



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

EXPEDIENTE : 10790-2024-0-1801-JR-DC-02
MATERIA : ACCION DE CUMPLIMIENTO
JUEZ : MEZA SORIA, SARA MILKA
DEMANDADO : PROCURADURIA DEL MINISTERIO DE SALUD
MINISTERIO DE SALUD
DEMANDANTE : LOPEZ LINARES, JESUS ROBERTO
CASTILLO CASTRO, MARLON
CHAVEZ ALVARADO SUSANA, Y OTROS
CHAVEZ ALVARADO, SUSANA ISABEL

SENTENCIA

RESOLUCIÓN N° 07

Lima, 20 de agosto del 2025

I. VISTO:

El escrito de demanda, obrante a fs. 44-73, a través del cual, Susana Chávez Alvarado, Marlon Castillo Castro, Jesús Roberto López Linares y Robin Sergio Cruz Culquicondor, interpone **DEMANDA DE AMPARO**, contra la Oficina de Normalización Previsional- ONP, solicitando que:

- i)** Se ordene al Ministerio de Salud cumplir con lo establecido en la Resolución Ministerial N° 1024-2020/MINSA, que aprobó la Norma Técnica en Salud N° 169-MINSA/2020/DGIESP "Norma Técnica de Salud de Atención Integral del Adulto con Infección por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH)". En consecuencia se ordene al MINSA garantizar el abastecimiento y entrega gratuita de los medicamentos de primera línea que la norma señala (Tenofovir + Lamivudina + Dolutegravir), para el tratamiento del VIH a nivel nacional.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

II. FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA:

El accionante sustenta su demanda en los siguientes hechos:

- i)** Señala que, según datos del MINSA reportados hasta el 31 de agosto de 2024, existen un total de 94,944 casos de infección por VIH en el Perú. Entre 2015 y 2024, hay 525 niñas, niños y adolescentes entre 0 y 14 años que viven con VIH, además de 48,221 hombres y mujeres entre los 15 y 65 años viviendo con el virus. La cifra es mayor considerando lugares del país donde las personas mueren por SIDA sin haber sido detectadas por VIH y sin haber recibido tratamiento médico correspondiente.
- ii)** Alegan que, en mayo del 2024, diversas personas que viven con VIH denunciaron en redes sociales el desabastecimiento de medicamentos en distintos establecimientos de salud del país. Manuel Cavero, por ejemplo, denunció la falta de disponibilidad de Lopinavir, Ritonavir y Raltegravir, medicamentos esenciales para pacientes con VIH. Otras denuncias indicaron que pacientes estaban recibiendo medicamentos en cantidades insuficientes (10 pastillas en lugar de 90) y que algunos habían abandonado el tratamiento.
- iii)** Refieren que, el Grupo Impulsor de Vigilancia en Abastecimiento de Medicamentos Antirretrovirales (GIVAR), primer observatorio en VIH del país, ha denunciado la falta de medicamentos desde inicios del año hasta la fecha. GIVAR reporta que en 2023 se presentaron 179 casos de denuncias y quejas por desabastecimientos para VIH, mientras que en 2024 se han presentado 98 casos de denuncias por el mismo hecho.
- iv)** Precisan que, el 6 de agosto de 2024, el Ministerio de Salud emitió una Nota de Prensa señalando que no había realizado cambios a los tratamientos antirretrovirales para el VIH debido a desabastecimiento de medicamentos. Sin embargo, la Licenciada Lilian Alvarado, Responsable de Medicamentos e Insumos ESPC VIH/SIDA, ETS, informó mediante correo institucional N° 1319-OIS-ES VIH/SIDA-ETS-Hep/DMGS-DIRIS LC sobre medidas de



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

contingencia para afrontar la situación de medicamentos, destacando que "En el caso del suministro de tratamiento a los pacientes nuevos y continuadores para el IV Trimestre será: TEL400 ó Abacavir/Lamivudina+Dolutegravir como esquema alternativo al TLD".

- v)** Los demandantes presentan evidencia del desabastecimiento crónico de medicamentos a través de la Nota Informativa del Seguro Integral de Salud (SIS) N°000045-2024-SIS/GREP-RAC del 20 de junio de 2024, que muestra la cantidad de medicamentos prescritos y no entregados por la Unidad Ejecutora y el nivel de atención en el 2023.

La información revela que en la provincia de Utcubamba (región Amazonas), de 32,566,950 medicamentos prescritos en 2023, solo se entregaron 3,248,103, es decir solo se entregó 1 de cada 10 medicamentos. En las regiones más desabastecidas, ubicadas en la zona oriente del país, la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID) reporta que Lima, por ser una región con gran densidad poblacional, también tiene gran déficit de pacientes que viven con VIH.

- vi)** Señala además, que en Lima Metropolitana, entre enero y julio de 2024, el número de establecimientos con desabastecimiento mayor al 20% se ha reducido de 11 a 5, aunque algunos establecimientos llegaron hasta casi 40% de desabastecimiento en febrero. En la región Loreto, entre enero y julio, el número de establecimientos con desabastecimiento mayor al 20% llegó hasta 125, con algunos establecimientos mostrando desabastecimiento de hasta 90.65%.

- vii)** Refiere que, de 799 Establecimientos de salud que reportan Dolutegravir + Lamivudina + Tenofovir 50 mg + 300 mg + 300 mg tableta en el Sistema de Gestión SISMED del MINSA, 194 (24%) tienen stock cero, lo que representa una situación crítica para el tratamiento del VIH.

- viii)** Los demandantes fundamentan su pretensión en múltiples derechos constitucionales y normas legales:

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

- Derecho a la vida (artículo 2 de la Constitución): estableciendo que toda persona tiene derecho a la vida, lo que comprende también su integridad moral, psíquica y física, incluyendo directamente el libre desarrollo y bienestar, vinculados con el



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

salud, incluyendo el acceso a tratamientos y medicamentos esenciales sin discriminación.

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: señala que los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica.
 - Convención sobre los Derechos del Niño: precisa que los Estados reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades.
- xi)** Los demandantes citan precedentes del Tribunal Constitucional peruano, específicamente el Exp. N° 2945-2003-AA/TC, donde se estableció que la falta de provisión de medicamentos esenciales constituye una vulneración del derecho a la salud y a la vida digna. También referencian el Exp. N° 0749-2009-PA/TC, que coloca a las personas con VIH/SIDA en un nivel superlativo de protección respecto al resto del grupo poblacional.

III. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

La demandada, a fs. 217-267, se apersona al proceso y contesta la demanda en los siguientes términos:

- i)** El MINSA reconoce que mediante Carta N° 761-2024-PROMSEX del 28 de octubre de 2024, los demandantes solicitaron el cumplimiento del abastecimiento de medicamentos para el tratamiento del VIH según la norma técnica mencionada. Sin embargo, destaca que mediante Oficio N° D004140-2024-SG-MINSA trasladó la Nota Informativa N° D001263-2024-CENARES-DP-MINSA, brindando respuesta al documento presentado, sin negar ni rechazar el cumplimiento de la norma técnica, manifestando la posición institucional de cumplir con el dispositivo legal.



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

- ii)** El MINSA argumenta que no existe omisión que constituya un caso de conducta renuente, citando la Ley N° 30895 "Ley que fortalece la Función Rectora del Ministerio de Salud", que establece al MINSA como único ente rector en materia de salud a nivel nacional. Sostiene que ha cumplido con todas sus funciones rectoras establecidas en el artículo 5° de dicha ley, incluyendo la formulación de políticas, dictado de normas técnicas, conducción del sistema de salud, y establecimiento de normas para garantizar el acceso al aseguramiento universal en salud.
- iii)** Detalla que el Centro de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud (CENARES) es un órgano desconcentrado del Ministerio de Salud, competente en materia de homologación, programación, abastecimiento, almacenamiento y distribución de recursos estratégicos en salud. Según el MEMORANDUM N° D000310-2025-CENARES-DAD-MINSA, desde el año 2024 a la fecha se han realizado 472 PECOSAS hacia 37 destinos (DIRESA, Hospitales e Institutos) por un total de 27,120,240 unidades de medicamentos.
- iv)** El MINSA presenta un detallado anexo de "Acciones realizadas ante el riesgo de quiebre de stock de medicamentos utilizados en el tratamiento del VIH", donde especifica las medidas adoptadas para cada medicamento:
- Dolutegravir + Lamivudina + Tenofovir: Se cuenta con una entrega pendiente de 7,500,000 tabletas de la compra 2024, con entrega prevista para abril 2025. Se realizó una compra adicional de 4,500,000 tabletas para el primer trimestre 2025, liberadas en dos entregas parciales (1,947,060 unidades el 8 de enero y 2,552,940 unidades el 23 de enero de 2025).
 - Efavirenz, Raltegravir, Dolutegravir 50mg y Lopinavir + Ritonavir: Para cada uno se detallan las gestiones específicas, incluyendo solicitudes de adelanto de entregas, redistribución entre regiones, y compras de abastecimiento inmediato.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

-
- v) Según el MEMORANDUM N° D000510-2025-CENARES-DP, de los 26 medicamentos antirretrovirales programados por las DIRIS/DIRESA/GERESA, Hospitales e Institutos Especializados, **se identificó que 6 no están siendo distribuidos en las cantidades necesarias para cubrir la demanda trimestral.** Sin embargo, CENARES abasteció el 89.2% de lo requerido durante 2024, alcanzando el 91.9% de lo programado.
- vi) Precisa que, la Dirección de Adquisiciones de CENARES suscribió contratos específicos para garantizar la continuidad del abastecimiento:
- Orden de Compra N° 7597-2024 para 15,000,000 unidades de "DOLUTEGRAVIR + LAMIVUDINA + TENOFOVIR 50 mg + 300 mg + 300 mg TAB" para el período 2025.
 - Contrato N° 049-2025-CENARES/MINSA para 30,000,000 unidades del mismo medicamento por un período de 12 meses.
- vii) El MINSA rechaza la alegación de discriminación, argumentando que la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública (DGIESP) desarrolla modelos de intervención prioritarios que integran acciones de promoción y prevención de la salud. Destaca que la NTS N° 169-MINSA/2020/DGIESP brinda pautas para el diagnóstico temprano y manejo oportuno del paciente adulto con infección por VIH, orientadas a la atención integral y continuidad en los servicios de salud.
- viii) El MINSA presenta evidencia de capacitaciones realizadas durante 2024 para sensibilización al personal de salud que atiende a pacientes con VIH, totalizando 410 horas de capacitación en temas como prevención de transmisión materno infantil, prevención combinada, implementación de documentos normativos, y criterios de programación, entre otros.
- ix) Se detalla la emisión de normas técnicas relacionadas con el tratamiento VIH/SIDA entre 2020 y 2024, incluyendo la NTS N° 167-MINSA/2020/DGIESP para atención integral de niñas, niños y



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

adolescentes infectados por VIH (vigente), la NTS N° 169-MINSA/2020/DGIESP para atención integral del adulto con infección por VIH (vigente), la NTS N° 204-MINSA/DGIESP-2023 para prevención combinada del VIH en poblaciones en alto riesgo (vigente), y la NTS N° 217-MINSA/DGIESP-2023 sobre estrategia de notificación asistida de contactos (vigente).

- x) El MINSA invoca las tres causales de improcedencia de la acción de cumplimiento: ausencia de fundamento constitucionalmente inmediato y directo del derecho presuntamente lesionado, existencia de vías procedimentales específicas igualmente satisfactorias, y necesidad de actividad probatoria para la defensa del derecho invocado.
- xi) Cita la sentencia del Segundo Juzgado Constitucional de Lima en el Expediente N° 02984-2019-0-1801-JR-DC-11, que declaró improcedente una demanda de cumplimiento en un caso similar, señalando que la demandada había venido cumpliendo con las actuaciones administrativas para cumplir con la norma materia de litis, y que los procesos constitucionales requieren el cumplimiento de todos los requisitos establecidos por la norma constitucional.
- xii) El MINSA concluye que no existe omisión que constituya un caso de conducta renuente por parte de la entidad al acatar disposiciones expresas, legales y constitucionales, especialmente cuando ha brindado respuesta administrativa a la solicitud de los demandantes. Argumenta que no concurrieron los requisitos mínimos para la procedibilidad de la demanda de cumplimiento establecidos por el Tribunal Constitucional, solicitando que la demanda sea declarada improcedente e infundada, y que se aplique la exoneración de costos.

IV. TRÁMITE DEL PROCESO:

- i) Mediante resolución N° 02 de fecha 16 de enero de 2025, el Segundo Juzgado Constitucional admitió a trámite la demanda, y



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

programó audiencia única para el día 02 de mayo de 2025 a horas 12:00 p.m.

- ii) Por resolución N° 03 del 18 de marzo del 2025, se tuvo por apersonada al proceso y contestada la demanda, corriéndose traslado la misma a la accionante.
- iii) A través de la resolución N° 04 del 22 de abril de 2025, se dispuso la remisión del presente expediente al Centro de Distribución General a fin de que sea redistribuido a los Juzgados Constitucionales Transitorio. Asimismo, dispuso que el escrito de fecha 31/03/2025 se dé cuenta por el juzgado competente.
- iv) Por resolución N° 04 del 02 de junio del 2025, esta judicatura se avoca al conocimiento del presente proceso, prescinde la audiencia y programa informe oral.
- v) Mediante Acta de Informe Oral de fecha 08 de agosto de 2025, se deja constancia de la presencia de las partes y se pone los autos a despacho para sentenciar.

V. CONSIDERANDO:

PRIMERO: SANEAMIENTO PROCESAL: La parte demandada no postula las excepciones ni defensas previas.

SEGUNDO: OBJETO DE LAS ACCIONES DE GARANTIA: Que, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 200° inciso segundo de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 1° y 2° del Código Procesal Constitucional, la finalidad de las Acciones de Garantía es la de proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo, asimismo, proceden, dichas acciones, 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.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

TERCERO: DEL PROCESO DE CUMPLIMIENTO: Conforme a lo dispuesto por el inciso 6° del Artículo 200° de la Constitución Política y el artículos 1° y 65° del Código Procesal Constitucional, las acciones de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o ejecutar un acto administrativo firme o pronunciarse expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento; norma legal o acto administrativo que debe contener un mandato claro, cierto, expreso, vigente y exigible.

CUARTO: DE LA NORMATIVA VIGENTE: En ese escenario, resulta necesario considerar la normativa constitucional vigente, así como los pronunciamientos del máximo intérprete de la Constitución a fin de determinar la viabilidad de lo solicitado:

4.1.- NORMATIVA VIGENTE:

❖ **Constitución Política del Perú:**

Título V De las Garantías Constitucionales. Artículo 200.6: La Acción de Cumplimiento, (...) procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.

❖ **Nuevo Código Procesal Constitucional (Ley N° 31307):**

Artículo II: Finalidad de los procesos. (...) Son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales reconocidos por la Constitución y los tratados de derechos humanos; así como los principios de supremacía de la Constitución y fuerza normativa. (...).

*Artículo 65.1: Objeto: **Es objeto del proceso de cumplimiento ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente: Dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; 2) se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento. No es objeto del proceso de cumplimiento el acto administrativo que contenga el reconocimiento o pago de devengados ni de obligaciones que deben determinarse en***



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO**

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

***órgano jurisdiccional especializado o estación probatoria** distinta a los juzgados especializados en lo constitucional.*

***Artículo 69: Requisito especial de la demanda:** Para la procedencia del proceso de cumplimiento **se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud.** Aparte de dicho requisito, no será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir.*

QUINTO: DEL REQUISITO ESPECIAL DE PROCEDENCIA: De conformidad con lo dispuesto por el artículo 69° del citado Código Adjetivo, para la procedencia del proceso de cumplimiento se requiere que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud, no siendo necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir.

En ese sentido, dicho presupuesto procesal persigue que se demuestre que no se trata de un simple letargo administrativo, sino que la autoridad responsable persiste en la inacción, pese a que la afectada en sus intereses legítimos le ha recordado que existe un mandato contenido en la ley o en un acto administrativo que aún no se ha cumplido. Sobre el particular, esta judicatura advierte que **la demanda cumple con el requisito especial de procedencia establecido por el artículo 69° del Nuevo Código Procesal Constitucional**, por cuanto a fs. 5, obra el cargo de la solicitud presentada ante la demandada respecto al requerimiento de abastecimiento de medicamentos para el tratamiento del VIH.

SEXTO: SOBRE EL PRECEDENTE VINCULANTE “MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE”, ESTABLECIDO EN LA SENTENCIA 00168-2005-PC/TC: El Tribunal Constitucional, en su condición de máximo intérprete de la Constitución Política y órgano de cierre de la justicia constitucional peruana, emitió el precitado precedente vinculante, que



delimitó los requisitos mínimos comunes que debe cumplir el *mandamus* contenido en una norma legal o en un acto administrativo para que sea exigible mediante el proceso de cumplimiento:

“Fundamentos N° 14 y 15: “Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes: a) Ser un mandato vigente. b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo. c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares. d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento. e) Ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá: f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante. g) Permitir individualizar al beneficiario. (...) dado su carácter sumario y breve, no es el adecuado para discutir los contenidos de normas generales cuyos mandatos no tienen las características mínimas a que hemos hecho referencia”

SEPTIMO: EL PROCESO DE CUMPLIMIENTO EN EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL Y EL NUEVO PRECEDENTE VINCULANTE:

Con fecha del 24 de julio de 2021 entró en vigencia el NCPC, el cual trajo consigo una serie de cambios a la normativa en materia procesal-constitucional. Es así que el legislador, a través de este NCPC, teniendo en cuenta el precedente vinculante Villanueva Valverde (establecido en la Sentencia 00168-2005-PC/TC), ha introducido una serie de modificaciones respecto del proceso de cumplimiento.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

Es así que, el artículo 66 del NCPC establece las reglas que deberá seguir el juez en los casos en que el mandato contenido en una norma legal o en un acto administrativo sea genérico o poco claro, o esté sujeto a controversia compleja; cuando sea necesario determinar la obligatoriedad o incuestionabilidad de este, y cuando el mandato, no obstante ser imperativo, sea contrario a la ley o a la Constitución Política.

En tal sentido, se aprecia que lo dispuesto por el legislador tiene un efecto modificador en el precedente vinculante Villanueva Valverde, el mismo que estableció las reglas sustanciales para determinar lo que es un *mandamus* exigible en sede constitucional.

Ante dicha circunstancia, el Tribunal Constitucional, ha establecido como precedente constitucional vinculante el fundamento 17 de la Sentencia emitida en el Expediente. N° 04745-2022-PC/TC con fecha 27 días del mes de febrero de 2025, señalando lo siguiente:

“a) En primer lugar, debe tenerse en cuenta que en todo proceso de cumplimiento se debe contar con un mandato vigente.

b) Como segunda regla sustancial establecida en el precedente vinculante aludido en la Sentencia 00168-2005-PC/TC, se precisa que el mandato debe ser cierto y claro. En caso de presentarse una disyuntiva en aplicación de dicha regla, conforme al inciso 1 del artículo 66 del NCPCo, el juez procederá de la siguiente forma:

(i) Para realizar la interpretación de una norma legal, el juez utiliza los métodos clásicos de interpretación jurídica; su resultado deberá respetar lo que establecen las leyes de la materia y la propia Constitución Política.

(ii) En aquellos casos en que la labor interpretativa sea respecto de un acto administrativo firme, el juez constitucional deberá respetar los principios generales del derecho administrativo, la jurisprudencia de los órganos administrativos correspondientes, así como la del Tribunal Constitucional.



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

c) En la aplicación de la regla sustancial de que el mandato esté sujeto a controversia compleja o a interpretaciones dispares, conforme al inciso 2 del artículo 66 del NCPCo, el juez constitucional, previo esclarecimiento de la controversia, podrá entrar a resolver el fondo del asunto, para lo cual, deberá observar las siguientes reglas:

(i) Se aplicará una mínima actividad interpretativa para superar la controversia, atendiendo a los métodos clásicos de interpretación jurídica, y aplicando los criterios de especialidad, cronológico y jerárquico.

(ii) Por otro lado, de ser necesario, el juez aplica una mínima actividad probatoria que, sin comprometer la finalidad urgente y perentoria del proceso de cumplimiento, permita confirmar la veracidad del mandato.

d) Otra regla sustancial exige que el mandato sea obligatorio e incuestionable, para lo cual, conforme al inciso 3 del artículo 66 del NCPCo, el juez constitucional podrá conocer el fondo del asunto y esclarecer dicho aspecto.

e) Cuando el mandato, pese a cumplir con las reglas sustanciales indicadas en el precedente vinculante Maximiliano Villanueva Valverde y haber superado alguno de los supuestos establecidos en el NCPCo, sea contrario a la ley o a la Constitución Política, el juez constitucional debe así declararlo y, en consecuencia, desestimar la demanda, conforme a lo indicado en el inciso 4 del artículo 66 del NCPC.”

OCTAVO: ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO: En el presente caso, los accionantes solicitan el cumplimiento de la Resolución Ministerial N° 1024-2020/MINSA, que aprobó la Norma Técnica en Salud N° 169-MINSA/2020/DGIESP "Norma Técnica de Salud de Atención Integral del Adulto con Infección por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH)". Específicamente, exigen que **el MINSA garantice el abastecimiento y entrega gratuita de los medicamentos de primera línea que la norma señala (Tenofovir + Lamivudina + Dolutegravir), para el tratamiento del VIH a nivel nacional.**

Ahora bien, para exigir el cumplimiento de la norma legal, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá reunir los requisitos mínimos comunes desarrollados en el considerando sétimo. En tal sentido, esta judicatura realizará el análisis del caso:

8.1.- Sobre la determinación de la renuencia de la demandada: Al respecto, la renuencia de la autoridad a dar cumplimiento a la normativa cuestionada es un requisito especial de proceso de cumplimiento, al especificar que procede contra toda autoridad o funcionario “renuente”, fórmula legal que es reproducida en el vigente Código Constitucional.

La Dra. Martha C. Paz. Entiende por renuencia: *“la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente o **porque aunque sea emitida en tiempo, resulta contraria al querer del ciudadano**”*.

En tal sentido, cabe señalar que, si bien la demandada alega que *“no existe omisión que constituya un caso de conducta renuente por parte de la entidad demandada al acatar disposiciones expresas, legales y constitucionales, emitidas por ella misma, más aún cuando ha recibido una respuesta administrativa...”*; sin embargo, esta judicatura advierte que la entidad demandada confunde el cumplimiento formal con el cumplimiento material de las obligaciones normativas, toda vez que, la respuesta administrativa no excluye la renuencia al cumplimiento eficaz.

En efecto, el hecho de que el Ministerio de Salud haya emitido la Nota Informativa N° D001263-2024-CENARES-DP-MINSA en respuesta al requerimiento de los demandantes, no constituye *per se*, prueba de cumplimiento de sus obliOR:l44-h:M°OR°4--h°M° e ds norma



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

Siguiendo esa línea de análisis, el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 2002-2006-PC/TC, ha señalado que: *"... el proceso de cumplimiento no puede tener como finalidad el examen sobre el cumplimiento "formal" del mandato contenido en una norma legal o acto administrativo, sino, más bien, el examen sobre el cumplimiento eficaz de tal mandato, por lo que si en un caso concreto se verifica la existencia de **actos de cumplimiento aparente, parcial, incompleto o imperfecto, el proceso de cumplimiento servirá para exigir a la autoridad administrativa precisamente el cumplimiento eficaz de lo dispuesto en el mandato**".*

Estando a lo señalado y de la revisión de autos, se advierte que, a fin de sustentar el presunto incumplimiento por parte de la entidad demanda, los accionantes adjuntan a su demanda la Nota Informativa N° 000045-2024-SIS/GREP-RAC a fs. 11-13 y la Nota Informativa N° D001263-204-CENARES-DP-MINSA, a fs. 15-16.

Siendo así, del examen de la documentación técnica aportada, efectivamente se evidencia un cumplimiento parcial y deficiencias estructurales en el abastecimiento de medicamentos antirretrovirales por parte del MINSA, particularmente respecto del medicamento de primera línea Tenofovir + Lamivudina + Dolutegravir.

Así, de la Nota Informativa N° 000045-2024-SIS/GREP-RAC se aprecia que la Gerencia de riesgos y evaluación de las prestaciones del Seguro Integral de Salud revela que: *"**la dispensación de lo indicado en las atenciones médicas de nuestros asegurados no es suficiente, encontrando Unidades Ejecutoras que no cumplen con la entrega de al menos 20% de lo indicado...Esta situación se presenta en todos los niveles de atención, siendo más crítica en el primer nivel, lo cual, es atribuible al "continuo desabastecimiento de medicamentos estratégicos"**.*

Asimismo, el documento es determinante al señalar que existen *"barreras de tipo organizacional, normativo y cultural que retrasan las decisiones para un óptimo abastecimiento"*. Los datos específicos contenidos en dicha nota informativa son contundentes, a modo de ejemplo, se aprecia que en la provincia de Utcubamba, región Amazonas, de 32,566,950 medicamentos prescritos durante 2023, solo se entregaron 3,248,103, **lo**



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

que representa apenas el 10% de lo indicado médicamente, tal como se aprecia del cuadro extraído del documento en mención:

NÚMERO DE MEDICAMENTOS NO DISPENSADOS NIVEL I - PERIODO DE PRODUCCIÓN 2023					
NUM.	COD. U E	UE	CANT. PRESCRITA	CANT. ENTREGADA	DIFERENCIA
1	1350	GOB. REG. AMAZONAS - SALUD UTCUBAMBA	32,566,950	3,248,103	29,318,847
2	1224	REGION JUNIN - RED DE SALUD DEL VALLE DEL MANTARO	34,519,098	8,259,680	26,259,418
3	1622	GOB. REG. DE TACNA - RED DE SALUD TACNA	31,883,820	9,377,635	22,506,185
4	860	REGION LAMBAYEQUE - SALUD	37,879,399	23,170,747	14,708,652
5	1302	REGION HUANCAMELICA - GERENCIA SUB REGIONAL HUAYTARA	13,089,484	854,077	12,235,407
6	899	REGION PIURA - SALUD	23,996,727	12,410,662	11,586,065
7	1712	GOB. REG. CAJAMARCA - SALUD CAJAMARCA - CAJAMARCA	12,088,215	5,940,077	6,148,138
8	1684	DIRECCION DE REDES INTEGRADAS DE SALUD LIMA NORTE	40,224,844	36,237,561	3,987,282
9	870	REGION LORETO - SALUD LORETO	24,666,475	21,215,917	3,450,558
10	1223	REGION ICA - RED DE SALUD ICA	7,125,660	4,019,819	3,105,841

Asimismo, del análisis de la Nota Informativa N° D001263-2024-CENARES-DP-MINSA se evidencia un potencial desabastecimiento del medicamento Dolutegravir + Lamivudina + Tenofovir para el primer trimestre de 2025, según la propia información proporcionada por la entidad demandada, pues al momento de emisión de la nota informativa (noviembre 2024), **CENARES reportó contar únicamente con "un saldo de 1,026,270 tabletas" en almacén**, señalándose además, que "se tiene un ingreso pendiente de 7,500,000 tabletas de la compra 2024, se gestionó el adelanto de compra sin respuesta favorable por parte del proveedor, la entrega está prevista para abril – 2025". Dicha información es determinante porque permite a esta judicatura advertir que **no habría ingreso de medicamentos durante enero, febrero y marzo de 2025**, generando un vacío de abastecimiento de tres meses. Siendo el caso que, la cantidad de 1,026,270 tabletas resultaría insuficiente para cubrir la demanda trimestral, considerando que se trata del medicamento de primera línea para el tratamiento de VIH a nivel nacional, evidenciándose así, una falta de suministro programado para el primer trimestre 2025



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

Por su parte, la parte demandada adjunta a su contestación de demanda el Memorándum N° D001260-2025-CENARES, a fs. 89, Memorándum N° D000510-2025-CENARES, a fs. 90-91, Memorándum N° D000310-2025-CENARES, a fs. 92-93, NOTA INFORMATIVA N° D000046-2025-CENARES-OAL-MINSA a fs. 93 (reverso)-95 y NOTA INFORMATIVA N° D000026-2025-CENARES-MINSA, a fs. 95 (reverso)

De la revisión de los documentos técnicos emitidos por CENARES durante febrero de 2025, se evidencia de manera objetiva la existencia de **deficiencias en el abastecimiento** del medicamento Dolutegravir + Lamivudina + Tenofovir, confirmando las alertas anticipadas en la documentación del año anterior.

Así, el Memorándum N° D000510-2025-CENARES-DP-MINSA resulta especialmente revelador al confirmar que, *"de los 26 medicamentos antirretrovirales programados por las DIRIS/DIRESA/GERESA, Hospitales e Institutos Especializados, se ha identificado que 06 no están siendo distribuidos en las cantidades necesarias para cubrir la demanda trimestral"*. Entre estos seis medicamentos con déficit crítico se encuentra precisamente el Dolutegravir + Lamivudina + Tenofovir 50 MG + 300 MG + 300 MG TAB, que constituye el medicamento de primera línea objeto de la presente controversia.

Asimismo, en dicho memorándum se señala que, para el abastecimiento del primer trimestre 2025 (enero-marzo), de 8,961,557 unidades programadas y 7,243,840 unidades confirmadas como requeridas, **solo se distribuyeron 5,457,390 unidades. Esto representa un 60.9% de atención respecto a lo programado y 75.3% respecto a lo confirmado**, evidenciando un déficit considerable en lo programado y en lo efectivamente requerido por las unidades ejecutoras, conforme se aprecia del cuadro extraído del documento en mención:

Descripción	Total Program. 1er Trim 25	Total Confir. requerido 1er Trim 25	Total distrib. 1er Trim 25	% atención total Vs. Prog.	% atención total Vs. Conf.
DOLUTEGRAVIR + LAMIVUDINA + TENOFOVIR 50 MG + 300 MG + 300 MG	8,961,557	7,243,840	5,457,390	60.9%	75.3%



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

La gravedad de la situación se confirma en el propio reconocimiento institucional contenido en el Memorandum N° D000510-2025-CENARES-DP-MINSA, donde se detalla un anexo completo denominado "ACCIONES REALIZADAS ANTE EL RIESGO DE QUIEBRE DE STOCK DE MEDICAMENTOS UTILIZADOS EN EL TRATAMIENTO DEL VIH". Este documento técnico evidencia que la entidad tuvo que implementar múltiples medidas de contingencia, incluyendo solicitudes reiterativas de adelanto de entregas, compras de abastecimiento inmediato, redistribución entre regiones, y gestión de donaciones, lo que confirma la precariedad del sistema de abastecimiento regular.

Aunado a ello, la Nota Informativa N° D000046-2025-CENARES-OAL-MINSA consolida información que evidencia que para cubrir la brecha del primer trimestre 2025, CENARES tuvo que realizar compras de emergencia liberadas en dos entregas parciales: 1,947,060 unidades el 8 de enero y 2,552,940 unidades el 23 de enero. Estos datos **confirman la falta de planificación adecuada** en el manejo de los medicamentos de primera línea para tratamiento de VIH.

Estando a lo expuesto, esta judicatura advierte que los datos oficiales contenidos en estos documentos evidencian una brecha entre lo programado, lo confirmado por las unidades ejecutoras y lo efectivamente distribuido. Durante **2024**, aunque se reporta haber abastecido el 91.92% de lo programado, esto significa **un déficit del 8.08%**. Para el primer trimestre **2025**, la situación se agravó, con **un déficit del 39.1%** respecto a lo programado, lo que representa una falla sustancial en el cumplimiento de las obligaciones institucionales.

La documentación proporcionada por la parte demandada correspondiente al año 2025 confirma que existe un **cumplimiento parcial y deficiente** en el abastecimiento del medicamento Dolutegravir + Lamivudina + Tenofovir. Si bien no se advierte que trate de negligencia absoluta; sin embargo, si se evidencia una gestión insuficiente originada por la falta de planificación adecuada. En tal escenario, este despacho considera que, dichas falencias comprometen directamente el derecho a la salud de las personas que viven con VIH y evidencia el **cumplimiento**



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO**

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

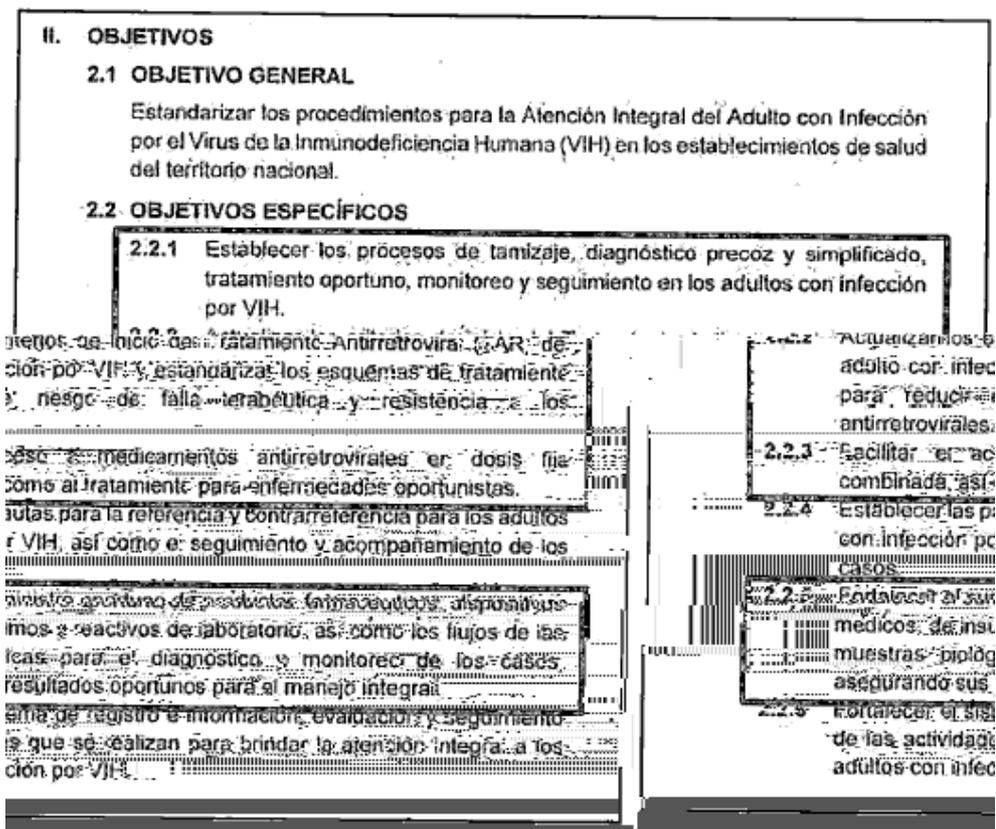
parcial de las obligaciones normativas establecidas en la Resolución Ministerial N° 1024-2020/MINSA, lo que, en términos del Tribunal Constitucional, no supera el examen de eficacia exigido para considerar satisfecho un mandato legal, quedando claro que corresponde adoptar las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento pleno.

8.2.- Análisis del cumplimiento de los requisitos del precedente vinculante:

8.2.1.- Del mandato vigente: La Resolución Ministerial N° 1024-2020/MINSA que aprueba la Norma Técnica de Salud N° 169-MINSA/2020/DGIESP se encuentra vigente desde su publicación el 10 de diciembre de 2020. Entonces, no existe controversia alguna respecto a su validez temporal, por lo que este primer requisito se encuentra satisfecho.

8.2.2.- Del mandato cierto y claro: A fin de determinar si la Norma Técnica de Salud N° 169-MINSA/2020/DGIESP contiene un mandato cierto y claro, se debe tener en cuenta que el objetivo general establece la obligación de *"estandarizar los procedimientos para la Atención Integral del Adulto con Infección por el Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH) en los establecimientos de salud del territorio nacional"*.

Asimismo, los objetivos específicos contienen mandatos concretos que no admiten interpretaciones dispares. El numeral 2.2.3 establece de manera inequívoca la obligación de *"facilitar el acceso a medicamentos antirretrovirales en dosis fija combinada"*, mientras que el numeral 2.2.5, aún más específico dispone: *"fortalecer el suministro oportuno de productos farmacéuticos, dispositivos médicos, de insumos y reactivos de laboratorio, así como los flujos de las muestras biológicas para el diagnóstico y monitoreo de los casos, asegurando sus resultados oportunos para el manejo integral"*.



Entonces, podemos advertir que, la norma técnica impone obligaciones concretas de abastecimiento y suministro, pues el término *"fortalecer el suministro oportuno"* constituye un mandato administrativo claro que exige a la autoridad sanitaria garantizar la disponibilidad efectiva de medicamentos antirretrovirales. Así también, la palabra *"oportuno"* implica que el suministro debe realizarse en el momento requerido, sin demoras que comprometan la continuidad del tratamiento de los pacientes que padecen de V.I.H.

Finalmente, la expresión *"asegurando sus resultados oportunos para el manejo integral"* establece una obligación de resultado, no meramente de medios. Por tanto, a entender de esta judicatura la norma no se satisface con que la autoridad realice gestiones o implemente medidas, sino que exige que estas acciones efectivamente aseguren el suministro oportuno de medicamentos.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

En consecuencia, del contenido normativo de la Norma Técnica de Salud N° 169-MINSA/2020/DGIESP se desprende **la existencia de mandatos específicos y claros** que van más allá de simples lineamientos técnicos.

8.2.3.- Del mandato no sujeto a controversia compleja: El contenido del mandato no presenta controversias complejas que requieran actuación probatoria extensa. La obligación de *"fortalecer el suministro oportuno de productos farmacéuticos"* es clara y no admite interpretaciones dispares.

Además, no existe discusión sobre qué medicamentos están incluidos en esta obligación, toda vez que la propia norma técnica establece en su Tabla 3 el "Esquema de Primera Línea para el Tratamiento Antirretroviral de la Infección por VIH", especificando que el esquema de elección para pacientes adultos sin antecedentes de uso de antirretrovirales es *"Tenofovir 300mg/Lamivudina 300mg/Dolutegravir 50mg - 1 Tableta en DFC cada 24 horas"*.

En conclusión, se trata de una obligación administrativa concreta, que se circunscribe a garantizar el abastecimiento del medicamento específicamente señalado en la norma técnica como esquema de primera línea.

8.2.4.- Del mandato de ineludible y obligatorio cumplimiento: El carácter obligatorio del mandato surge del contenido específico de sus disposiciones. En tal sentido, se aprecia que los objetivos específicos utilizan verbos en modo imperativo, tales como: "facilitar", "fortalecer", "asegurar". Estos términos configuran obligaciones de cumplimiento inexcusable para la autoridad administrativa.

Entonces, la obligación de garantizar el abastecimiento de medicamentos antirretrovirales constituye un deber jurídico concreto que deriva directamente del derecho fundamental a la salud reconocido la Constitución; por lo tanto, el Estado no puede invocar limitaciones presupuestarias, dificultades logísticas o problemas con proveedores para justificar el incumplimiento de una obligación que compromete la vida y la salud de las personas que viven con VIH.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

8.2.5.- Del mandato incondicional: El mandato contenido en la norma técnica es incondicional en cuanto no está sujeto a condiciones suspensivas o resolutorias que dependan de la voluntad de terceros o de circunstancias futuras inciertas, puesto que, la obligación de "fortalecer el suministro oportuno de productos farmacéuticos" es de cumplimiento inmediato y sin condiciones de alguna forma.

Cabe señalar que, si bien la implementación práctica del mandato puede requerir la realización de actos administrativos posteriores (procesos de adquisición, suscripción de contratos, coordinación con unidades ejecutoras), estas actividades no constituyen condiciones del mandato sino mecanismos para su cumplimiento. Debe tenerse presente que, la propia norma técnica establece la obligación de resultado, esto es, garantizar el suministro oportuno.

Por lo tanto, del análisis realizado se concluye que el mandato contenido en la Resolución Ministerial N° 1024-2020/MINSA cumple con todos los requisitos establecidos en el precedente vinculante del Tribunal Constitucional. Se ha acreditado la renuencia de la demandada con el cumplimiento parcial de la norma cuestionada y que se trata de un mandato vigente, cierto y claro, no sujeto a controversia compleja, de ineludible y obligatorio cumplimiento, e incondicional; en consecuencia, la demanda debe ser **estimada**.

VI. DECISION:

Por los considerandos expuestos, la Magistrada del Primer Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima, impartiendo justicia a Nombre de la Nación, **RESUELVE:**

1. Declarando **FUNDADA** la demanda de cumplimiento.
2. **ORDENAR** a la demandada, dar cumplimiento a la Resolución Ministerial N° 1024-2020/MINSA, que aprobó la Norma Técnica en Salud N° 169-MINSA/2020/DGIESP "Norma Técnica de Salud de Atención Integral del Adulto con Infección por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH)", esto es, que garantice el abastecimiento y entrega gratuita de los



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
1° JUZGADO CONSTITUCIONAL TRANSITORIO

Piso 16 Edificio Javier Alzamora Valdez – Av. Abancay esquina con Av. Nicolás de Piérola Cercado de Lima

medicamentos de primera línea que la norma señala (Tenofovir + Lamivudina + Dolutegravir), para el tratamiento del VIH a nivel nacional.

3. **EL PAGO DE COSTOS** por parte de la demandada.
4. **NOTIFÍQUESE.-**