los contagios masivos y la pérdida de vidas humanas por dicho virus.

3.13. Finalmente, corresponde agregar también que a la presente fecha la medida cuestionada ha perdido vigencia conforme se desprende del artículo 3 del Decreto Supremo 041-2022-PCM, publicado con fecha 23 de abril de 2022, toda vez que dispuso que el uso obligatorio de las mascarillas en sus principales modalidades (KN95, quirúrgica de tres pliegues y de carácter comunitario -tela-)

MAR 2024





367

ha quedado relativizado o resulta opcional en los espacios abiertos en el caso de aquellos departamentos que tengan el 80 % de cobertura de vacunación contra el Covid-19, tanto respecto de aquellas personas que tengan de 60 años a más y cuenten con tres dosis, como respecto de aquellas personas que tengan de 12 años a más y cuenten con solo dos dosis; sumado a ello, corresponde indicar que en el artículo 4 del Decreto Supremo 108- 2022-PCM, publicado con fecha 28 de agosto de 2022, además de reiterar lo ya señalado, también establece el uso opcional de mascarillas por parte de los alumnos y alumnas en los centros educativos. En ese sentido corresponde declarar infundada la presente demanda de acción popular.

**IV. DECISION:**

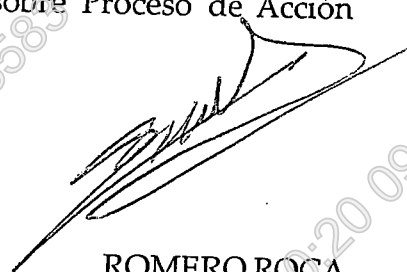
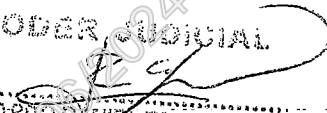
Por los fundamentos expuestos, éste Colegiado, con la autoridad que le confiere el artículo 138º de la Constitución Política del Perú y la Ley, impartiendo justicia en nombre de la Nación, se resuelve:

Declarar **INFUNDADA** la demanda de acción popular interpuesta por señora Isolina Ines Uruarte Ortega y Otros, mediante escrito de fecha 13 de diciembre de 2021, obrante de folios 49 a 65, contra el Presidencia del Consejo de Ministros

En los seguidos por Isolina Ines Uruarte Ortega y otros contra el Presidencia del Consejo de Ministros y otros sobre Proceso de Acción Popular.

  
SÁNCHEZ DAVILA

  
SUAREZ BURGOS

  
ROMERO ROCA  
PODER JUDICIAL  
  
RICARDO DANIEL ESPINO VIGIL  
SECRETARIO DE SALA  
Segunda Sala Constitucional  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA

27 MAR 2024



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**SEGUNDA SALA CONSTITUCIONAL**

Esq. Abancay y Colmena S/N Edificio Alzamora Valdéz- piso 6- Cercado de Lima.

S.S. **VILCHEZ DAVILA**  
**ROMERO ROCA**  
**SUAREZ BURGOS**

**EXPEDIENTE N° 00880-2021-0**  
**RESOLUCION NÚMERO DIECISEIS**  
Lima, veintinueve de mayo  
Del dos mil veinticuatro. –

Con la razón que antecede: Estando a lo señalado por el Secretario de Sala y a pesar de haberse efectuado las notificaciones físicas y electrónicas a la parte demandante y a fin de no vulnerar su derecho de defensa, **Dispusieron:** Notifíquese por edicto la Sentencia, a través del portal de la página web del Poder Judicial, debiendo el Secretario de Sala con realizar las gestiones pertinentes para tal efecto, y fecho dese cuenta.

PODER JUDICIAL  
  
RICARDO DANIEL ESPINO VIGEL  
SECRETARIO DE SALA  
Segunda Sala Constitucional  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA

03 JUN 2024