



UNIVERSIDAD ANDINA
NÉSTOR CÁCERES VELÁSQUEZ
ESCUELA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO
MENCIÓN: DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL
CONSTITUCIONAL



PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS MEDIANTE LAS
SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
QUE DECLARAN EL ESTADO DE COSAS
INCONSTITUCIONAL

TESIS PRESENTADA POR:

LOURDES ANGHELA FLORES CANAZA

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAESTRO EN DERECHO
MENCIÓN: DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL
CONSTITUCIONAL

JULIACA – PERÚ

2023



**UNIVERSIDAD ANDINA
NÉSTOR CÁCERES VELÁSQUEZ**

**ESCUELA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO**

**MENCIÓN: DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL
CONSTITUCIONAL**

**PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS MEDIANTE LAS
SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
QUE DECLARAN EL ESTADO DE COSAS
INCONSTITUCIONAL**

TESIS PRESENTADA POR:

LOURDES ANGHELA FLORES CANAZA

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

MAESTRO EN DERECHO

**MENCIÓN: DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL
CONSTITUCIONAL**

APROBADA POR:

PRESIDENTE DEL JURADO : _____
Dr. HUGO NEPTALI CAVERO AYBAR

MIEMBRO DEL JURADO : _____
Dr. PERCY ROGELIO CARRASCO REYES

MIEMBRO DEL JURADO : _____
Dr. JOSE DOMINGO CHOQUEHUANCA CALCINA

ASESOR DE TESIS : _____
Dr. EDSON AUGUSTO JAUREGUI MERCADO

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN : DERECHO POLÍTICO, CONSTITUCIONAL Y PROCESAL CONSTITUCIONAL - P36



UNIVERSIDAD ANDINA
"NÉSTOR CÁCERES VELÁSQUEZ"
ESCUELA DE POSGRADO



RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 244-2023-D-EPG-UANCV/J

Juliaca, 10 de octubre del 2023

VISTOS:

El expediente N° 13381, presentado por el (la) Bachiller **FLORES CANAZA LOURDES ANGHELA**, con número de DNI. **70428765**, asignado (a) con código de matrícula **1510100557**, de la **Maestría en DERECHO, Mención: DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL CONSTITUCIONAL**, de la Escuela de Posgrado de la Universidad Andina "Néstor Cáceres Velásquez" de la Sede Central Juliaca.

CONSIDERANDO:

Que, el (a) Bach. **FLORES CANAZA LOURDES ANGHELA**, con número de DNI. **70428765**, asignado (a) con código de matrícula **1510100557**, de la **Maestría en DERECHO, Mención: DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL CONSTITUCIONAL**, ha solicitado fecha, hora y modalidad de sustentación de la Tesis titulada: **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS MEDIANTE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE DECLARAN EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL** La misma que pertenece a la Línea de Investigación: **DERECHO POLÍTICO, CONSTITUCIONAL Y PROCESAL CONSTITUCIONAL - P36** y;

Que, el (a) referido (a) Dictamen de Tesis aprobado por los jurados el 10 de julio del 2023. Establece la fecha de sustentación; habiendo para el efecto cumplido los requisitos establecidos en el reglamento para la Obtención del Grado Académico de Magíster/Maestro y Doctor de la Escuela de Posgrado de la UANCV;

Que, en el Artículo 66 del Reglamento General de la Escuela de Posgrado de la UANCV, establece que la sustentación de Tesis de Posgrado es un trabajo de investigación original y crítico, de actualidad y de alto valor científico;

En uso de las atribuciones conferidas a la Dirección en el inciso "J" del artículo 17° del Reglamento General de la Escuela de Posgrado, y el Art. 76 del Estatuto Universitario;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. - DECLARAR EXPEDITO para la Sustentación de la Tesis titulada: **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS MEDIANTE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE DECLARAN EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL** Elaborado por el (la) Bachiller **FLORES CANAZA LOURDES ANGHELA**. Integrado por los siguientes docentes:

- Presidente del Jurado : Dr. HUGO NEPTALI CAVERO AYBAR**
- Miembro del Jurado : Dr. PERCY ROGELIO CARRASCO REYES**
- Miembro del Jurado : Dr. JOSÉ DOMINGO CHOQUEHUANCA CALCINA**
- Asesor de Tesis : Dr. EDSON AUGUSTO JAUREGUI MERCADO**

ARTÍCULO SEGUNDO. - El proceso de la Sustentación de la Tesis en mención, se llevará a cabo:

- Fecha : Jueves, 26 de octubre del 2023**
- Hora : 09:00 a.m.**
- Modalidad : Aula N° 310 EPG - UANCV - JULIACA**

A cuya finalización el Jurado registrará los resultados en el Libro de Actas de Sustentación de Tesis de Maestría con el grado **MAESTRO** de los estudiantes que ingresaron posterior a la aprobación de la ley Universitaria N° 30220.

ARTÍCULO TERCERO. - Elévese la presente Resolución al Rectorado, Vicerrectorado Académico, Vicerrectorado Administrativo y Oficina del Órgano de Inspección y Control para conocimiento.

Regístrese, comuníquese y Archívese.



UNIVERSIDAD ANDINA "NÉSTOR CÁCERES VELÁSQUEZ"
ESCUELA DE POSGRADO

Dr. Leopoldo Wenceslao Candolá Carr
DIRECTOR (e)



UNIVERSIDAD ANDINA "NÉSTOR CÁCERES VELÁSQUEZ"

Mg. PERCY GOZALO PUMA PUMA
SECRETARIO ACADÉMICO

Cc./Arch: EPG (01)
Interesado (01)
Cargo (01)
Jurados (03)
Asesor (01)
Expediente (01)
LWCC/mayn



RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 715-2018-USA-EPG/UANCV

Juliaca, 13 de julio del 2018

VISTOS:

El Registro N° 1008 del Libro de Registro de Proyectos de Investigación de Tesis de la MAESTRIA en Derecho mención: Derecho Constitucional y Procesal Constitucional, del jurado revisor del proyecto de tesis PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS MEDIANTE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE DECLARAN EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL presentado por el (a) Bach. LOURDES ANGHELA FLORES CANAZA, con Código N° 1510100557 para optar el Grado Académico de MAESTRO en DERECHO mención DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL CONSTITUCIONAL, de la Escuela de Posgrado de la Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez de Juliaca;

CONSIDERANDO:

Que, el (a) Bach. FLORES CANAZA LOURDES ANGHELA, para optar el Grado Académico de MAESTRO en Derecho mención: Derecho Constitucional y Procesal Constitucional, de la Escuela de Posgrado ha presentado el Dictamen de Proyecto de Investigación PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS MEDIANTE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE DECLARAN EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL presentado por el (a) Bach. LOURDES ANGHELA FLORES CANAZA, para ser registrada en el Libro de Actas de Proyectos de Tesis.

Que, el referido Dictamen de Tesis aprobado por los jurados el 06 de junio 2018, se ha registrado en el Folio N° 1008 del Libro de Registro de Proyectos de Investigación de Maestrías, establece que se encuentra apto para ser desarrollado a lo establecido en el reglamento de Grado de Investigación conducente al Grado Académico de Magister y Doctor de la Escuela de Posgrado de la UANCV;

Que, en el Reglamento General de la escuela de Posgrado de la UANCV, establece que la sustentación de Tesis de Posgrado es un trabajo de investigación original y crítico de actualidad y de alto valor científico.

En uso de las atribuciones conferidas a la Dirección en el inciso "h" del artículo 15 del Reglamento General de la Escuela de Posgrado, y el Art. 74 del Estatuto Universitario;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- APROBAR el PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DE TESIS DE MAESTRIA, Titulado PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS MEDIANTE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE DECLARAN EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL presentado por el (a) Bach. FLORES CANAZA LOURDES ANGHELA, para optar el Grado Académico de MAESTRO en DERECHO mención: DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL CONSTITUCIONAL, y Siendo Asesorado por el (a) Dr. Edson Augusto Jauregui Mercado y según Acta de Sorteo, la terna de Jurados son los siguientes docentes:

- Presidente : Dr. ZOILO LINO ARANZAMENDI NINACONDOR
Primer Miembro : Dr. PERCY ROGELIO CARRASCO REYES
Segundo Miembro : Dr. JOSE DOMINGO CHOQUEHUANCA CALCINA

SEGUNDO.- AUTORIZAR el desarrollo de Tesis, de acuerdo al Reglamento de Investigación conducente al Grado Académico de MAESTRO de la Escuela de Posgrado.

TERCERO.- ELEVAR al Rectorado, Vicerrectorado Académico, Vicerrectorado Administrativo y Oficina del Órgano de Inspección y Control para conocimiento, así como a la Oficina de Economía, para cumplimiento de la presente Resolución.

Regístrese, Comuníquese y Archívese.





PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS MEDIANTE LAS SENYENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE DECLARAN EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

INFORME DE ORIGINALIDAD

17%

INDICE DE SIMILITUD

16%

FUENTES DE INTERNET

9%

PUBLICACIONES

8%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

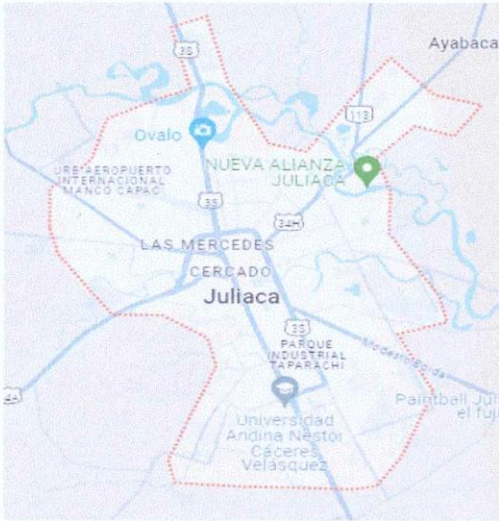
FUENTES PRIMARIAS

1	Submitted to Universidad Andina Nestor Caceres Velasquez Trabajo del estudiante	3%
2	qdoc.tips Fuente de Internet	2%
3	hdl.handle.net Fuente de Internet	2%
4	revistas.unap.edu.pe Fuente de Internet	2%
5	repositorio.uancv.edu.pe Fuente de Internet	1%
6	lpderecho.pe Fuente de Internet	1%
7	pirhua.udep.edu.pe Fuente de Internet	1%
8	repositorio.unap.edu.pe Fuente de Internet	1%



Metadatos complementarios - UANCV

TITULO	
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS MEDIANTE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE DECLARAN EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL	
Datos de autor	
Nombres y Apellidos	LOURDES ANGHELA FLORES CANAZA
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	70428765
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0006-9447-6844
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	EDSON AUGUSTO JAUREGUI MERCADO
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	29613823
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-2365-4619
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres Y Apellidos	HUGO NEPTALI CAVERO AYBAR
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	01332589
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0003-2161-4514
Miembro del jurado 1	
Nombres Y Apellidos	PERCY ROGELIO CARRASCO REYES
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	23879579
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0003-0311-9130

Miembro del jurado 2	
Nombres Y Apellidos	JOSÉ DOMINGO CHOQUEHUANCA CALCINA
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	02430962
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0003-3846-9034
Datos de investigación	
Línea de investigación	DERECHO POLÍTICO, CONSTITUCIONAL Y PROCESAL CONSTITUCIONAL - P36
Grupo de investigación	No aplica.
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento.
Ubicación geográfica de la investigación	<p>Dirección: Juliaca -15.50058, -70.12316</p> <p>País: Perú</p> <p>Departamento: Puno</p> <p>Provincia: San Román</p> <p>Distrito: Juliaca</p> <p>https://goo.su/YZJRHK8</p> 
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2017 - 2018
URL de disciplinas OCDE https://concytec-pe.github.io/Peru-CRIS/vocabularios/ocde_ford.html - Librería	<p>Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.00</p> <p>Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01</p>



UNIVERSIDAD ANDINA "NESTOR CÁCERES VELÁSQUEZ"
ESCUELA DE POSTGRADO

Dr. Segundo Ortiz Cansaya

OFICINA DE INVESTIGACIÓN - EPO



DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD

Yo LOURDES ANGHELA FLORES CANAZA, identificado con DNI Nro. 70428965 en mi condición de egresado de:

- Escuela Profesional
 Programa de Segunda Especialidad,
 Programa de Maestría o Doctorado

MAESTRIA EN DERECHO

informo que he elaborado el/la Tesis o Trabajo de Investigación, Trabajo Académico denominada:

“PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS MEDIANTE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE DECLARAN EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL”

Asesorado por: DR. EDSON AUGUSTO JAUREGUI MERCADO

Es un tema original.

Declaro que el presente trabajo de tesis es elaborado por mi persona y no existe plagio/copia de ninguna naturaleza, en especial de otro documento de investigación (tesis, revista, texto, congreso, o similar) presentado por persona natural o jurídica alguna ante instituciones académicas, profesionales, de investigación o similares, en el país o en el extranjero.

Dejo constancia que las citas de otros autores han sido debidamente identificadas en el trabajo de investigación, por lo que no asumiré como tuyas las opiniones vertidas por terceros, ya sea de fuentes encontradas en medios escritos, digitales o Internet.

Asimismo, ratifico que soy plenamente consciente de todo el contenido de la tesis y asumo la responsabilidad de cualquier error u omisión en el documento, así como de las connotaciones éticas y legales involucradas.

El incumplimiento de lo declarado da lugar a responsabilidad del declarante, en consecuencia; a través del presente documento asumo frente a terceros, la Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez y/o la Administración Pública toda responsabilidad que pueda derivarse por el trabajo final presentado. Lo señalado incluye responsabilidad pecuniaria incluido el pago de multas u otros por los daños y perjuicios que se ocasionen.

Juliaca 22 de MARZO del 20 24

[Handwritten signature of the advisor]

FIRMA (ASESOR)

[Handwritten signature of the student]

FIRMA (obligatoria)



Huella



DEDICATORIA

A mi familia



AGRADECIMIENTO

A Dios



ÍNDICE DE CONTENIDOS

DEDICATORIA.....	i
AGRADECIMIENTO.....	ii
ÍNDICE DE CONTENIDOS	iii
ÍNDICE DE TABLAS	viii
ABREVIATURAS.....	ix
RESUMEN.....	x
ABSTRACT	xi
INTRODUCCIÓN	xii
CAPÍTULO I FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	1
1.1. Exposición de la situación problemática	1
1.2. Formulación del planteamiento del problema	4
1.2.1. Pregunta general.....	4
1.2.2. Preguntas específicas.....	4
1.3. Justificación de la investigación	4
1.3.1. Justificación teórica.....	4
1.3.2. Justificación práctica	6
1.4. Objetivos.....	6
1.4.1. Objetivo general	6
1.4.2. Objetivos específicos	7
1.5. Importancia y alcance de la investigación.....	7



1.6.	Limitaciones y delimitaciones de la investigación	7
1.7.	Hipótesis	7
1.7.1.	Hipótesis general	7
1.7.2.	Hipótesis específicas	8
1.8.	Variables e indicadores	8
1.8.1.	Operacionalización de las variables	8
CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO		9
2.1.	Antecedentes del estudio	9
2.1.1.	A nivel internacional	9
2.1.2.	A nivel nacional	10
2.1.3.	A nivel local	11
2.2.	Bases teóricas	12
2.2.1.	Constitución: concepto y función (o alcances)	12
2.2.2.	El «Estado de cosas inconstitucional»: origen, desarrollo teórico y jurisprudencial	14
2.2.3.	El «Estado de cosas inconstitucional»: las precisiones del tribunal constitucional	15
2.2.4.	¿Qué se soluciona con las sentencias que declaran el Estado de cosas inconstitucional?.....	16
2.2.5.	La doctrina de la political questions	18
2.2.6.	El principio de separación de poderes: aspectos generales	19



2.2.7. La democracia: acercamiento general.....	21
2.2.8. Los derechos fundamentales.....	22
2.2.9. Tribunal constitucional: definición y una aproximación a su funcionamiento.	24
2.2.10. Las funciones de los tribunales constitucionales.....	26
2.3. Marco conceptual.....	29
CAPÍTULO III METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	32
3.1. Enfoque de la investigación.....	32
3.2. Métodos aplicados en la investigación.....	33
3.3. Tipo de investigación.....	34
3.4. Nivel de investigación.....	35
3.5. Diseño de investigación.....	36
3.6. Población y muestra.....	36
3.6.1. Población.....	36
3.6.2. Muestra.....	37
3.7. Técnicas e instrumentos de recolección de información.....	37
3.7.1. Técnicas de la investigación.....	37
3.7.2. Instrumentos de la investigación.....	37
3.8. Validez y confiabilidad del instrumento de investigación.....	39
3.8.1. Validación de los instrumentos.....	39
3.8.2. Confiabilidad de los instrumentos.....	39



3.9. Diseño de la estrategia para la prueba de hipótesis	39
CAPÍTULO IV RESULTADOS	41
4.1. Presentación, análisis e interpretación de los datos	41
4.1.1 Con respecto a nuestro objetivo general que es establecer los derechos fundamentales que han sido tutelados mediante sentencia del Tribunal Constitucional que declara el “Estado de cosas inconstitucional”	43
4.1.2 Respecto a nuestro primer objetivo específico que es explicar el fundamento teórico y jurídico que invoca el Tribunal Constitucional para utilizar la figura del “Estado de cosas inconstitucional.....	47
4.1.3 Respecto a nuestro objetivo específico 2 de analizar si la declaración de “Estado de cosas inconstitucional” implica que el juez actúe como gestor de políticas públicas.....	56
4.1.4 Respecto al nuestro objetivo específico 3 que es establecer la forma en que se ejecuta una sentencia del Tribunal Constitucional que declara el «Estado de cosas inconstitucional»	58
CONCLUSIONES.....	65
RECOMENDACIONES	67
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	69
ANEXOS.....	77
Anexo 01. Matriz de consistencia	78
Anexo 02. Casos de estudio	80



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES
TRIBUTARIOS Y ADUANEROS
(STTA)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de junio de 2017, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en mayoría de los magistrados Blume Fortini y Ramos Núñez, y el voto dirimente del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, quien fue convocado ante la discordia suscitada por el voto de la magistrada Ledesma Narváez, que se adjuntan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Sindicato de Trabajadores Tributarios y Aduaneros (STTA) contra la resolución expedida por la Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 353, de fecha 25 de mayo de 2012, que declaró improcedente *in limine* la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 1 de junio de 2011, el sindicato recurrente interpone demanda de amparo contra la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), el intendente nacional de Recursos Humanos, la gerente de Administración de Personal, el jefe de la División de Operaciones Especiales contra la Informalidad (Doeci) y el jefe de la Sección de Inspección, Comiso e Internamiento de la División de Operaciones Especiales contra la Informalidad. Medio por el cual solicita que: a) se prohíba a la demandada que obligue a los dirigentes sindicales, a los trabajadores afiliados al sindicato y a los trabajadores en general a realizar trabajos forzados sin su consentimiento y bajo pena de sanción; b) se dejen sin efecto los memorandos y cartas mediante las cuales se sanciona arbitraria e inconstitucionalmente a cinco (5) dirigentes sindicales y siete (7) afiliados al sindicato recurrente, con suspensión sin goce de haber por tres días calendario por el hecho de haber gozado de su derecho al descanso en día feriado; c) se ordene a todos los funcionarios que no vuelvan a incurrir en las acciones u omisiones ilegítimas que originaron el presente proceso; d) se disponga que los servidores emplazados y los funcionarios en general de la demandada se abstengan, en lo sucesivo, de practicar actos homogéneos; e) se ordene a la entidad demandada que inicie contra los servidores demandados los respectivos procedimientos administrativos disciplinarios por la sanción inconstitucional que han inventado; f) se disponga en la sentencia la remisión de los actuados al fiscal penal correspondiente, de conformidad con el artículo 8 del Código Procesal Constitucional, al existir en el presente caso la probable comisión del delito tipificado en el artículo 151 del Código Penal, debiendo imponer además de la pena adecuada, la pena accesoria de destitución en el cargo; y g) se abonen las costas y costos del proceso.



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Matriz de consistencia**¡Error! Marcador no definido.**



ABREVIATURAS

DD HH: Derechos humanos

EXP: Expediente

ECI: Estado de Cosas Inconstitucional

TC: Tribunal constitucional



RESUMEN

La presente investigación está enmarcada en el quehacer de los tribunales constitucionales, específicamente, se centra en las acciones que han realizado para proteger los derechos fundamentales. En tal sentido, se investiga la técnica del «Estado de cosas inconstitucional» mediante el cual el Tribunal Constitucional declara la vulneración sistemática y generalizada de los derechos fundamentales. El objetivo general trazado para la presente investigación es: establecer los derechos fundamentales que han sido tutelados mediante la sentencia del Tribunal Constitucional que declara el «Estado de cosas inconstitucional». El enfoque de la investigación es cualitativo. Los métodos que se han usado para la investigación son: el hermenéutico y el estudio de casos. El instrumento que se ha usado es la ficha de resumen bibliográfico. Finalmente, los resultados a los que se arribaron es que mediante la declaración del «Estado de cosas inconstitucional» el Tribunal Constitucional protege diversos derechos, tales como son: salud, educación, trabajo, información, entre otros.

Palabras claves. Constitución, derechos, democracia, Inconstitucional, Tribunal Constitucional.



ABSTRACT

The present investigation is framed in the task of constitutional courts, specifically, it focuses on the actions they have taken to protect fundamental rights. In this sense, the technique of the "unconstitutional State of affairs" is investigated, through which the Constitutional Court declares the systematic and generalized violation of fundamental rights. The general objective outlined for the present investigation is: to establish the fundamental rights that have been protected by the Constitutional Court ruling declaring the "State of affairs unconstitutional". The focus of the research is qualitative. The methods that have been used for the investigation are: the hermeneutic and the case study. The instrument that has been used is the bibliographic summary file. Finally, the results that were reached is that by declaring the "State of affairs unconstitutional" the Constitutional Court protects various rights, such as: health, education, work, information, among others

Keywords: Constitution, Rights, Democracy, Unconstitutional, Constitutional Court.



INTRODUCCIÓN

La justicia constitucional es una realidad que en el país existe desde hace más de 30 años, el mismo que está vinculado a la presencia del Tribunal Constitucional (Corte Constitucional o Corte Suprema, en algunos países). La finalidad que persigue la justicia constitucional es lograr la efectivización de los derechos fundamentales y hacer respetar la supremacía normativa de la Constitución Política. El funcionamiento está enmarcado dentro de estas competencias reconocidas a nivel de la Constitución (así como la Ley Orgánica y el RNTC), al menos, así se presenta en el Perú.

Las funciones o roles de los tribunales constitucionales ha ido mutando con el transcurso del tiempo, es así que podemos notar que estas instituciones se han tornado importantes para la realización de una democracia, asimismo, han cumplido el papel de proteger los derechos, garantizar el régimen democrático de gobierno, hacer respetar las disposiciones constitucionales, solucionar problemas de carácter social, entre otros. La juridificación de los problemas sociales, económicos o de cualquier índole ha sido posible porque los tribunales constitucionales han asumido un rol activo en esa línea. Las democracias contemporáneas son casi inimaginables sin la presencia de los tribunales constitucionales u otro órgano que cumpla las mismas funciones.

En esa línea, el jurista argentino Ernesto Garzón, indicaba que: “En sociedad democrática, se ha observado de manera repetida que los jueces se mantienen fieles a la Constitución, lo cual es comprobable empíricamente. Además, la opinión general refleja una actitud de lealtad hacia la Constitución.” (Garzón, 2005), en tal sentido, las correcciones o exhortaciones que haga el tribunales supremo o tribunales constitucionales para que la medida a cargo de el Ejecutivo o de el Legislativo sean



válidas y aceptadas, normalmente, requieren de la actuación apegada al contenido de la Constitución, por eso se suele indicar que debe haber fidelidad a las letras del texto constitucional. En ese sentido, el cambio de las funciones y el rol activo de tribunales constitucionales han supuesto el abandono de ideas básicas relacionadas al mismo, es decir, han dejado de ser simplemente órganos encargados de buscar la expulsión de normas inconstitucionales, sino que también se han abierto hacia otros campos, tales como son: política, cultura, sociedad, derechos, entre otros, debido a que habitualmente la lealtad constitucional tiene cimentado sus raíces en estos factores.

Considerando el transcurso del tiempo, la doctrina constitucional ha indicado con mayor precisión que la presencia de la jurisdicción constitucional, normalmente, en varios países se produce por un afán de garantizar los aspectos considerados esenciales para una sociedad, tales como son: los derechos fundamentales y la supremacía normativa de la Constitución. El profesor Mexicano J. Carpizo, al respecto, indicaba que: “[el Tribunal Constitucional] incluso de sus desafíos y limitaciones, hasta el día de hoy sigue siendo el sistema más efectivo creado para garantizar que la ley fundamental, establecida por el Poder Constituyente, tenga supremacía. Esto se logra para evitar que los poderes establecidos excedan las competencias y atribuciones que les señala la Constitución, y para la verdadera protección de los derechos humanos. En resumen, es la mejor salvaguarda del orden constitucional.” (Carpizo, 2009). Entonces queda claro que los propósitos de la justicia o jurisdicción constitucional son los más nobles y favorables para la humanidad, ya que busca la preservación de bienes valiosos de la humanidad.

Tomando en cuenta el rol del Tribunal Constitucional (justicia constitucional o jurisdicción constitucional) así como la importancia que tiene en las democracias



contemporáneas (Ahumada, 2005), el presente trabajo de investigación aborda los problemas asociados con la protección de los derechos, asimismo, las garantías o técnicas que usa el Tribunal Constitucional para proteger derechos. En esa línea, el eje gravitatorio del problema de investigación recae en la siguiente interrogante: ¿cuáles son los derechos que han sido tutelados por medio de sentencias del TC declarado «Estado inconstitucional»? Nos planteamos este problema porque el Tribunal Constitucional usa como instrumento de protección de derechos la noción de «Estado inconstitucional», en tal sentido, la dificultad radica en que no se conoce con exactitud cuáles son los derechos acogidos y tutelados por la Constitución mediante la técnica del «Estado de cosas inconstitucional», adicionalmente, se presenta otro inconveniente, el uso de la mencionada técnica puede ser diversos, como: proteger derechos fundamentales, dictar políticas públicas para que los diversos organismos del Estado la cumplan (o ejecuten el contenido de la sentencia), declarar de necesidad e interés público atender ciertos problemas o busca desacreditar a distintos órganos del poder en el cumplimiento de sus deberes (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y organismos autónomos).

En esa línea de ideas, notamos que es un problema irresuelto, debido a que el Estado inconstitucional exportada por el TC de la Corte Constitucional sirve para expandir o extender los alcances de las sentencias emitida en procesos de amparo (o tutela de derechos, en el caso Colombiano), buscando que sus efectos sean de dos tipos: i) aplicación de las consecuencias de la sentencia para las partes (inter partes), y, ii) expansión del radio de aplicación a supuestos similares o iguales, esto Consiste en evitar que otras personas en situaciones similares interpongan demandas o recursos, lo cual ahorra energía, tiempo y recursos económicos). En suma, cuando el Tribunal Constitucional usa esta técnica es para proteger un determinado derecho



fundamental (a solicitud del interesado) y, en algunos casos, la protección brindada a una específica situación se extiende a más hechos de similar condición.

La finalidad de declaración del «Estado inconstitucional» es valorar ciertos hechos o situaciones que sean contrarias a los derechos o el plexo normativo constitucional. La intención es generar condiciones donde se presenten responsabilidades de algún órgano, institución o persona directamente involucrado en hechos o situaciones que constituyen (devienen) en actos que vulneran derechos (situaciones inconstitucionales). En el Estado Constitucional instituciones, organismos y personas están comprometidos para proteger los derechos, además, emprenden acciones concretas para satisfacer la eficiencia del derecho. Así el TC, ha dejado sentado que: "(...) la técnica [«Estado inconstitucional»], En el proceso constitucional de libertad, implica que una vez se ha declarado un "estado de cosas inconstitucionales", se emita una necesidad específica o general a algún órgano público para que, en un tiempo prudencial, no se realicen una acción que viole derechos fundamentales, y que afecte a gente no involucrada del proceso constitucional donde se originó la declaración."

Sintetizando, tenemos que mencionar que de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no se desprende con claridad cuáles son los derechos tutelados mediante la técnica del «Estado de cosas inconstitucional», adicionalmente, no quedan claros: i) fundamento teórico y jurídico que invoca el Tribunal Constitucional para utilizar la figura del «Estado inconstitucional»; ii) si la declaración «Estado inconstitucional» implica que el Juez constitucional actúe como gestor de políticas públicas, y, iii) el modo en que se ejecuta una sentencia del TC declarado «Estado inconstitucional», por ende, como ejes articuladores para la comprensión del problema de investigación irán en las tres vertientes que se acaba de indicar.



Complementando a lo indicado en los párrafos precedentes, la investigación, como ingrediente adicional pondrá atención en las funciones del TC, el papel de estos tribunales para proteger el derecho, la revisión de la jurisprudencia constitucional que tuvo como punto de referencia la declaración de «Estado inconstitucional», la doctrina constitucional que respalda el uso de la mencionada técnica, el papel de los jueces en el marco de la declaración del «Estado inconstitucional», la respuestas de un órgano e institución de el sector público identificados como vulneradores de derechos, la construcción y la lógica que tienen la sentencia declarado una situación como «Estado inconstitucional» (no son como las clásicas decisiones que declaran fundada o infundada un pedido).

Finalmente, la presente investigación, pone especial atención al quehacer de los tribunales constitucionales (rol, papel, competencia de estas instituciones), especialmente, toma nota de la trascendencia que tienen aquellas decisiones que tienen como objeto la declaración de «Estado de cosas inconstitucional». El hilo conductor de las ideas que se exponen a lo largo del trabajo son: i) revisión de la teoría y la jurisprudencia relacionada con el «Estado de cosas inconstitucional»; ii) protección de los derechos mediante la declaración del «Estado inconstitucional»; iii) establecimiento de las situaciones o contextos en que el TC ha ido utilizado la declaración del «Estado inconstitucional», y, adicionalmente, iv) poner atención en los problemas de carácter económico que se pueden presentar al momento de pedir la ejecución de este tipo de sentencias, debido a que en muchas ocasiones demanda el desprendimiento de los recursos públicos para satisfacer la demanda de protección de los derechos fundamentales (derecho a la salud, educación, medio ambiente, trabajo, entre otros).



CAPÍTULO I

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.1. Exposición de la situación problemática

La justicia constitucional es una institución que se ha expandido por varios países luego de la segunda guerra mundial. Los países democráticos dentro de su diseño institucional prevén o conciben la existencia de una institución denominada Tribunal Constitucional o, también, Corte Constitucional. En concreto, en el Perú, tanto la Constitución de 1979 y la de 1993 recogen a esta institución. La función, actual, de este órgano consiste en: la protección de los derechos y la preservación de la supremacía de la Constitución.

En los países latinoamericanos (Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, Argentina, entre otros) se respira aire de injusticia e insatisfacción de los derechos fundamentales. Los derechos incondicionales están siendo quebrantados y desconocidos por los poderes públicos, es decir, no se generan políticas públicas para garantizar que la población disfrute de los derechos básicos como salud, vivienda, educación, el acceso a una pensión justa, falta de atención a las personas vulnerables, entre otros. Las interrogantes que nos efectuamos son: ¿Los tribunales (TC o CC) pueden hacer algo para proteger los derechos fundamentales? ¿Los tribunales pueden impulsar medidas políticas en aras de la efectivización de los derechos? ¿Qué cosa, concretamente, los tribunales pueden efectuar para garantizar la efectivización del derecho, al trabajo o la salud?

Los problemas de la desigualdad y la insatisfacción de las necesidades básicas (salud, vivienda, trabajo, educación) en los países de América Latina son evidentes. Los poderes públicos atienden a los problemas enunciados deficientemente, es decir,



la rama ejecutiva, debido a la inexistencia de voluntades políticas o deficiencia técnica, no logra solucionarlos; por tanto, la población sigue expuesta a la sistemática vulneración de los derechos. Los niños(as) no tienen acceso a la educación; las personas adultas están impedidas de acceder al sistema de salud; el sistema de salud es deficiente, entre otros. En este escenario, el papel de la justicia ha ido tornándose en un importante brazo político para hacer cumplir las promesas políticas recogidas en la carta constitucional.

Concretamente, en Colombia y Perú, se ha ido trabajando en la institución del «Estado de cosas inconstitucional», lo cual significa, de alguna manera, atender a el problema presentado en la sociedad por medio la judicialización. El Tribunal Constitucional se vuelve en actor político para impulsar las políticas públicas, en ese sentido, las órdenes y las directrices son empujadas por la justicia constitucional, esto en aras de brindar protección a los derechos.

La afectación o vulneración de los derechos se torna insoportable, por ese motivo, el Tribunal Constitucional no puede seguir tolerando la presencia del hecho lesivo, por ello se ve compelido a adoptar decisiones de carácter político. La vulnerabilidad del derecho es de forma generalizada y el responsable o los responsables son varias entidades públicas (omisión o indebida atención a la satisfacción del derecho, por ejemplo, educación y/o salud, entre otros).

Otro de los problemas que aqueja a los ciudadanos peruanos, es la contaminación del medio ambiente. Las entidades públicas omiten implementar políticas integrales para solucionar el problema ambiental. Las medidas que se han adoptado fueron parciales e indebidas, por tanto, no se ha logrado mitigar el problema generado al ecosistema. Los problemas de afectación de derechos fundamentales,



entre otros, como los relacionados con el medio ambiente, pueden ser atendidos por aquellas decisiones del TC que declaran el «Estado inconstitucional».

Por medio de lo declarado por «Estado inconstitucional» se pueden promover políticas públicas integrales para atender el problema ambiental, asimismo, se podría incorporar un sistema de seguimiento para el cumplimiento de las sentencias (fiscalización a las entidades públicas para que cumplan con la sentencias declarados «Estado inconstitucional») . Esto en atención a la problemática que presentan este tipo de sentencias, ya que su ejecución y cumplimiento por parte de los poderes públicos es complicado, debido a que demanda la irrogación de recursos financieros para satisfacerlos. Los poderes públicos no están dispuestos a acatar una decisión que los ordene a que implementen ciertas medidas o soluciones tendientes a promover la protección de los derechos fundamentales. Asimismo, notan que es un invasión de competencias la injerencia de la justicia constitucional en el cumplimiento de sus funciones (esto se aprecia claramente con las sentencias exhortativas).

En resumen, el problema radica en averiguar los derechos que han sido tutelados mediante las sentencias del TC que declaran el «Estado de cosas inconstitucional». Esto se logrará mediante la revisión de sentencia emitida por el supremo intérprete de la carta constitucional. Adicionalmente, se pondrá atención al tema de la función del juez constitucional frente a la problemática de los derechos (¿Pueden los jueces constitucionales promover políticas públicas en materia de derechos?), al mismo tiempo, también, se examinará la forma en que se ejecuta una sentencia que determina que un hecho concreto es contrario a los derechos fundamentales de forma estructural, es decir, afecta a varias personas.



1.2. Formulación del planteamiento del problema

1.2.1. *Pregunta general*

PG. ¿Cuáles son los derechos fundamentales que han sido tutelados mediante la sentencia del Tribunal Constitucional que declara el «Estado de cosas inconstitucional»?

1.2.2. *Preguntas específicas*

PE1. ¿Cuál es el fundamento teórico y jurídico que invoca el Tribunal Constitucional para utilizar la figura del «Estado de cosas inconstitucional»?

PE2. ¿La declaración «Estado de cosas inconstitucional» implica que el Juez constitucional actúe como gestor de políticas públicas?

PE3. ¿Cómo se ejecuta una sentencia del Tribunal Constitucional que declara el «Estado de cosas inconstitucional»?

1.3. Justificación de la investigación

1.3.1. *Justificación teórica*

La protección de los derechos fundamentales es una realidad que se exige en la actualidad en todas las situaciones jurídicas, por tanto, existen diferentes formas de tutelas los mismos. La herramienta que se ha diseñado y construido para restituir los derechos, frente a su vulneración, es el proceso constitucional de libertad (hábeas corpus, hábeas data, procedimiento de amparo y/o procedimiento de cumplimiento). El órgano que se encarga de efectuarlo en última instancia es el TC, también, lo hacen los órganos ordinarios, tales como son el Poder Judicial y la Administración Pública . Entonces, casi toda afectación al contenido esencial de un determinado derecho, recibe tutela por la justicia constitucional, por lo cual, es menester estudiar las nuevas



estrategias que está implementando para cumplir con el rol de poner en resguardo la supremacía normativa de la Constitución y la protección de los derechos (según el art. II del CPC).

La justificación radica en que la justicia constitucional y, en especial, la función de los tribunales constitucionales no se restringe a expulsar normas inconstitucionales o proteger derechos fundamentales, sino que, adicionalmente, proyectan y diseñan políticas públicas para que el órgano estatal la cumpla. Estas políticas deben versar sobre derechos, solo en estos casos el Tribunal Constitucional puede intervenir políticamente. En concreto, en la experiencia peruana el TC ha ido emitiendo diversas decisiones que declara el «Estado de cosas inconstitucional», el mismo que no es una decisión de mera incompatibilidad normativa o restitución de derechos, sino que es la advertencia y denuncia de una serie de problemas de vulneración de derechos fundamentales que son atribuibles al poder público (El poder ejecutivo en la mayoría de las veces). En esa línea, este tipo de sentencias son novedosas, por tanto, requieren ser estudiadas y analizadas con detenimiento.

La sentencia del TC declarado en «Estado de cosas inconstitucional» generan problemas con los otros poderes del Estado, en otras palabras, se estaría produciendo la afectación a la clásica separación de funciones. No le corresponde a la justicia constitucional determinar las políticas o acuerdos que debe implementar el Poder Ejecutivo, ya que es una facultad exclusiva de ésta. Además, La Constitución de el Perú del año 1993 establecido en el art. 43° el principio de separación de poderes para el gobierno peruano. Según el artículo 200° de este mismo texto legal, el Tribunal Constitucional es el órgano encargado de controlar la Constitución, siendo autónomo e independiente. Esto indica que el gobierno se rige por el principio de división de poderes, que implica la atribución de competencias exclusivas a distintos



órganos del Estado. Además, el TC tiene la competencia constitucional de supervisar la constitucionalidad y mostrando las últimas instancias los casos de hábeas corpus o data, amparo (en comparación con el art. 202° de la Constitución). Entonces, aquí cabe hacer mayores indagaciones sobre si realmente el problema se produce (la contravención a la división de poderes).

1.3.2. Justificación práctica

En la presente nos proponemos revisar la jurisprudencia del TC relativo a los derechos que fueron protegidos mediante la declaratoria del «Estado de cosas inconstitucional», asimismo, analizamos las medidas concretas que se han dictado para las entidades públicas o responsables de la vulneración de los derechos fundamentales. Por otro lado, abordamos la problemática del cumplimiento o ejecución de una sentencia que tiene esta calidad, al mismo tiempo, presentar los inconvenientes que se presentan en esta etapa del proceso (la ejecución de la sentencia). En otros términos, cuáles son los problemas que se derivan de las órdenes concretas que se establecen para los poderes públicos para implementen o adopten las políticas de orden público para resolver el problema (afectación de la división de poderes y la renuencia del poder público en querer implementarlo).

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo general

OG. Establecer los derechos fundamentales que han sido tutelados mediante la sentencia del Tribunal Constitucional que declara el «Estado de cosas inconstitucional».



1.4.2. Objetivos específicos

OE1. Explicar el fundamento teórico y jurídico que invoca el Tribunal Constitucional para utilizar la figura del «Estado de cosas inconstitucional».

OE2. Analizar si la declaración de «Estado de cosas inconstitucional» implica que el Juez constitucional actúe como gestor de políticas públicas.

OE3. Establecer la forma en que se ejecuta una sentencia del Tribunal Constitucional que declara el «Estado de cosas inconstitucional».

1.5. Importancia y alcance de la investigación

La presente investigación es de alcance nacional, es decir a todo el Perú.

1.6. Limitaciones y delimitaciones de la investigación

En la presente solo analizara el «Estado de cosas inconstitucional».

1.7. Hipótesis

1.7.1. Hipótesis general

HG. Los derechos fundamentales que han sido tutelados mediante las sentencias del Tribunal Constitucional que declara el «Estado de cosas inconstitucional» son: a) derecho a la educación y garantizar la disponibilidad y accesibilidad del derecho a la educación de personas en extrema pobreza en la zona rural, b) La vulneración de los principios fundamentales aplicables a la relación laboral, c) la falta de una norma legal o reglamentaria que regule un procedimiento unificado, claro y específico.



1.7.2. Hipótesis específicas

HE1. El Tribunal Constitucional indica que la sentencia que declara el «Estado de cosas inconstitucional» tiene como objetivo ampliar los efectos de la sentencia en el proceso de tutela de derechos fundamentales, para evitar que otras personas tengan que verse perjudicadas en sus derechos fundamentales por los mismos comportamientos del poder público.

HE2. Las sentencias que declaran el «Estado de cosas inconstitucional», de algún modo, tienen como propósito generar políticas públicas, por tanto, el Juez constitucional se estaría convirtiendo en un potencial gestor políticas públicas en materia de protección de derechos fundamentales.

HE3. La ejecución de una sentencia constitucional que declara el «Estado de cosas inconstitucional» es compleja debido a que implica ordenar al poder público para que ejecute una determinada acción.

1.8. Variables e indicadores

1.8.1. Operacionalización de las variables

Variable 1

Protección de los derechos

Variable 2

Sentencias del tribunal constitucional que declaran el Estado de cosas inconstitucional.



CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes del estudio

2.1.1. A nivel internacional

Burgoa (2022) en su trabajo realizado en España, donde se planteó el principal objetivo de analizar los distintos estados de excepción contemplados en la Ley Orgánica, sobre los estados de alarma, excepción y sitio, con el fin de determinar si el estado de alarma es el mecanismo adecuado para aplicar las medidas necesarias durante la crisis sanitaria. Además, se examinará la constitucionalidad de estas medidas, considerando los recursos presentados ante el TC. El autor en este caso llegó a la conclusión que durante el inicio de la pandemia, se alteró ilegítimamente el principio de centralidad parlamentaria, infringiendo los poderes constitucionalmente reconocidos, como el de participación política, al suspender el cómputo del plazo reglamentario, lo que afectó a la iniciativa en proceso de tramitación. Esto se hizo en el marco de un estado de alarma.

Gómez (2023) en su artículo de investigación realizado en México que tuvo la finalidad de analizar el principio se discute las relatividades de sentencias en el juicio de amparo, según su desarrollo y adecuación. Además, se sugiere la transición hacia una declaración inconstitucional que contemple su papel adentro de los sistemas de control constitucionales. En este caso el autor concluye que el diseño del sistema para controlar las constitucionalidades debe entenderse de manera flexible, ya que su configuración puede depender de la coyuntura y no necesariamente es definitiva. Además, la revisión judicial no tiene por qué seguir un modelo único u ortodoxo.. O sea, la finalidad protectora de los derechos humanos es la que debería prevalecer



mediante la coherencia y el amparo de estos derechos con el resto de medios de control de normas constitucionales existentes.

2.1.2. A nivel nacional

Abad (2017) en su trabajo este autor concluye que existen problemas en la normativa nacional que demuestra una vulneración sistemática de los derechos de personas con discapacidades, especialmente, el Código Civil. De la investigación podemos extraer que el tema según el Código Civil es desatendido, ya que se los enfoca como sujetos que son incapaces de celebrar actos o negocios jurídicos de forma autónoma y libre. El autor sostiene que esta interpretación debe cambiar, ya que se vulnera los derechos de este grupo; y, sugiere como medida que el TC declare el Estado de cosas inconstitucional, ello en aras de preservamiento de derechos incondicionales de estas personas.

Rojas (2017) en la investigación en donde se llega a conclusiones sobre la jurisdiccionalidad constitucionalista ha dejado de cumplir un rol eminentemente remedial frente a vulnerabilidad del derecho fundamental, dando cabida a la solución de problemas integrales o estructurales que derivan de los derechos. En contextos sociales desiguales, donde se impone la precariedad y la escasa atención a los derechos, al parecer, no queda otra opción que dejar en manos de los tribunales la protección y efectivización de los mismos. Se puede extraer de la idea del autor que las cortes deberían ser más activistas al momento de analizar las situaciones que se vean en riesgo la vulnerabilidad del derecho fundamentales.

Pérez (2011) en su trabajo donde pretende analizar esto que se enmarca dentro del estado de cosas inconstitucional. Llegando como conclusiones con respecto al estado de cosas inconstitucional muestra que existe una grave violación



de los derechos humanos resultando de la incapacidad y negligencia de las instituciones de gubernamentalidad para llevar a cabo sus deberes encomendados. Esta conceptualización da pie para que con mayor profundidad explique la importancia de este tipo de sentencias, asimismo, explicar la forma en que el TC la ha venido utilizando en sus diferentes decisiones. Podemos extraer de la idea de la autora que el TC ha estado brindando tutela a derechos fundamentales que se encontraban en una situación problemática y lo que se logra con el uso de este tipo de sentencias materia de estudio, es que se visibilicen los problemas ius fundamentales que se presentan de forma cotidiana, donde los afectados son las personas.

García (2019) en su tesis donde presenta como objetivo principal examinar si pueden existir normas constitucionales inconstitucionales y, de ser así, argumentar cuál es la mejor manera de resolverlas. El autor ha concluido que, a lo largo de su investigación, se ha observado que nuevas teorías que estimulan la interpretación de la Constitución y sus mecanismos de control han sido posibles gracias a la evolución histórica del proceso del Constitucionalismo. La teoría de Bachof sobre las normas constitucionales inconstitucionales es una de estas hipótesis.

2.1.3. A nivel local

Nina (2017), donde tuvo la finalidad de Examinar si la autonomía del Ministerio Público está siendo amenazada por la implementación del Decreto Legislativo 1194. y consecuentemente es un decreto inconstitucional. Donde el autor concluyó este decreto está mal elaborado y decae en error, asimismo señala que los legisladores, deberían cambiar el DL 1194 como lo señala nuestra carta Constitucional (ello para que haya una objetividad mejor por parte del fiscal).



2.2. Bases teóricas

2.2.1. *Constitución: concepto y función (o alcances)*

La carta constitucional reconoce la asignación de autoridad y la protección de los derechos individuales. Hoy en día, la mayoría de las naciones tienen constituciones que controlan elementos básicos, como enumerar derechos y definir la autoridad de los poderes públicos. Tanto el pueblo como las autoridades gubernamentales deben cumplir con los deberes y directivas derivadas del lenguaje de la constitución. Dado que el pueblo es quien diseña y proporciona el contenido de la Constitución (con el objetivo de restringir el poder público y privado y proteger las libertades del pueblo), la voluntad popular es la base sobre la cual opera la carta constitucional.

Cabe señalar que en este caso, el peruano "la Constitución de un Estado es idéntica con la organización en la medida en que ésta significa la constitución producida a través de la actividad humana" (Heller, 1998, p. 316) porque se establecen como organizaciones políticas y jurídicas de un territorio determinado. La norma fundamental es resultado de la elección humana ya que define los fines últimos de una comunidad e indica las condiciones que coexisten en una realidad dada. En este sentido, la Constitución no es una norma que envejece con el tiempo; más bien, está destinado a soportar el imparable avance del tiempo y de la humanidad.

El código jurídico fundamental de una nación se encuentra en su Constitución. La Carta Magna establece la mayoría del poder público y de las entidades autónomas porque es el primer y fundamental acuerdo que guiará los asuntos futuros. También establece diversos requisitos y demandas sociales. En particular, el documento también reconoce valores de orden diverso, o pluralidad de valores. Por ello, la



doctrina moderna sostiene que "la ciencia de una Constitución pluralista que debe defenderse con rigor y decisión contra los ataques de el enemigo es la de la pluralidad del valor y/o principio" (Zagrebelsky, 2011; también véase Canales, 2014; Arroyo, 2011, Commanducci, 2010).

"La Constitución a niveles jurídicos es lo esencial en la comunidad", según la teoría alemana. Esto es así porque la redacción de la Constitución establece los principios que "formarán la unidad, deben ser asumidas". Cabe mencionar que también consiste en una serie de pautas y prácticas utilizadas para resolver disputas dentro de un determinado grupo o civilización. La Constitución también establece el proceso para formar unanimidad política y organizar la acción estatal. De una forma u otra, el texto constitucional establece los principios de todo ordenamiento jurídico. Para decirlo sucintamente, la Constitución encarna un marco y una estrategia fundamentales para la organización de cada sociedad determinada. También incluye una serie de ideales e ideas que pretenden estructurar la diversidad social y política de una sociedad. (Hesse, 2012, pp. 43 y 44; véase también Capelleti, 2010).

Por último, el amplio alcance de la Constitución significa que ninguna circunstancia o sector jurídico puede quedar inmune a sus requisitos. La Constitución no puede divorciarse de la realidad jurídica. Cualquier norma que se desvíe o no sea consistente con la redacción de la constitución estará sujeta a supervisión y eliminación del ordenamiento jurídico. Para preservar la coherencia y la sistematicidad del sistema jurídico son componentes importantes. La Constitución tiene un alcance amplio ya que establece el orden en la formación de leyes y reglamentos dentro de un determinado distrito territorial.



2.2.2. El «Estado de cosas inconstitucional»: origen, desarrollo teórico y jurisprudencial

Es una categoría dentro de las sentencias utilizada por la Corte Constitucional, es decir, este tipo de decisiones fueron elaboradas por la alta corte de este país. Asimismo se fue expandiendo a varios países, nuestro país no fue ajeno a ello, debido a que compartimos los problemas que se presentan a nivel de los derechos con Colombia, por ende, su utilización en la experiencia peruana fue aceptada y está en proceso de desarrollo (Cfr. Quintero, 2011, p. 72; Plazas, 2008, p. 254, y, Napurí, 2009, p. 348).

Las sentencias que declaran una situación o hecho como inconstitucional, está íntimamente vinculado con la protección del derecho. Donde estas sentencias encuentran respaldo y su razón de ser obedece a constatación de la vulneración sistemática de los derechos (individual o colectivo), ya que afectan a una gran cantidad de personas. Es respuestas de la justicia para solucionar de manera integral los problemas relacionados con los derechos fundamentales.

El desarrollo teórico y jurisprudencial en torno a este tipo de decisiones constitucionales, en los últimos años, ha ido en crecimiento. Para proteger los derechos, especialmente, los de carácter social han recibido cada vez mayor atención, debido a que en un escenario como el peruano éstos son los que resultan más agraviados o insatisfechos (salud, educación, trabajo, seguridad social, entre otros). En esa línea, la creación de nuevos mecanismos para diseñar estrategias de salvaguarda para este tipo de derechos, es una situación trabajada a nivel de la teoría y la jurisprudencia (especialmente, dentro del campo constitucional).



2.2.3. El «Estado de cosas inconstitucional»: las precisiones del tribunal constitucional

El Tribunal Constitucional en diversas sentencias ha indicado que el componente o característica esencial de el «Estado de cosas inconstitucional» es “ampliar las implicaciones de una decisión a individuos en una circunstancia que se consideró inconstitucional pero que no eran demandantes ni estaban involucrados en el proceso que condujo a la declaración relevante” (Exp. N° 2579-2003-HD); adicionalmente, se ha indicado que esta técnica tiene como finalidad comprender y ampliar el alcance de sentencia constitucionales más allá de las partes, es decir, el ámbito de acción que declara el Estado de cosas inconstitucional, no se agotan con la eficacia entre las partes, sino que escapan a estas. El propósito es sancionar y erradicar todas aquellas situaciones o casos donde se presente la vulneabilidad del derecho, por tanto, eliminar la acción u omisión que afrenta contra el derecho de orden constitucional es una de las finalidades de este tipo de sentencias (que no se repitan los mismos hechos). En esa línea, lo que comprendemos es que esta técnica tiene un amplio margen de acción para proteger un derecho fundamental, asimismo, expande los alcances contenidos en una sentencia hacia gente de igual situación.

Cuando se produce el «Estado de cosas inconstitucional», lo que corresponde es realizar pedido a algún órgano, instituciones para que puedan accionar y pronunciarse dentro de un plazo determinado, ello en aras de dar solución las faltas de atención o vulneración de derechos fundamentales. El plazo razonable fijado por el TC para que la autoridad (titular de la organización o institución) realice o deje de realizar la acción y omisión que es conciliatoria de los derechos. El pedido que se formula mediante este tipo de sentencias es para que el poder público empiece a atender la problemática a través de sus diversas dependencias. En caso que la



institución persista en la acción u omisión, lo que hace es incumplir con los extremos de una sentencia constitucional.

En el caso que, a pesar de lo declarado en «Estado de cosas inconstitucional», persista la vulnerabilidad del derecho, sea porque la autoridad no realizó las acciones que se le requirieron o sea porque dejar continuar la situación lesiva a los derechos. Las personas que no fueron comprendidas dentro de los alcances de una sentencia, pero que cumplen con las mismas condiciones en que fue emitida la sentencia declarado en «Estado de cosas inconstitucional» tienen facultado acudir a las represiones de algún acto lesivo homogéneo, debido a que la situación vulneradora de derechos fundamentales persiste, es decir, la autoridad no la ha solucionado o no atendió por completo dicha situación.

2.2.4. ¿Qué se soluciona con las sentencias que declaran el Estado de cosas inconstitucional?

La situación o situaciones que se solucionan mediante el uso de este tipo de sentencias son cuestiones sociales de carácter estructural. Lo que podemos decir es que existen diversas críticas al uso de esta figura en las sentencias constitucionales. Entre muchos, podemos mencionar con aquello que Tiene que ver con la educación no democrática de los jueces y su falta de rendición de cuentas ante las autoridades superiores. Se observa que los jueces socavan la legitimidad y la idea de distribuir la autoridad pública entre varios órganos con funciones distintas al interferir en áreas de política pública que pertenecen a otros órganos porque no son elegidos por el público en general. Es más, la asunción de poderes adicionales por parte de los jueces sin ningún tipo de control, de cierta forma, abre posibilidades para la actuación arbitraria. El consenso democrático exige que todos los órganos del Estado sean conscientes en su actuación y que tengan como limitación el contenido de la Constitución. En otro



escenario, se presenta el argumento de que las competencias institucionales son más complejas, es decir, todas las instituciones públicas ejecutan diversas funciones de carácter público, en tal sentido, viendo dicha problemática, se puede apreciar que las cortes no tienen la misma dimensión institucional que cualquier entidad del Estado (tiene asignación presupuestaria, administrativa, entre otros), considerando que la única función de los tribunales son la resolución de conflictos en casos particulares y no tiene capacidad para estructurar o generar políticas de alcance general (Cfr. García, 2015, p. 179; Cortés, s/f.).

El ECI tiene el objeto de satisfacer el derecho y eliminar todas aquellas situaciones que quiebren el orden constitucional (sistema de derechos). La superación del ECI, normalmente, implica que todas las funciones de los poderes públicos se vean invadidos por las cortes, en razón a que el Estado (poder público) no cumple cabalmente sus funciones. En esa línea, la superación de un ECI a través de las sentencias del TC, implican la construcción de herramientas para atender la sistemática vulneración de los derechos, al mismo tiempo, hay que precisar que No se trata de crear, hacer cumplir o dictar reglas; más bien, se trata de proporcionar al Ejecutivo dirección y recursos para abordar cuestiones que impiden que se cumplan los objetivos de las políticas o modificar las políticas para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades relacionadas con los derechos humanos. En ese sentido, la declaratoria del Estado de cosas inconstitucionales es una herramienta diseñado para efectivizar los derechos humanos con la colaboración del Poder Ejecutivo, esto nos significa la invasión hacia las demás competencias de las otras ramas.

La afectación masiva a los derechos activa mecanismos de protección constitucional, tales como son: procedimiento de amparo, hábeas corpus y/o data,u otros. Todos son herramientas para proteger el derecho de la gente. Sin embargo,



existe una particularidad, cuando se presenta la vulnerabilidad del derecho fundamentales, es decir, que van afectando de forma considerable a gente se acude a la técnica declarada en un «Estado de cosas inconstitucional». La vulnerabilidad del derecho (sea salud, vivienda, educación, libertad, entre otros), debe ser solucionada mediante la adopción de programas, planes y servicios que tengan como finalidad superar ese hecho, en consecuencia, el TC lo que hace es declarar el «Estado de cosas inconstitucional», teniendo en cuenta que se torna improbable e imposible la atención de forma individual y particularizada (porque un grupo considerable de la población carece de la atención a un determinado derecho porque lo viene exigiendo durante años, pero el Estado permanece inmutable frente a la situación deplorable).

2.2.5. La doctrina de la *political questions*

Esta doctrina es hecha por Cortes Supremas de Justicia con casos, tales como son: Baker y Carr, Luther y. Borde, Powell y McCormack y Alfred y. República Cuba, en todos estos casos, se ha indicado que el Poder Judicial no tiene la función de invadir competencias ajenas a ella, por ende, no puede interferir o intervenir la rama judicial en funciones reservadas con exclusividad en otros poderes del Estado. De acuerdo a la división de poderes (doctrina de separación del poder), se puede constatar que el Poder Judicial (como órgano exclusivo de administración de justicia) no puede invadir competencias reservadas al Poder Legislativo o Ejecutivo (esta disposición nace de una interpretación estricta de la separación del poder). De este modo al juez esté a cargo de la toma de decisión de naturaleza política (adopción de políticas públicas) siendo su labor la de limitar la de solucionar problema de carácter particular; es más, en la doctrina continental europea, se busca la tutela de los derechos en su faz subjetiva, es decir, no tiene mucha cabida en entendimiento objetiva de derechos (Cfr.



Vargas, 2003, p. 254; Vargas, 2011, p. 18; Rodríguez, 2010, p. 49). Esta es una restricción a las funciones de la justicia constitucional.

La political questions sirve para limitar la participación o intervención de los tribunales en las decisiones de carácter político, es decir, los tribunales no son competentes para obligar a las instituciones políticas para que hagan o dejen de hacer determinada función. La distribución de competencias, según el texto constitucional, es especializada porque garantiza que todos los órganos cumplan sus fines de acuerdo a las competencias reconocidas. Lo que sucede es que los tribunales en aras de proteger los derechos buscan intervenir en las decisiones de carácter político, inclusive, llegan a sustituir al poder público. La political questions evita que los tribunales intervengan en asuntos de carácter político, porque deben solucionarse a través del debate y la deliberación colectiva, sin embargo, hay situaciones en las que el poder público actúa transgrediendo el derecho, por tanto, el órgano que debe intervenir es el TC, por ejemplo, mediante la declaración del «Estado de cosas inconstitucional».

2.2.6. El principio de separación de poderes: aspectos generales

El tema es una de las principales conquistas de la política de edad contemporáneo. La idea es que todos los poderes tengan sus competencias delimitadas sin que se produzcan invasiones indebidas, más bien lo que debe presentarse es la colaboración entre los poderes.

El establecimiento de conceptos liberales y el pacto social durante el Siglo de las Luces dio origen a la estructura de poder centrada en la trinidad del poder judicial legislativo y ejecutivo. Un pequeño número de personas controlaba la autoridad del Estado durante las monarquías y los regímenes autoritarios, lo que significaba que



sólo una persona podía ejercer el poder de el gobierno. Dado que las decisiones no deben limitarse al capricho de un individuo, el concepto de separación de poderes indica que existen controles y equilibrios entre las autoridades del Estado. Por eso la situación cambió con la caída de las monarquías y el autoritarismo.

Los Estados de la era moderna reconocen la división del poder. La estructura de Estado se basa en tres órganos principales: uno que crea las leyes, otro que controla las acciones del gobierno y el tercero que maneja la justicia. La Constitución de Perú del año 1993, que establece que el país tiene un "gobierno de unidad, que represente y que descentralice, y está organizado de acuerdo al principio de separación del poder", imita este legado en art. 43. Según la directiva de la Constitución, la base de el Estado peruano es la división del poder, que designa para asignar la competencia exclusivas a una determinada entidad. Cuando un cuerpo (poder) obtiene más poder del que necesita, invade los poderes que los poderes componentes pretendían.

Este principio garantiza la participación del poder público atendiendo a sus funciones y competencias, esto es, cada entidad u órgano del Estado debe avocarse a lo suyo. La elaboración de política pública, la implementación de plan de subdesarrollo, la creación de mejores condiciones de vida en todo aspecto, entre otros, están a cargo del Poder Ejecutivo. La expedición de nueva legislación y la fiscalización de la actuación de las diversas instituciones recaen en el Poder Legislativo. La solución de los problemas mediante la emisión de una sentencia o decisión de carácter vinculante está en manos del Poder Judicial. Finalmente, los organismos constitucionales autónomos buscan la independencia y actuación de acuerdo a sus funciones, sea fiscalizado a las entidades o cumpliendo el rol de solucionar problemas, garantizar la transparencia, lograr el respeto del derecho



humano, entre otros. En esa línea, todos tiene asignada una competencia específica, por ende, cualquier acto de modificación o intervención en competencias ajenas es una invasión (es una situación que no debería suceder porque cada entidad está a cargo de ciertas funciones).

2.2.7. La democracia: acercamiento general

El concepto de democracia transmite la idea de que el pueblo gobierna. Dentro del marco histórico político, la democracia y el republicanismo aseguran el compromiso popular; por esta razón, a veces se hace referencia a la democracia como "gobierno por medio de el pueblo" y/o "gobierno para su pueblo". (Hesse, 2012). Esto significa que la colectividad (o grupo social) en su conjunto es el órgano legitimado para tomar las decisiones más importantes.

En la actualidad la democracia es aceptable y la más deseada por los países. Lo deseable es que todos los países se conduzcan dentro de los cánones de la democracia, de este modo se garantizará la discusión pública sobre las cuestiones relevantes, asimismo, se puede pensar de mejor modo en la manera en que se protegerán los derechos. En suma, la democracia impone el modo como debe ejercerse el poder y cómo debe discutirse los asuntos más trascendentales para la vida política y jurídica de una país.

Hay que indicar que la democracia es un balance en la participación de las decisiones, lo que significa que todas las instituciones y los actores involucrados sin quienes adoptan políticas de carácter general. El asunto del involucramiento de las cortes o el Poder Judicial en las decisiones colectivas, así como aquellas que están reservadas a otros poderes significa la ruptura con el orden democrático, debido a que la democracia representativa encierra la ecuación: participación popular y



decisión autónoma. Este proceso se rompe con la participación de los tribunales en la toma de decisión colectivas, es el caso de lo declarado «Estado de cosas inconstitucional» porque el diseño de políticas o medida de gobierno parte del Tribunal Constitucional (el autorizado por la Constitución es el Poder Ejecutivo, es el órgano que debe implementar las políticas necesarias para proteger el derecho).

Finalmente, el funcionamiento de la democracia se basa en torno a las decisiones colectivas y la obtención de consentimiento de los involucrados. Las condiciones en las que se desarrolla el planeamiento de políticas públicas son en base al consenso, el mismo que es resultado de una discusión previa. En eso radica el valor de la democracia. En tal sentido, los ideales de la democracia no siempre comparten las exigencias de los derechos fundamentales, ya que van por carriles distintos (Ferrajoli, 2014; Ferrajoli, 2013; Ferrajoli y Manero, 2013).

2.2.8. Los derechos fundamentales

La Constitución de el año 1993 ha reconocido una seria de derechos, los mismos se indican en el art. 2, asimismo, estos derechos tiene sus fundamentos en dignidad, como implica el artículo 1 (las personas y la sociedad conceden la máxima importancia a la preservación de la dignidad)..Lo que viene a graficar los derechos es los componentes esenciales de las circunstancias de vida de un ser humano; en otras palabras, una persona no puede existir ni llevar una vida de una manera aceptable sin el reconocimiento de sus derechos. En ese sentido, se puede indicar que los derechos son situaciones o condiciones de vida que toda persona debe poseer para desarrollar sus capacidades y desarrollarse con la comunidad. La mayoría de los textos constitucionales incluyen solicitudes y mandatos relacionados con el derecho.



En el plano jurídico, es usual sostener que los derechos son elementos de tipología básica de los ordenamientos jurídicos (Bernal, 2003), asimismo, se indica como “caso especial de norma jurídica” (Borowski, 2003). El modo en que están formulados y redactados los derechos fundamentales difiere en estructura, así como regulación, debido a que las normas tradicionales buscan la imputación de una pena o resultado (presunción – conexión – resultado); Por el contrario, las normas de derechos fundamentales carecen de una estructura lógica clara y consistente debido a sus regulaciones imprecisas, lo que significa que sus interpretaciones tienden a diferir según la circunstancia. Es más, en la teoría constitucional se considera al derecho considerado subjetivo porque son posible de ser protegidos a través de herramientas procesales (Cruz, 2017).

En otro lugar, se ha indicado que el derecho comprende el presupuesto ético y jurídico, debido a que están vinculados a la moral y la idea de dignidad, por ende, la relevancia jurídica de derecho se debe a que se tornan en normas básicas del ordenamiento jurídico, asimismo, es un instrumento necesario para desarrollar al hombre en sociedad (extendiendo todas sus posibilidades); en suma, “el derecho expresa lo moral y juricidad básica” (Peces-Barba, 1999). Es así que siguiendo la concepción o concepto de derechos fundamentales, podemos encontrar que “El enfoque pragmatista es compatible con posiciones normativas de gran importancia porque ofrecen un marco dialógico y discursivo e implican un juicio evaluativo justificado de forma racional basándose en la solidaridad o en valores epistémicos compartidos que son identificables con una aceptabilidad garantizada en las mejores circunstancias” (Arango, 2016).

En relación a estos derechos, el Tribunal Constitucional, mencionó que son “activos que son protegibles y dan al individuo la ocasión de lograr en la sociedad. Así



entonces esta idea está sujeta a presunciones legales y éticas que evolucionan en una secuencia cronológica". Esto pone en evidencia que el concepto de derechos fundamentales abarca múltiples dimensiones, incluidas las siguientes: i) el avance del potencial de las personas; ii) la conexión con presunciones éticas; iii) la conexión con los presupuestos legales; y iv) la asignación (o reconocimiento) de eficacia y salvaguardia óptimas dentro del marco legal peruano. Dado que el sistema constitucional está destinado a servir a la persona, la correlación que mantienen el derecho con el desarrollo de la persona es de gran sensibilidad. Es decir, intenta promover al ser humano por encima de todo.

Finalmente, destacando que estos derechos son bienes valiosos para el hombre, por ende, significa que el progreso de la sociedad implicando garantías y satisfacciones de los derechos. Enmarcando y conectando con el trabajo de investigación, podemos indicar que la forma de proteger a nivel legal y constitucional de derechos fundamentales han ido incrementando con el paso del tiempo, es decir, existen mecanismos específicos garantizando respeto y eficacia del derecho, en esa senda, una manifestación explícita de protección es lo declarado en un «Estado de cosas inconstitucional», tal como se ha mencionado líneas atrás.

2.2.9. Tribunal constitucional: definición y una aproximación a su funcionamiento

El tribunal constitucional es una entidad encargada de impartir justicia en asuntos constitucionales, lo que quiere decir es que "Es la herramienta legal diseñada para escuchar casos que involucran interpretaciones contradictorias de la ley fundamental y tomar decisiones finales basadas en protecciones procesales y constitucionales." (Carpizo, 2009), adicionalmente, se ha mencionado que, de alguna manera, el tribunal tiene una posición privilegiada en relación a los órganos secundarios, asimismo,



mantiene cierta libertad enfrente de demás poderes para tangibilizar los contenidos de la Constitución (disposiciones constitucionales).

Echando un vistazo sumario al surgimiento o aparición de los tribunales constitucionales, hay que destacar que aparecen en Europa en el siglo XIX (Tribunal del Imperio en Austria en 1867), este sería su predecesora, sin embargo, posterior a la primera guerra mundial aparece con el nomen iuris de Tribunal Constitucional (jurisdicción constitucional) en Austria y Checoslovaquia, teniendo un rol especializado en la protección de los contenidos de la Constitución; también, en la república de España del año 1931 se tiene la presencia de esta institución, tal como se puede comprobar de la revisión de la Constitución Española del referido año. Posteriormente, frente a los hechos execrables realizados en la II guerra del mundo en todo Europa hubo una reacción condenando tales actos, es así que diversos países crean "sistema jurisdiccional de control constitucionalmente por medio de tribunales especializados" (Carpizo, 2009). Esto implicó la reorganización del sistema constitucional en todos sus ámbitos, asimismo, la creación de tribunales constitucionales, siendo traducido este hecho en constituciones de Austria de 1929; Italia de 1947; Alemania de 1949; Portugal de 1976; España de 1978, entre otros. Llegando a constituirse, hoy en día (Carpizo, 2009; García, 1981) la realización y reconocimiento de un tribunal constitucional.

En relación al tribunal constitucional se han indicado varias cosas en la teoría constitucional (así como la procesal constitucional). Los principales aspectos que podemos rescatar son: i) la jurisdiccionalidad constitucionales es creada para reconocer la especial "El Tribunal es uno de los órganos de tipo jurisdiccional superior que tiene la función del establecimiento además de interpretar la disposición fundamentales" (Favoreu, 1994); ii) conocer, particular y exclusiva, en materias de



litigio constitucional, situadas fuera e independientes (Ferrer, 2004; Fix-Zamudio, 2005), y, iii) el TC posee el objeto la de proteger el derecho y reguardar la supremacía normativa de la Constitución.

En suma, el TC es la máxima entidad para salvaguardar el derecho fundamental, asimismo, procura mantener la norma de la Constitución. La actuación de este órgano se produce fuera de la jurisdicción ordinaria (poder judicial, instancias administrativas, otros), porque lo que se le encarga la intervención y avocamiento de los conflictos constitucionales en última instancia, debido a que los órganos ordinarios son quienes actúan en primera instancia para verificar si un hecho o acto vulnera un derecho fundamental. La excepción a esta regla son los procedimientos de inconstitucionalidad, ya que el TC es la única instancia facultada para sancionar con la invalidación de una normativa que resulte contraria.

2.2.10. Las funciones de los tribunales constitucionales

En los apartados anteriores hemos mencionado que las funciones del TC han ido variando a lo largo de el tiempo y la aparición de nuevos factores. Las funciones o competencias, normalmente, son adjudicadas o reconocidas a una determinada institución por su especialidad y trascendencia, es decir, representa una separación o división de funciones porque todas las instituciones cumplen distintos roles. En ese entendido, los TC son órganos especializados que protegen el derecho fundamental, la supremacía reglamentaria en la Constitución o para defender la democracia; sin embargo, estos no son las únicas funciones porque con el transcurso del tiempo se han ido sumando varias competencias.

Siguiendo los planteamientos de la teoría constitucional (Biscaretti, 2000; Aragón, 1998; Landa, 2007; Kelsen, 1974; García, 2008; Mendizábal, 2006),



podemos precisar las siguientes funciones: i) realizar controles de constitución del tratado internacional al momento de pasar al orden jurídico interno; ii) efectuar control sobre la constitución sobre el acto administrativo y ejecutivo; iii) establecer un nexo de compatibilidad entre la Constitución y las sentencias definitivas; iv) desarrollan sus propios límites interpretativos para interpretar la Constitución, revelando así el contexto legal y político de las propias actividades de autoridad y formulando juicio de valor que invariablemente implicando una decisión política, como es particularmente evidente en el área de protección de derechos; v) dar solución a los conflictos que se presentan a nivel constitucional y político entre el órgano o poder secundario; vi) decidir sobre cuestiones sociales y políticas; vii) declaración de inconstitucionalidad de un partido político cuando resulte incompatible sus ideales con la Constitución; viii) avocamiento y vigilancia en las elecciones así como solución de los recursos que se presenten vinculados a esta materia; ix) la revisión y valoración acerca de la admisión de solicitud; x) examen de constitucionalidad de proyecto, ley y tratado internacional (conocido como control previo o preventivo); xi) el planteamiento de una solución en casos; xii) revisión de las causales para la suspensión o impedimento temporal del cargo de Jefe de Estado (en ciertas ocasiones); xiii) algunas constituciones, incluso, postulan la emisión de opiniones en casos de estados de emergencia, la confirmación de la desaparición o incapacitación del candidato, el examen de las condiciones que rodean la disolución presidencial del parlamento, la decisión sobre el candidato presidencial y la selección sobre la extradición de extranjeros, entre otros.

En suma, estas son las funciones resguardadas al Tribunal Constitucional en diversa legislación constitucional, por ende, podemos notar que la justicia constitucional no solo se encarga de quitar normativas incompatibles con la Constitución, sino que puede intervenir en muchas más ocasiones. Las funciones



enumeradas demuestran que la participación de la justicia en la organización del poder, la garantía de la democracia, el funcionamiento de las instituciones (partidos políticos), entre otros son esenciales. Pese a esta precisión en función de la justicia del derecho fundamentales. La función que cumplen cuando emiten una sentencia (amparo).

Finalmente, ¿cuál es la razón por la que se invoca a la institución del TC? La razón la cual se acude a conocer la función y el rol que cumple el TC es porque cumple con proteger el derecho y defender la Constitución. También, se ha podido establecer que este órgano constitucional es quien emite decisiones (sentencias constitucionales) que declaran el «Estado de cosas inconstitucional», debido a que las sentencias expedidas por esta institución tienen fuerza y alcanza general. Es más, en la Constitución Política se ha diseñado la misión del TC Constitucional como protectora del derecho fundamental (podemos advertir que, de algún modo, la sentencia ha declarado un Estado de cosas inconstitucional buscan proteger de diversos derechos). En suma, queda justificado que la revisión de las finalidades y competencias del TC se realiza en aras de comprender la lógica que persiguen durante el procedimiento de tutela del derecho (uso de diversos mecanismos para optimizar la protección de un derecho).



2.3. Marco conceptual

Constitución:

Es un órgano fundamental para un Estado, ya que define cómo se organiza el poder, garantiza derechos, y establece principios e indica un valor esencial.

Democracia:

Es una forma de gobierno que tiene origen en la voluntad popular, asimismo, respeta el funcionamiento de las instituciones del Estado (independencia funcional).

Derechos fundamentales:

Son derechos subjetivos, lo que significa que su objeto es la defensa del derecho de personas individuales. El derecho fundamental sirven como herramientas para limitar o restringir el poder. De igual manera, en cuanto exigen que el Estado y los individuos actúen de acuerdo con las demandas derivadas de los derechos fundamentales, son demandas específicas (Cfr. Luño, 2010 y Chinchilla, 2009).

Derecho Procesal Constitucional:

La rama está a cargo de implementar procedimientos o herramientas para salvaguardar lo constitucional.

Desigualdad estructural:

Es la ubicación de varios grupos de gente de posición desventajosa, es decir, no gozan de los mismos beneficios que garantizan los derechos fundamentales o de la Constitución.



Dimensión objetiva del derecho fundamental:

Esta dimensión, son considerados como objetivo del principio y valor que proteger los ordenamientos jurídicos que establece el Estado el cumplimiento de un grupo de funciones.

Estado de cosas inconstitucional:

Técnica que utiliza el Juez constitucional para garantizar la dimensión objetiva del derecho fundamental. La declaratoria de Estado de cosas inconstitucional tiene como objetivo hacer llamado a las autoridades públicas para que cumplan con los deberes constitucionales (impulsar políticas públicas para proteger derechos fundamentales).

Justicia constitucional:

Es un conjunto de instrumentos que existen para proteger los derechos fundamentales y, principalmente, la supremacía normativa de los textos constitucionales

Proceso de amparo:

Tiene como función proteger el derecho fundamentales. La problemática iusfundamentales evaluada tomando en cuenta las razones que esgrime el interesado o el titular de los derechos para que se le otorgue protección a cierto derecho conculcado.

Separación de poderes:

El concepto garantiza que los poderes del Estado se mantengan bajo control y control. La división del poder se establece como una especie de control interpoderees cuando el poder constituyente elabora un nuevo texto constitucional.



Tribunal Constitucional:

Es un organismo cuyo objetivo exclusivo es la derogación de leyes de inconstitucionalidad y la defensa del derecho por medio de procedimientos de constitucionalidad.

Vulneración masiva o estructural de los derechos fundamentales:

Es una situación donde se produce el quiebre sistemático de los derechos. El agente ocasionador de tal hecho es el Estado o gobiernos poco comprometidos con la protección de los derechos.



CAPÍTULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Enfoque de la investigación

El enfoque es cualitativo. El estudio de tipo cualitativa examina "una variedad de objetos para comprender del sujeto por medio del significado que desarrolla" (Katayama, 2014). Así, dado que el objetivo de la investigación cualitativa es comprender la subjetividad, "no se hacen mediciones [y] la representatividad no es importante" (Álvarez, 2009). Así mismo se puede, afirmar que el modo en que realizan las investigaciones cualitativas son hermenéuticas y fundamentadas en teorías, es decir, tienen una lógica inductiva porque acogen los siguientes pasos: exploración, descripción y generación de perspectivas teóricas para el análisis de la investigación. Este tipo de investigaciones se formulan de aspectos concretos a situaciones generales. Esto lo podemos apreciar de mejor manera con la siguiente situación hipotética: cuando el investigador realiza trabajo de entrevistar a varias personas para los fines de la investigación, normalmente, tiene que analizar los datos que obtuvo y extraer algunas conclusiones de las entrevistas; luego, procede a analizar la información recolectada y formula algunas conclusiones generales, asimismo, concatena la información recopilada con los objetivos e interrogantes de la investigación, de tal modo que esto le da amplia visión de lo que busca o quiere realizar. Los datos se examinan uno por uno llegando a la perspectiva general, lo que implica pasar de un escenario particular a uno genérico" (Sampieri, Fernández, & Baptista, 2006, p. 8).



3.2. Métodos aplicados en la investigación

Los métodos que sirvieron de sustento para elaborar serán: la observación, el hermenéutico y estudio de casos. El primer enfoque mencionado es "obtener información circundante mediante toda facultad humana pertinentes". Por lo general, es necesario contactar directamente a los sujetos para que esto ocurra (Álvarez, 2009). La observación es el tipo más fundamental de conocimiento científico y la base de todos los demás. Se define como "percepción encaminada a obtener información" en otros lugares. técnicas para la investigación empírica (Palomino, 1998).

El segundo enfoque que se menciona tiene que ver con el entendimiento general de textos, acciones, teorías, entre otros. Esto incluye examinar y comprender ciertos comportamientos humanos, así como el significado detrás de la formulación de varios textos (que pueden ser reglas, teorías o conceptos legales). Cuando este enfoque se utiliza en el área del derecho, de forma particular a la cuestión que se investiga, implica la interpretación de los alcances que tienen la sentencia declarando el Estado de cosas inconstitucional en la división de poderes, especialmente, en el Poder Ejecutivo (impacto en sus funciones).

El tercer método consiste en la revisión de casos relacionados al problema de la investigación. La finalidad es obtener información relevante de los casos que son sometidos a análisis, es decir, verificar la situación (contexto) y tiempo (momento) en que se generó el caso que es materia de análisis. El estudio de caso, normalmente, se relaciona con el contenido y área en que se presentan los actores y hechos del caso. Es una herramienta para lograr el involucramiento de todos los actores vinculados al caso. Es el acercamiento a la realidad desde diversos enfoques o vertientes.



En suma, los tres métodos citados son elementos que sirven para comprender mejor el problema de investigación, asimismo, es una manera efectiva de acercarse y conocer a detalle la problemática que encierra la investigación. Los enfoques enumerados anteriormente proporcionan formas claras y consistentes de lograr los objetivos de la investigación y al mismo tiempo guían la investigación hacia resultados fructíferos y respaldan las teorías sugeridas. Estos son recursos que describen el rumbo que debe seguir para producir el resultado deseado.

3.3. Tipo de investigación

Básica, Este tipo de estudio es fundamental porque tiene como objetivo caracterizar y explicar el problema de investigación; más que alterar o modificar la realidad, su objetivo es obtener una comprensión más profunda de ella. Esto implica examinar las teorías actuales sobre el tema bajo investigación, en este caso, el estado de cosas inconstitucional. En tal sentido, la clasificación de los elementos que componen un problema de investigación como: i) definición; ii) características; iii) finalidad, y iv) función, son importantes porque da cuenta de manera global el fenómeno que se estudia. Es un proceso de revisión y recreación del conocimiento existente, ya que los datos, así como la información que se maneja es básica.

La investigación básica genera una alfombra teórica bien nutritiva de donde es fácil partir e iniciar con la comprensión de la problemática de la investigación. Los aspectos oscuros en relación al estado de cosas inconstitucional empiezan a aclararse y tomar forma, de tal modo que el investigador ya sabe para que lo puede usar en el futuro. Las categorías propuestas se mantienen vigentes ya que no existe ningún ajuste o modificación de las unidades de estudio en esta investigación. Como



resultado, lo único que se hace es acomodar el problema de investigación, y ese es también el objetivo de la recopilación completa de información.

Finalmente, las unidades de estudio permanecen inalterables porque son parte del bagaje teórico, en consecuencia, la única contribución es conocer de cerca el fenómeno teórico y normativo que rodea al problema de investigación. Todas las unidades de análisis parten del marco teórico existente en relación a la Constitución, la jurisprudencia, el marco normativo vinculado con los derechos fundamentales. La única tarea del investigador fue la de recoger y articular la información disponible, específicamente, la jurisprudencia del TC porque no queda claro los derechos que protege mediante la declaración del estado de cosas inconstitucional.

3.4. Nivel de investigación

El nivel en que se produce la investigación es de carácter explicativo, esto implica que una vez presentada toda la información presentada de manera descriptiva, se procede a interpretar el sentido que guardan. La explicación se produce en relación a las teorías jurídicas que sustentan el estado de cosas inconstitucional, asimismo, la teoría constitucional que sostiene la operatividad de esta técnica para proteger el derecho. En suma, el nivel explicativo es en relación a las categorías o unidades que son sometidas a análisis durante el desarrollo.

El punto de partida en este nivel de investigación es la comprensión de la realidad o contexto en que se produce determinado fenómeno de investigación. Hay que mencionar que se interpreta y procesa una realidad determinada (considerando las causas que la originaron). La interpretación y explicación de la realidad se produce como consecuencia del análisis según al supuesto de la investigadora;



concretamente, para el presente caso, el estudio analiza las sentencias del TC que tienen como finalidad resguardar los derechos.

3.5. Diseño de investigación

Diseño (cualitativo), porque se puede realizar el análisis de problemas, es decir examinar las decisiones donde el TC ha declarado el «Estado de cosas inconstitucional». El procedimiento que se seguirá durante la investigación, es la revisión de la doctrina y la jurisprudencia del supremo intérprete de la Constitución sobre el tema de investigación, por tanto, se justifica el uso de este enfoque.

3.6. Población y muestra

3.6.1. Población

Comprende la “clase de objetos que se estudian y abordarán”. Qué fenómenos se estudian, mencionando la ubicación geográfica, el tiempo y otros detalles" (Tafur, 1995), explica la población. La muestra, por otra parte, es una porción destacable o representativa de todo el universo de fenómenos investigados.

La presente se realizará tomando en cuenta alguna sentencia emitida por el TC. El número de sentencias emitidas hasta el momento alcanza alrededor de 100,000, por en su revisión y análisis es complicado, por tanto, lo que haremos es identificar las sentencias relacionadas con el Estado de cosas inconstitucional, lo cual implica usar el método de estudio de casos, de tal forma que ya no será necesario revisar el universo de sentencias del TC.

En este tipo de estudios más precisa y de estudio poblacional, la investigación cuantitativa cuantifica la información o datos accesibles para su posterior interpretación y comparación de las hipótesis (en base a tasas y porcentajes de



acuerdo). Este no es el caso en este caso cualitativa porque las sentencias y textos del TC sirven como fuente principal de información del estudio. Debido a esto, comúnmente se afirma en la literatura que las investigaciones hermenéuticas (cualitativas) se ocupan sobre un tema" porque utilizan como objeto de estudio textos o documentos escritos (Witker, 1995; Lavado, 1997). Debido a que la investigación cualitativa es de naturaleza hermenéutica, en este sentido la investigación no se trataba de medir o cuantificar el objeto de estudio, sino de estudiar un corpus teórico.

3.6.2. Muestra

Sentencias del TC que hayan utilizado la técnica del «Estado de cosas inconstitucional».

3.7. Técnicas e instrumentos de recolección de información

3.7.1. Técnicas de la investigación

Se empleará la observación como metodología. Esto sugiere que "el hombre organiza intelectualmente la realidad a su alrededor después de captarla con sus sentidos". La observación es el uso sistemático de nuestros sentidos para recopilar los datos necesarios para investigar un tema de investigación» (Méndez, 1995). Esta técnica se aplica para las investigaciones de carácter documental o bibliográfico, empero debido a que la información se recopila mediante la observación del entorno real en el que se estudia el tema, las ciencias sociales son el campo en el que más se utiliza.

3.7.2. Instrumentos de la investigación

Los instrumentos incluyen, entre otros, "los medios y/o materiales en los que se registrarán y almacenarán los datos, como por ejemplo un cuestionario, guías, entre otros" (Cabanillas, 2013). . Así, se utilizarán las herramientas: la ficha de



observación y la ficha textual. La ficha (de contenido) Se empleará para recopilar datos teóricos de la jurisprudencia, libros, publicaciones periódicas, películas y otras fuentes de la CT. El objetivo de la hoja de observación es documentar las declaraciones que han utilizado o aludido a las sentencias donde se haya declarado el Estado de cosas inconstitucional.

El método empleado fue la revisión de la jurisprudencia del TC sobre las sentencias asociados con la declaración del «Estado de cosas inconstitucional», además, evaluando teorías asociadas a este tipo de decisiones. Examinar las sentencias del máximo intérprete de la Constitución en este caso será la tarea principal del trabajo; las decisiones están disponibles. La finalidad no es presentar el número de sentencias que se han expedido vinculados con el tema, es más bien resaltar los puntos que se consideran relevantes de una decisión que reúna las condiciones de una sentencia que tenga la calidad que se describe, en otras palabras, es analizar el contenido, la estructura y la finalidad con la que se emite este tipo de sentencias (la justificación de su emisión por la justicia constitucional).

La forma de procesar las sentencias del Tribunal Constitucional es por su relevancia y pertinencia con el tema que se investiga, es decir, se procesan y revisan las sentencias que tengan mayor relevancia e impacto. En ese sentido, no se procesaran todas las sentencias relacionadas con la declaración del Estado de cosas inconstitucional, debido a que no todos desarrollan o se pronuncian sobre el tema, únicamente la mencionan (como obiter dicta). Las sentencias que nos interesan son aquellas que declaran fundada la demanda constitucional y disponen la declaración de estado de cosas inconstitucional.



3.8. Validez y confiabilidad del instrumento de investigación

3.8.1. Validación de los instrumentos

La validez es el grado en que un instrumento en verdad mide la variable que se busca medir. (Sampieri et al., 2006)

3.8.2. Confiabilidad de los instrumentos

La confiabilidad es el grado en que un instrumento produce resultados consistentes y coherentes. (Sampieri et al., 2006)

3.9. Diseño de la estrategia para la prueba de hipótesis

La hipótesis planteada se basa en modelos teóricos y jurisprudenciales. Se adopta un enfoque cualitativo para esta investigación. Este enfoque implica un análisis argumentativo-hermenéutico, ya que la hipótesis no se deriva de datos o cifras, lo que permite que sea falsable según Popper. No hay un paradigma claro, estable y rígido, sino que los fenómenos estudiados son cambiantes y adaptables. Por lo tanto, el único punto de referencia sólido son las teorías y la jurisprudencia del TC relacionadas con las sentencias que declaran el "Estado de cosas inconstitucional".

En este punto es menester advertir que no es necesario el uso de hipótesis, debido a que es una investigación que tiene enfoque cualitativo, por ende, no sería necesario efectuar pruebas, sin embargo, por cuestiones de formalidad y exigencia de la universidad hemos consignado las respectivas hipótesis que serán contrastadas durante el desarrollo.

En suma, tratándose de una investigación de enfoque cualitativo donde prima la interpretación (hermenéutica) de la información disponible, por ende, si es que cabe



la comprobación de hipótesis esta fue de carácter argumental. En el caso de la presente investigación se realizó la comprobación de la hipótesis general y las hipótesis específicas teniendo en consideración las referencias teóricas y jurisprudenciales, en otras palabras, estuvieron comprobadas mediante algún postulado, principio o planteamiento.



CAPÍTULO IV

RESULTADOS

4.1. Presentación, análisis e interpretación de los datos

En este capítulo se procederá a analizar los resultados de la investigación, el mismo que consiste en presenta la información recabada en los instrumentos de investigación de los distintos libros y sentencias del Tribunal Constitucional. Los métodos y técnicas de investigación serán utilizados para organizar y dirigir la información recopilada, como la ficha de resumen bibliográfico.

La metodología para la presentación del resultado implicará abordando el objetivo específico establecido, en particular, aquellos relacionados con el trabajo. Es importante señalar que todos los objetivos son parte de las unidades de análisis (procesamiento de información cualitativa). Por objetivo se cuenta con su propio instrumento, que consiste en una ficha de resumen (utilizada para libros) y una ficha de observación. (usado para sentencias del Tribunal Constitucional para constatar los elementos más importantes: demandante, demandado, contenido del caso, entre otros datos relevantes). Mediante estos se pudo recopilar la información realmente disponible y luego presentar los hallazgos objetivamente utilizando argumentos sólidos. El tenor de la explicación e interpretación de la información.

Los resultados del análisis teórico constitucional y jurisprudencial relacionado con la declaración del «Estado de cosas inconstitucional» se basa en la recopilación). Las dimensiones de análisis e interpretación de los resultados son: i) descripción y explicación del uso de la categoría del «Estado de cosas inconstitucional» en la doctrina constitucional contemporánea, y, ii) la explicación de la figura del «Estado de cosas inconstitucional» en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional,



especialmente, establecer los derechos que han sido protegidos mediante esta técnica.

El objetivo del proceso de prueba o verificación de hipótesis es demostrar la validez y relevancia del tema de investigación. También tiene como objetivo determinar si un determinado atributo de la investigación es consistente con los datos observados. Depende de nosotros decidir si aceptamos o rechazamos las predicciones que hicimos al inicio, particularmente las que se encuentran en la matriz de consistencia y/o lo planteado en ese momento. Esta decisión se basa en qué tan bien coinciden nuestras predicciones sobre la realidad con las hipótesis de la investigación. En este caso, el proceso de contrastación de hipótesis es de carácter argumentativo e interpretativo porque se necesita (son más importantes el análisis de categorías y unidades de la investigación).

Como aspecto final, la metodología que se ha usado para transmitir los hallazgos y la discusión en el siguiente orden, teniendo en cuenta: a) el procesamiento teórico del marco teórico y jurisprudenciales que justifica el uso de la técnica del «Estado de cosas inconstitucional»; b) el establecimiento del uso de la categoría del «Estado de cosas inconstitucional» para determinar los casos en que el TC la ha usado, y, c) explicar la lógica de una sentencia que se dicta en el marco del «Estado de cosas inconstitucional». Por razones prácticas, este es el formato que se utiliza ya que facilita la entrega del material de forma metódica y organizada. De manera similar a cómo los tres objetivos específicos sirven como brújulas que dirigen la investigación, cada objetivo específico de la investigación también se convierte en una categoría o unidad de análisis. Los datos recopilados para los instrumentos de investigación se organizan de acuerdo con estos criterios.



4.1.1 Con respecto a nuestro objetivo general que es establecer los derechos fundamentales que han sido tutelados mediante sentencia del Tribunal Constitucional que declara el “Estado de cosas inconstitucional”

La naturaleza de los procesos constitucionales son de carácter individual, es decir, busca la tutela constitucional del derecho fundamental individuales; sin embargo, a través de la declaración del Estado de cosas inconstitucional se ha entendido que se tutelan los derechos de carácter colectivo, por ende, el uso de dicha técnica supone solucionar el problema de vulneración de derechos constitucionales con carácter general (exaltando la dimensión objetiva), esta situación, de algún modo, es equiparable al procedimiento de inconstitucionalidad de leyes y/o conflictos del órgano constitucional. Hay que destacar que la ampliación del efecto de la sentencia que declaran en un Estado de cosas inconstitucional, rompe con el esquema tradicional de protección de los derechos porque dichas sentencias tienen eficacia y demandan el respeto más allá del caso particular.

La solución para los problemas que tengan relación con los conflictos que tengan vínculos con la justicia constitucional y los problemas colectivos, lo que encontramos es que la justicia constitucional busca la solución a los casos que tengan correlación con la vulneración sistemática del derecho fundamental. El órgano esta facultada y posee legitimidad para crear los lineamientos procesales que salvaguarden los derechos e ideales fundamentales. En este sentido, el uso del término "estado de cosas inconstitucional" se considera necesario y exigible según la Constitución.”. Esta acción, normalmente, se usa para solucionar problemas vinculados con la vulneración sistemática de los derechos fundamentales.

Como se ha referido anteriormente, la lógica bajo la cual están construidas la sentencia que declara en un Estado de cosas inconstitucional son peculiares. En un



proceso típico discutiendo la vulneración de un derecho subjetivo (fundamental) que tiene como correlato retrotraer o reparar el hecho (eficacia inter partes), se busca la ampliación del efecto de sentencia hacia otros hechos o supuestos no previstos. Lo que se alega es que todo acto de acción u omisión que se deriva en la violación generalizada del derecho fundamental y que dicho acto alcance a más de una persona, el efecto de sentencias deben comprender a aquellas personas que no han participado del procedimiento donde se ha declarado en un Estado de cosas inconstitucional.

En el presente caso, podemos advertir, nuevamente, que la declaración del Estado de cosas inconstitucional cuyo propósito extender sus efectos a las demás situaciones no contempladas en un caso determinado. La generalización de los efectos contemplados en lo constitucional.

En este caso, el TC, ha expedido sentencia declarando Estado de cosas inconstitucional a un conjunto de situaciones que vulneraron derechos fundamentales, especialmente, la no actuación de la administración pública en su función. El órgano constitucional manifiesta que existen un conjunto de situaciones que presentan fallas institucionales, debido a que el poder público no cumple con sus funciones de manera adecuada, es decir, existe fragilidad institucional que confronta abiertamente el derecho fundamental de la gente. Lo concreto es que el desacatamiento de las decisiones judiciales y el incumplimiento de las normas (Ley Orgánica, entre otros) de las instituciones públicas, están poniendo en peligro el correcto funcionalidad de la administración del sector público, asimismo, los derechos como de petición y transparencia se ven seriamente afectados porque los usuarios (administrados) no reciben respuesta a lo que solicitan. No quedando otra opción que



acudir a la vía judicial para exigir a cumplir de funciones asignada a entidades del sector público.

La inercia y desacato de parte de las instituciones públicas, pese a existir una sentencia que ordene que se cumplan las disposiciones dictadas por la autoridad (poder judicial) son incumplidas. La actuación inoportuna e inconstante de la administración pública ha devenido en la degradación de la institucionalidad democrática y constitucional del país, es más, el principio de sujeción del poder públicos a la Constitución, así como a la ley son inobservadas, de tal modo que generan espacios vacíos e inoperatividad institucional.

Corresponde al Estado generar y crear políticas públicas para satisfacer el derecho fundamental de las personas, asimismo, el gobierno debe propiciar las condiciones en que se ejercerán los derechos fundamentales. En este caos, en particular, el Estado debe implementar políticas de aceleración y simplificación administrativa, de tal modo que las peticiones y exigencias de los ciudadanos sea atendida a tiempo, además, el servicio sea de calidad. La idea que subyace de la sentencia constitucional, es que el Estado tiene la responsabilidad de adoptar y desarrolla políticas de carácter social que tengan como finalidad beneficiar a la mayor cantidad de personas, esto implica que los programas que se echan andar desde el poder público deben considerar la satisfacción de los derechos fundamentales. La tarea de proteger y realizar los derechos, no pertenece exclusivamente al Poder Judicial o Legislativo, sino también al Ejecutivo y sus diversas dependencias.

En relación al tema, en concreto, podemos afirmar que el Estado debe preocuparse por distribuir el gasto público de manera equitativa y racional, de tal modo que todos se vean beneficiados, asimismo, el gobierno central debe invertir



dinero en el mejoramiento (modernización) de la administración pública. El compromiso que debe asumir el Estado es extirpar y eliminar la burocracia, así como la ineficacia de los distintos sectores del Estado. Esta situación se torna más relevante cuando de por medio se encuentran comprometido los derechos fundamentales, es decir, la tardanza y demora de la administración tiene repercusión en los distintos derechos e intereses de los particulares. En tal sentido, la protección de los derechos fundamentales como son el de petición y el acceso a la información pública (transparencia) deben ser atendidos sin demoras por la administración pública, asimismo, el Estado debe procurar satisfacer las exigencias de las dependencias públicas de tal modo que las mejoras e innovaciones se trasunten a favor de las personas.

Finalmente, en la sentencia se ha dejado indicado que la declaración de Estado de cosas inconstitucional tiene como finalidad proteger derechos fundamentales, en este caso, se protegió el derecho a la petición y el derecho de acceso a la información, asimismo, ha quedado explicado que existen supuestos para expedir este tipo de sentencias. Tales como son: i) la presencia de vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que tenga repercusión en varias personas; ii) el alargamiento de la omisión por parte de las autoridades en la satisfacción de los derechos (cumplimiento de sus obligaciones); iii) la ausencia de voluntad para adoptar políticas legislativas, administrativas o presupuestales para garantizar la eficacia de los derechos (evitar que se vulneren derechos); iv) la solución del problema de derechos fundamentales que requiera la intervención de diversas organizaciones y entidades, siendo menester precisar los alcances y el modo en que deben cumplir con sus obligaciones para satisfacer los derechos fundamentales, y, v) cuando existan varias personas que soliciten tutela jurídica o constitucional sobre el mismo asunto



que se discute (similar derecho vulnerado). Estos son los aspectos que habilitan la declaración del Estado de cosas inconstitucional y, normalmente, está vinculado con la protección de los derechos fundamentales.

4.1.2 Respetto a nuestro primer objetivo específico que es explicar el fundamento teórico y jurídico que invoca el Tribunal Constitucional para utilizar la figura del “Estado de cosas inconstitucional.”

Hay que partir indicando que el Tribunal Constitucional en la sentencia 2579-2003-HD/TC establece la concurrencia de los siguientes requisitos para la declaratoria del «Estado de cosas inconstitucional»: i) la violación generalizada o masiva de derechos fundamentales de distintas personas; ii) el supremo intérprete de la Constitución, también, explica que para la agresión sistemática de los derechos fundamentales se requiere de que un mismo acto o hecho genere dicha situación (vulneración de derechos); la intención del acto agresor debe ser la de poner en peligro y lesionar seriamente un derecho constitucional; iii) el hecho o acto que vulnera derechos de la persona particular (único sujeto vulnerado por los derechos), también, se debe extender y comprender a más personas, es decir, no se reduce la vulneración del derecho a una sola persona sino que es a un conjunto de los mismos (los sujetos ajenos al proceso también forman parte de los efectos de las sentencias que declaren el Estado de cosas inconstitucional, debido a que la afectación no es solo al titular del derecho, sino que se extienden a más personas), y, iii) en el caso que se trate, exclusivamente, de una sola persona, lo que corresponde es que la declaración del Estado de cosas inconstitucional, pero esto debe estar justificado en una interpretación inconstitucional (ruptura con el orden constitucional vigente), es decir, no hay compatibilidad con el contenido de la Constitución, por ende, se inicia



un proceso donde se declaren inconstitucionales las normas o los hechos que agreden derechos fundamentales.

En síntesis, extrayendo las principales ideas de la sentencia, podemos encontrar que los requisitos para declarar el Estado de cosas inconstitucional requiere de la presencia de los siguientes hechos: a) Violación extendida de derechos fundamentales; b) Violación causada por un solo acto o por una serie de actos; c) Vulneración o amenaza de los derechos de personas no involucradas en el proceso (efectos ampliados de la sentencia); y, d) Si se trata de un solo acto, el "estado de cosas inconstitucional" se declara si está basado en una interpretación inconstitucional de una ley o disposición parlamentaria de una institución pública.

En relación a los efectos y al impacto de las decisiones que declaren el Estado de cosas inconstitucionales, se debe dejar constancia que es generalizada y global, es decir, tiene un radio de acción que comprende a todas las personas que se encuentran en la misma situación (vulneración de derechos originados en un determinado hecho). El Tribunal Constitucional en la sentencia citada precedentemente ha explicado que el uso de la técnica del Estado de cosas inconstitucional ha servido para emitir decisiones de carácter estructural, ya que ha supuesto la proyección de una solución en términos generales.

Queda claro que los efectos de este tipo de sentencias son generales. Esto responde a que el uso de la técnica del Estado de cosas inconstitucional sirve para efectuar requerimiento general o específico a las entidades u órganos públicos para que solucionen el problema estructural que encuentran (salud, trabajo, educación, entre otros). Lo interesante es que, adicional, a la fijación de hechos o conductas que debe mostrar el poder público se establece un plazo para que pueda ser cumplida de manera satisfactoria. En suma, la declaración del Estado de cosas inconstitucional



supone dos cosas para el poder público: a) el emprendimiento y materialización de conductas para paliar y solucionar el problema que causa la vulneración sistemática de los derechos fundamentales (no solo de una persona sino de varios), además, la idea es que se produzca la extensión de los efectos de la sentencia a varios supuestos y, b) existe la fijación de un plazo para el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia que declara el Estado de cosas inconstitucional. Esto demuestra que el objetivo de esta técnica es extender los alcances inter partes de las sentencias hacia todos los hechos o supuestos en que de la realización del mismo acto se produzcan consecuencias generalizadas (afecte la titularidad de los derechos de otras personas)

En los próximos apartados corresponde evaluar las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional que ha declarado el Estado de cosas inconstitucional. Los ejes vectores sobre los cuales girará el análisis de la información son: i) los derechos constitucionales agredidos; ii) el razonamiento del Tribunal Constitucional; iii) la decisión que adopta finalmente el Tribunal Constitucional, y, iv) las razones por las cuales declara el Estado de cosas inconstitucional el supremo intérprete de la Constitución. Hay que destacar que, en diversos lugares, tanto en la experiencia peruana y comparada, se han desarrollado la declaración de la técnica del Estado de cosas inconstitucional. Los autos que podemos citar como referencia son Cepeda (2001 y 2007); Nogueira, (2003); Cifuentes, (s/f); Conpes, (2002); Amaya, (2001); Alvear, (2000); Parra, (2007); Duque, (2006); Abad, (2017), en los trabajos que citamos se han presentado de diversas formas a la técnica materia de análisis de la presente investigación. Los puntos de vista y referencia nos servirán de insumo para orientar la investigación y analizar las sentencias del máximo intérprete del texto constitucional.



El Tribunal Constitucional en todos los años de funcionamiento que tiene dentro de la vida democrática, ha expedido diversas sentencias. Los tópicos desarrollados en las decisiones versan sobre diversos aspectos, por tanto, para los fines de la investigación lo que interesa es el uso de la técnica del Estado de cosas inconstitucional, en ese sentido, evaluaremos un conjunto de sentencias, teniendo en cuenta la bibliografía y habiendo realizado la revisión de las sentencias en la página web del máximo órgano de interpretación constitucional.

(Exp. N° 03149-2004-AC/TC)

La técnica del Estado de cosas inconstitucional ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias, entre los más comunes se encuentra el proceso de hábeas data, proceso de amparo y proceso de cumplimiento. La tutela de los derechos en todos estos casos ha sido la de ampliar los alcances y efectos de una sentencia que desarrolle aspectos relacionados con los derechos fundamentales. Esto, naturalmente, tangibiliza la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, ya que el sistema constitucional peruano está constitucionalizado. La dimensión objetiva de los derechos fundamentales tiene como finalidad ampliar los alcances de protección de los derechos fundamentales, asimismo, busca respaldar los efectos de una sentencia (reforzar su mandato). La condición en que se aplica es en las mismas situaciones, por esa razón, cuando se constate casos similares corresponde acatar las normas o actos administrativos.

En concreto, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 03149-2004-AC/TC, señala que se ha dejado establecido en el Expediente N.° 2579-2003-HD/TC, que mediante la declaración de Estado de Cosas Inconstitucional soluciona conflictos relacionados con la vulneración de los derechos fundamentales. El órgano constitucional ha indicado que la solución a situaciones donde se presenta la



vulneración sistemática de derechos fundamentales, lo que corresponde es que la sentencia tenga efectos más allá del caso particular, es decir, si una acción u omisión causa vulneración sistemática de los derechos constitucionales, no solo debe ser analizado y resuelta para el caso concreto, sino que debe expandirse sus efectos. Lo que se busca mediante el Estado de cosas inconstitucional es que cualquier otro caso, de similares características, ya no debe ventilarse en un proceso de tutela de derechos, debiendo acatar el poder público todas las decisiones (sentencias emitidas por el TC).

El Tribunal Constitucional ha indicado que la declaración de Estado de cosas inconstitucional es para ampliar los alcances de la sentencia, asimismo, en futuros casos donde la persona o individuo postule el mismo hecho vulnerador de derechos fundamentales (caso análogo), debe ser solucionado bajo las reglas y condiciones aplicadas en el caso precedente, asimismo, es menester que se orden la remisión de copias de todos los actuados porque se presenta vulneración sistemática de los derechos constitucionales de las personas, esto con el propósito de que los funcionarios no han adoptado las herramientas necesarias para solucionar los problemas vinculados con la vulneración sistemática de los derechos fundamentales. Estas son las reglas que han quedado expuestas en la presente sentencia.

Hay que precisar que la declaración del Estado de cosas inconstitucional lo que busca es extender a todos los supuestos donde se presente vulneración sistemática de los derechos fundamentales. Es más, en este caso, la fundamentación que se usa está basada en la protección de los derechos fundamentales y la vigencia de los postulados del Estado Constitucional.

Un hecho persistente dentro de la administración pública es la omisión o renuencia para acatar los actos administrativos o leyes que disponen el cumplimiento



de cierta situación. Como ha quedado anotado en la sentencia que, analizados, el incumplimiento de actos administrativos y leyes, es generalizada y constante, por ende, se presenta la afectación a la seguridad jurídica y las bases del Estado de Derecho, porque ni los actos ni las normas producen los efectos deseados y queridos.

El incumplimiento de los actos administrativos y normas representa el ataque a las bases del Estado de Derecho y democrático, debido a que los destinatarios de la norma no se ven beneficiados por los efectos de la misma, sino que quedan perjudicados. En el presente caso, el demandante, expresa que hay actitud renuente por parte de los involucrados en el cumplimiento de actos administrativos y normas que reconocen beneficios a los trabajadores de sector público. Han realizado diversos reclamos y judicializado el problema para que sean atendidos en sus reclamos, obteniendo resultados favorables, sin embargo, la entidad encargada de cumplir no la ejecuta, afectando con esta omisión a varias personas.

La resistencia y desobediencia en el cumplimiento de actos administrativos y normas que reconocen beneficios en las remuneraciones, genera un escenario de pánico y desesperación, debido a que un reclamo justo y basado en derechos fundamentales está siendo incumplido por la administración pública. Los pilares del Estado de Derecho y los principios constitucionales han sido torcidos por la administración que se empeña en no cumplir con sus obligaciones.

Frente a este escenario, las personas se han visto en la obligación de interponer procesos constitucionales en contra de la administración pública. El proceso que fue más usado es el amparo, seguido de proceso de cumplimiento. La finalidad de las demandas es para que la autoridad cumpla con disponer que se abone y se haga real los pagos por beneficios que les corresponde a los administrados. El Tribunal Constitucional, al momento de valorar y resolver el caso ha indicado que el



incumplimiento de los actos administrativos y normas supone la vulneración sistemática de derechos por parte de los funcionarios de los sectores involucrados en los diversos casos de su competencia, asimismo, supone un caso de incumplimiento del Estado de Derecho y la desestabilización del principio de certeza y seguridad jurídica.

En esta misma línea, el supremo intérprete de la Constitución, ha insistido en manifestar que el Estado Democrático de Derecho debe garantizar la efectividad de las normas y actos de la administración pública, de esta manera, los postulados e ideales de este tipo de Estado estarán plasmándose en la vida cotidiana y diaria de las personas. Es más, el mismo órgano constitucional, ha expresado que el incumplimiento sistemático de las normas y actos administrativos significa actuación contraria a la Constitución, asimismo, el problema en su integridad denota que existe un afán de desobediencia, en flagrante rechazo a la eficacia de los derechos reconocidos por la Constitución, la práctica persiste a pesar de numerosas sentencias. Todos los poderes públicos, particularmente aquellos que desempeñan funciones públicas como delegados en nombre del Estado, deben tener una actitud dedicada al establecimiento y mantenimiento del Estado Social y Democrático de Derecho en nuestra nación. Este hecho, notablemente, mina las bases democráticas y constitucionales del Estado.

Adicionalmente, en la sentencia se ha precisado que la expedición de una sentencia que declare el Estado de cosas inconstitucional tiene como bases: i) el artículo 39° de la Constitución donde se dispone que todas las personas están sometidas al mandato del mismo, por ende, nadie debe desobedecer y desacatar; ii) los funcionarios públicos están al servicio de la nación y como tal están tienen deber especial para atender todos los casos que se le presenten; iii) los servidores públicos



muestra compromiso con los valores democráticos y constitucionales, debido a que toda actuación de la administración pública está garantizada por la Constitución (manto que cubre todas las relaciones de las personas), y, iv) el texto constitucional define al Estado peruano en los artículos 3° y 43° como social y democrático de derecho, siendo la máxima aspiración asumir la responsabilidad de cumplir todas las funciones respetándolos valores y principios sobre los que se asienta el Estado peruano (es una interpretación sistemática de las normas constitucionales).

Finalmente, se estima la demanda y se declara, expresamente, la existencia de un estado de cosas inconstitucional, debido a que no se ha garantizado la eficacia de los actos administrativos y las leyes. Ha existido vulneración sistemática de los derechos fundamentales de las personas y la alteración del Estado de Derecho, así como contravención a los principios constitucionales. Lo que hay que destacar es que la declaración del estado de cosas inconstitucional se sustenta en el Estado democrático de Derecho, la sumisión de los poderes públicos a la Constitución, la vigencia de los derechos fundamentales, el respeto de los principios y mandatos del Estado de Derecho.

Estos serían de alguna forma los fundamentos teóricos y constitucionales que motivan la declaración del Estado de cosas inconstitucional. Las bases teóricas descansan en los valores, principios, derechos y contenido de la Constitución.

Exp. N° 2579-2003-HD-TC

El supremo intérprete de la Constitución, en el Exp. N° 2579-2003-HD-TC, ha indicado que el comportamiento del Consejo Nacional de la Magistratura es contrario al texto constitucional y vulneradora de derechos fundamentales. A raíz que la entidad demandada (CNM) se ha negado a entregar la información relacionada con el señor



Arellano Serquén es que se procede a evaluar si esta acción es inválida en términos constitucionales, es más, se ha establecido que la decisión adoptada por el CNM ha sido contraria al mandato del texto constitucional.

El Tribunal Constitucional para solucionar el problema que se ha presentado, inició una serie de acciones tendientes a solucionar la problemática, debido a que el CNM no era la única oportunidad en que se negaba a entregar la información a los interesados. En ese sentido, el TC instó a las autoridades competentes para que realicen las acciones necesarias a fin de proporcionar la información que solicitaba el interesado (señor Arellano), adicionalmente, el TC dispuso que el juez de ejecución considerara informar al TC sobre el proceso de cumplimiento de la sentencia (implementación de sus efectos).

Es más, el Tribunal Constitucional, expone algunos puntos que debe considerar el Consejo Nacional de la Magistratura para cumplir adecuadamente sus funciones y no generar afectación a los derechos fundamentales. El TC considera que el hecho de no expedir información relacionada con los interesados de manera general y sistemática, vulnera los derechos fundamentales a la información y privacidad, asimismo, declara que actúa en contra de los valores constitucionales, por ende, el CNM tiene que abstenerse de incurrir en la misma situación.

Finalmente, el TC yendo un poco más allá de sus decisiones lo que realiza es atribuir ciertas responsabilidades a los órganos, instituciones o personas concretas que estén involucrados en los actos vulneratorios de los derechos fundamentales. Deja establecido que el CNM debe apegarse a los contenidos y valores de la Constitución, asimismo, declara Estado cosas inconstitucional porque se ha verificado la presencia de la vulneración sistemática de los derechos fundamentales, asimismo, propone la evaluación de las políticas institucionales que debe adoptar el CNM para



no incurrir en la vulneración sistemática de los derechos fundamentales de los administrativas, en este caso, los interesados en obtener información relacionadas a sus casos. Los fundamentos que invoca para dar solución a la problemática planteada es la teoría de la Constitución, el Estado Constitucional y el Estado Social de Derecho (estos modelos de esta dan preponderancia a la protección de los derechos fundamentales). Como cuestión adicional, en relación al Estado de cosas inconstitucional, menciona que se adopta dicha técnica en el marco de un proceso constitucional de libertad, asimismo, se menciona que se realiza una solicitud específica o general a un organismo (u organismos) públicos para que, en un plazo razonable, realicen o dejen de actuar de manera que lesione derechos fundamentales y afecte el ámbito subjetivo de personas que no están involucradas. en el proceso constitucional que dio origen a la declaración.

4.1.3 Respecto a nuestro objetivo específico 2 de analizar si la declaración de “Estado de cosas inconstitucional” implica que el juez actúe como gestor de políticas públicas

Analizando el sistema constitucional peruano, notamos que los mecanismos para proteger la supremacía normativa de la Constitución son de diverso tipo. Existen herramientas de carácter procesal, de carácter sustantivo o procedimental. La herramienta más resaltante es el proceso de inconstitucionalidad, mediante la cual se busca expulsar una norma que resulte incompatible con el texto constitucional. Este proceso tiene como finalidad cuestionar leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados que hayan requerido o no la aprobación del Congreso, al mismo tiempo, los sujetos facultados para interponer una demanda de inconstitucionalidad son específicos, adicionalmente, el Tribunal Constitucional es el único órgano competente para expulsar del sistema jurídico aquellas normas que resulten



incompatibles con el texto constitucional (sistema de control concentrado de las normas), es más, es el único órgano constitucional facultado para conocer este tipo de trámites y procedimientos.

Teniendo en cuenta las peculiaridades del proceso de inconstitucionalidad, corresponde preguntarnos ¿es posible declarar el Estado de cosas inconstitucional en un proceso constitucional objetivo? Para responder a esta interrogante, es menester precisar lo siguiente: i) el proceso de inconstitucionalidad tiene como finalidad expulsar una norma incompatible con la Constitución; ii) la declaración del Estado de cosas inconstitucional es una técnica que busca solucionar el problema la vulneración sistemática de los derechos fundamentales, y, iii) la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha evidenciado que el uso de esta técnica solo se ha presentado en los procesos de la libertad (amparo, hábeas corpus, otros).

Entonces, la respuesta debe ser que no se puede declarar Estado de cosas inconstitucional en el marco de un proceso de inconstitucionalidad, debido a que la naturaleza de este tipo de procesos es de carácter objetivo (solo tutela el contenido normativo de la Constitución). Sin embargo, de forma excepcional, es posible acudir a la citada técnica en el contexto de un proceso de inconstitucionalidad, siempre que se haya constatado la vulneración de los derechos fundamentales. En suma, la única condición para usar la técnica es cuando se haya presenciado de manera objetiva la vulneración de derechos constitucionales, en caso que ello no se presentase, no corresponde usar la técnica.

Presentando estos casos se podría decir que la declaración del Estado de cosas inconstitucional lo que promueve es que los jueces constitucionales (Tribunal o Corte Constitucional) en muchas ocasiones se han tornado en jueces que promueven políticas públicas en aras de proteger mejor los derechos fundamentales.

Los jueces cada vez que se pronuncian mediante la declaración del Estado de cosas inconstitucional lo que buscan es brindar la mayor tutela posible de un derecho fundamental (derecho que es vulnerado de forma sistemática).

4.1.4 Respecto al nuestro objetivo específico 3 que es establecer la forma en que se ejecuta una sentencia del Tribunal Constitucional que declara el «Estado de cosas inconstitucional»

En cierto modo, las declaraciones del Tribunal Constitucional sobre un "estado de cosas inconstitucional" tienen como objetivo proteger a una población más amplia. Se identifica la vulneración de un derecho debido al bloqueo institucional. La decisión es compleja porque normalmente requiere la cooperación de múltiples partes responsables y establece un sistema de seguimiento para garantizar que sus efectos se sientan en la realidad y que se logren los resultados deseados. (Rojas, 2017)

Lo más importante en este tipo de sentencias, según la sabiduría popular, es que incluyan un sistema estratégico de seguimiento o evaluación. Esto se debe a que las sentencias abordan una serie de temas importantes, tales como: i) la legitimidad y fortalecimiento de la competencia judicial en la protección de derechos constitucionales; ii) la capacidad institucional para abordar problemas de violaciones estructurales de derechos fundamentales; iii) los costos de la decisión (es decir, la cantidad de recursos que se gastarán); iv) el tamaño del grupo que exige la satisfacción de sus derechos; y v) la contribución de los tribunales a los movimientos sociales en su existencia social (la participaciones del tribunal como socios en la lucha social que exige mejora en el derecho).

En la doctrina constitucional, se ha indicado con precisión, que las sentencias de carácter estructural que cumplen con los parámetros citados precedentemente



tienen diversas formas. El supuesto más claro y explícito es cuando se expiden sentencias que declaren el Estado de cosas inconstitucional frente a las violaciones masivas o generalizadas de derechos humanos. En ese sentido, esta declaración permite disponer que en la parte resolutive del fallo se demanda la implementación de un conjunto de medidas a ser implementadas por varias autoridades con el objetivo de reparar los derechos conculcados. Para lograr esto se valen de los procesos constitucionales que sirven para hacer notar la inacción o inercia de la autoridad: el proceso constitucional de amparo, el proceso constitucional de hábeas data o el proceso constitucional de cumplimiento.

El problema con este tipo de sentencias, normalmente, está relacionado con su ejecución, porque el éxito de una sentencia que declare el Estado de cosas inconstitucional conlleva a un cuidado especial en el diseño de los remedios adecuados, dependerá igualmente de que el tribunal mantenga las competencias para supervisar el cumplimiento de la sentencia, en efecto de lo cual ésta quedará como un simple pronunciamiento lírico y, a lo más, "simbólico" para la protección del derecho reivindicado.

En tal sentido, el activismo dialógico lo que sugiere es que la jurisdicción de seguimiento debe permitir la implementación de medidas, las partes involucradas participen activamente a través de mecanismos de protección tales como son las audiencias públicas, informes de seguimiento, intervención de la sociedad civil y otros expertos en el tema, entre otros. Esta supone, además, que la orden impartida pueda ser modificada en el curso de esta etapa, como consecuencia del acuerdo entre la parte, siempre que ello no suponga alterar el sentido de la decisión de tutela el derecho.



La etapa más importante de este tipo de sentencias es la ejecución porque es una de las más difíciles de plasmar en la praxis de los tribunales, pues la mayoría de estos no tiene la capacidad o los recursos técnicos, humanos, económicos y de tiempo necesarios para supervisar con cuidado todos los casos sobre derechos que se le presentan, por este motivo, se ha sugerido que la solución para que los tribunales nombren comités expertos, integrados por periodistas, abogados, profesionales de la salud, entre otros, quienes ayudarían a comprender mejor el problema en el que está envuelta la vulneración de un determinado derecho fundamental (en especial aquellas sentencias que involucran cuestiones de carácter técnica).

La técnica del Estado de cosas inconstitucional ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias, entre los más comunes se encuentra: el proceso de hábeas data, proceso de amparo y proceso de cumplimiento. La tutela de los derechos en todos estos casos ha sido la de ampliar los alcances y efectos de una sentencia que desarrolle aspectos relacionados con los derechos fundamentales. Esto, naturalmente, tangibiliza la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, ya que el sistema constitucional peruano está constitucionalizado. La dimensión objetiva de los derechos fundamentales tiene como finalidad ampliar los alcances de protección de los derechos fundamentales, asimismo, busca respaldar los efectos de una sentencia (reforzar su mandato). La condición en que se aplica es en las mismas situaciones, por esa razón, cuando se constate casos similares corresponde acatar las normas o actos administrativos.

En concreto, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 03149-2004-AC/TC, señala que se ha dejado establecido en el Expediente N.º 2579-2003-HD/TC, que mediante la declaración de Estado de Cosas Inconstitucional soluciona conflictos



relacionados con la vulneración de los derechos fundamentales. El órgano constitucional ha indicado que la solución a situaciones donde se presenta la vulneración sistemática de derechos fundamentales, lo que corresponde es que la sentencia tenga efectos más allá del caso particular, es decir, si una acción u omisión causa vulneración sistemática de los derechos constitucionales, no solo debe ser analizado y resuelta para el caso concreto, sino que debe expandirse sus efectos. Lo que se busca mediante el Estado de cosas inconstitucional es que cualquier otro caso, de similares características, ya no debe ventilarse en un proceso de tutela de derechos, debiendo acatar el poder público todas las decisiones (sentencias emitidas por el TC).

El Tribunal Constitucional ha indicado que la declaración de Estado de cosas inconstitucional es para ampliar los alcances de la sentencia, asimismo, en futuros casos donde la persona o individuo postule el mismo hecho vulnerador de derechos fundamentales (caso análogo), debe ser solucionado bajo las reglas y condiciones aplicadas en el caso precedente, asimismo, es menester que se orden la remisión de copias de todos los actuados porque se presenta vulneración sistemática de los derechos constitucionales de las personas, esto con el propósito de que los funcionarios no han adoptado las herramientas necesarias para solucionar los problemas vinculados con la vulneración sistemática de los derechos fundamentales. Estas son las reglas que han quedado expuestas en la presente sentencia.

Hay que precisar que la declaración del Estado de cosas inconstitucional lo que busca es extender a todos los supuestos donde se presente vulneración sistemática de los derechos fundamentales. Es más, en este caso, la fundamentación que se usa está basada en la protección de los derechos fundamentales y la vigencia de los postulados del Estado Constitucional.



Finalmente, la ejecución de sentencias que declaran el Estado de constitucional se debe a que las cortes y tribunales constitucionales adoptan este tipo de decisiones para la protección integral de los derechos fundamentales, asimismo, el objetivo es amparar a todos los que solicitan tutela a un determinado derecho (efectos inter partes), adicionalmente, se convocan o exhortan a todas las autoridades competentes para que estructuren e implementen los mecanismos adecuados para proteger los derechos de todas las personas que se encuentran en la misma situación de vulnerabilidad, aunque no hayan acudido a la administración de justicia (efectos inter communis) (Barriga, 2017).

DISCUSIÓN

El Tribunal Constitucional, en el caso Gloria Yarlequé, recaída en el Exp. N° 3149-2004-AC/TC, ha declarado el Estado de cosas inconstitucional indicando que del cumplimiento seguido por Gloria Yarlequé Torres, para que el director de la Unidad de Gestión Educativa de Jaén, cumpla con la Resolución Directoral N° 00794-EDJAEN que disponía el pago de S/. 2,624.72 por concepto de subsidios por luto y sepelio. Coincidimos con lo dicho por el Tribunal Constitucional, cuando indica que las siguientes situaciones son vulneradoras de los derechos fundamentales: (i) una conducta omisiva por parte de funcionarios del Ministerio de Educación de acatar sus propias decisiones, y, (ii) una clara vulneración de derechos fundamentales de todos los docentes que se encuentran en la misma condición.

En el Exp. N° 3426-2008-HC/TC (el caso Pedro Marroquín Soto), se constata en el expediente que el señor Pedro Marroquín interpuso demanda de hábeas corpus



contra el director del Instituto Nacional Penitenciario (en adelante, INPE), solicitando que sea beneficiario de medidas de seguridad para resguardar su integridad, asimismo, que se disponga la internación en un hospital. El señor padecía de la enfermedad síndrome sicótico esquizofrénico paranoide, por ende, la medida de internamiento en un penal de máxima seguridad atenta contra su salud e integridad física. En ese sentido, a través del proceso de hábeas corpus solicita que se haga tratamiento a su enfermedad, lo cual implica que lo trasladen a un lugar cómodo (hospital) para que pueda cumplir con la penalidad impuesta, asimismo, sea tratado. La continuidad de la privación de la libertad en el penal de Lurigancho, no contribuye con su salud, debido a que está presentando constante deterioro a la salud mental y física. El supremo intérprete de la Constitución, al tomar conocimiento del caso, ha indicado que de la revisión minuciosa de los informes de salud y personal de INPE, el demandante no había sido internado, sin embargo, se constató que hubieron varias personas que se encontraban en la situación que expuso el señor, pero que estaban con privación de la libertad, por ende, se procedió a declarar estado de cosas inconstitucional para que el problema sea atendido por las personas especializadas, al mismo tiempo, se dispuso que el Estado implemente medidas y políticas adecuadas para solucionar el problema que presentan los reclusos, ya que la protección de los derechos fundamentales son las piezas elementales para garantizar la vigencia del Estado Constitucional.

Finalmente, ¿cuáles son los derechos fundamentales que ha protegido el Tribunal Constitucional utilizando la técnica del Estado de cosas inconstitucional? Al respecto, hay que indicar que se ha pronunciado este órgano constitucional en diversos momentos donde utiliza de manera indistinta el estado de cosas inconstitucional, por ende, no es fácil establecer con precisión cuáles son los



derechos que fueron protegidos mediante esta técnica. Pese a esta dificultad, podemos establecer la siguiente relación de derechos protegidos mediante esta técnica, a raíz de las sentencias analizadas: i) el derecho a la salud de los internos; ii) el derecho de petición y acceso a la información pública; iii) la efectividad de las resoluciones judiciales (como parte del debido proceso), y, iv) la efectividad de los actos administrativos (en este caso no se trata de un derecho).



CONCLUSIONES

PRIMERA. La Constitución y los derechos fundamentales son los fundamentos que sirven para declarar una situación de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional en su jurisprudencia ha precisado que el fundamento para declarar el Estado de cosas inconstitucional es la vulneración sistemática de los derechos fundamentales (agresión estructural a un derecho), asimismo, ha postulado que en la experiencia comparada se acude esta técnica para brindar mayor protección a un derecho. Los derechos fundamentales tienen como cimiento la dignidad humana, por ende, toda situación que vulnere estos derechos agrede directamente al mencionado principio-derecho. Los tribunales para reparar esta situación –vulneración sistemática de los derechos fundamentales– han actuado tuitivamente, es decir, mediante los procesos constitucionales ha visto por conveniente declarar el Estado de cosas inconstitucional (cuando la agresión sea masiva y generalizada).

SEGUNDA. Las decisiones adoptadas por el Tribunal Constitucional se basan en el respeto irrestricto de los derechos fundamentales laborales de toda persona como eje principal en un Estado Constitucional. Si bien el empleador dispone de determinadas facultades para con sus trabajadores, dicha facultad debe ser ejercida de conformidad con el marco jurídico constitucional que exige el respeto de los derechos laborales. Cabe recalcar que el Estado democrático y social de derecho constituye no solamente una agrupación de reglas de derecho a la cual está ligada el actuar del Poder Público sino a un



conjunto de principios y criterios, ósea una cultura política en la cual se apoyan.

TERCERA. La declaración del Estado de cosas inconstitucional lo que promueve es que los jueces constitucionales (Tribunal o Corte Constitucional) en muchas ocasiones se han tornado en jueces que promueven políticas públicas en aras de proteger mejor los derechos fundamentales. Los jueces cada vez que se pronuncian mediante la declaración del Estado de cosas inconstitucional lo que buscan es brindar la mayor tutela posible de un derecho fundamental (derecho que es vulnerado de forma sistemática). La declaración del Estado de cosas inconstitucional supone la actuación de los tribunales constitucionales como órganos que promueven las políticas públicas.

CUARTA. En las sentencias del Tribunal Constitucional hemos podido observar que la declaración del Estado de cosas inconstitucional sirve para proteger derechos fundamentales como: i) la salud, ii) la educación; iii) el trabajo; iv) información, v) remuneraciones, entre otros. Estos son los derechos que ha ido protegiendo mediante esta técnica. En relación a la ejecución de sentencias que declaran el Estado de constitucional se debe indicar que son complejas de ejecutar, debido a que no solo ampara lo que el particular solicita que se proteja en un proceso de amparo (efectos inter partes), sino que también se extiende a todas las personas que se encuentran en la misma situación (efectos inter communis).



RECOMENDACIONES

- PRIMERO:** La declaración del Estado de cosas inconstitucional es una técnica que sirve para proteger los derechos fundamentales que son agredidos en masa y de manera generalizado, sin embargo, su uso sigue restringiéndose al Tribunal Constitucional. Esta técnica podría ser usada por los Jueces de las Salas Civiles del Poder Judicial, debido a que los problemas de violación estructural de los derechos se presentan en todos los ámbitos. El uso de esta herramienta solucionaría problemas vinculados con la contaminación ambiental, la deficiente atención en materia de salud, entre otros, pero focalizado en un determinado espacio geográfico del país.
- SEGUNDO:** Es importante que la defensa de los derechos fundamentales no debe presentarse como un simple discurso carente de materialización y vacío al mismo tiempo. Puesto que ello permite la protección del individuo contra intervenciones sin justificación tanto por parte del Estado como por parte de terceros.
- TERCERO:** De igual manera teniendo en cuenta los alcances de esta técnica constitucional del Estado de cosas inconstitucionales, los jueces a cargo de impartir justicia deben encontrarse en constante capacitación para emitir sentencias donde debe primar la protección de los derechos fundamentales por sobre intereses Estatales o de terceros.



CUARTO: Las sentencias al ser ejecutadas ante el Tribunal Constitucional tienen un carácter vinculante, puesto que no surten efectos solamente en las partes sino en otros procesos con características similares, he ahí la importancia de sentencias constitucionales debidamente motivadas que aborden toda la esfera del conflicto detalle a detalle.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abad, Y. S. (2017). "Discapacidad y derechos humanos. Un estado de cosas inconstitucional". En Retos del constitucionalismo del siglo XXI, Ernesto Blume (Coord.). Tomo I. Lima: Editorial Adrus, pp. 29 – 66.
- Abad, Y. S. (2017). "Sentencia y "estado de cosas inconstitucional". Los retos para su ejecución. En: Gaceta Constitucional de Gaceta Jurídica- Tomo 119.
- Ahumada, M. (2005). La justicia constitucional en Europa. Madrid: Thompson Reuters.
- Álvarez-Gayou, J. (2009). Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología. Barcelona – España: Paidós.
- Alvear R. J, (2000).La sin razón: Situación Carcelaria en Colombia, Rodríguez Quito Editores: Bogotá.
- Amaya V. C. (2001).El Drama de las Cárceles en Colombia. Bogotá: Editorial ABC.
- Aragón R. M. (1998). "La justicia constitucional en el siglo XX. Balance y perspectivas en el umbral del siglo XXI", en La ciencia del derecho durante el siglo XX. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aragón R. M. (1999). Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Arango, R. (2016). Realizando los derechos. Su filosofía y práctica en América Latina. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Bachof, O. (1986). "Nuevas reflexiones sobre la jurisdicción constitucional entre derecho y política", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. México, año XIX, núm. 57.
- Barriga P. M. (2017). "Estados de cosas inconstitucionales. Análisis y balances de la



jurisprudencia del Tribunal Constitucional". En Igualdad, derechos sociales y control de políticas públicas en la jurisprudencia constitucional. Juan Manuel Sosa (Coord.). Lima: Palestra Editores, pp. 241 – 256.

Biscaretti D. R. P. (2000). Introducción al derecho constitucional comparado. México: Fondo de Cultura Económica.

Borowski, M. (2003). La estructura de los derechos fundamentales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Brewer C. A. (2004). "Modelos de revisión constitucional en América Latina", en Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, núm. 141, pp. 153 y ss.

Cappelletti, M. (2010). La jurisdicción de la libertad. Con referencia a los ordenamientos alemán, suizo y austriaco. Lima – Perú: Palestra Editores.

Carpizo, J. (2003). Estudios constitucionales. México: Porrúa-UNAM.

Carpizo, J. (2009). El Tribunal Constitucional y sus límites. Lima: Editorial Grijley.

Cepeda E. M. (2001), Grandes decisiones de la Corte Constitucional. Bogotá: Legis Editores S.A.

Cepeda E. M. (2007). Polémicas Constitucionales. Bogotá: Legis Editores S.A.

Chinchilla, T. (2009). ¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales? Las nuevas líneas de la jurisprudencia. Bogotá – Colombia: Editorial Temis S.A. 2da edición.

Cifuentes M. E. (2011). En: Sujetos de especial protección en la Constitución colombiana, Corte Constitucional, Pág. Web: www.unilibrebaq.edu.co/html/index2.html



- Comanducci, P. (2010). Democracia, derechos e interpretación jurídica. Ensayos de teoría analítica del Derecho. Lima – Perú: ARA Editores.
- Conpes (2002), líneas de acción para fortalecer la política del Estado en materia de derechos humanos y derecho Internacional humanitario, Bogotá.
- Consultoría Para Los Derechos Humanos Y Desplazamiento / CODHES (2005), Cifras e Indicadores del Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia, Bogotá.
- Corporación Jurídica Y. (2009). Estado de cosas inconstitucionales, Desplazamiento Forzado, ¿y ahora qué? Bogotá.
- Cortés Z. S. (s/f). "Poder discrecional de la Corte Constitucional en el Estado de cosas Inconstitucional". Ubicado en: www.
- Cruz, J. (2017). Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Duque C. R., (2006) "Estado de Derecho y de Justicia: Desviaciones y Manipulaciones. El Estado de Cosas Inconstitucional". Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.
- Falla, E. y Zapata, S. (2014). "Estado de Cosas Inconstitucional en el Perú: Análisis jurisprudencial y Derecho Comparado". En: [www...](http://www.)
- Favoreu, L. (1994). Los tribunales constitucionales. Barcelona: Editorial Ariel.
- Fernández S. F. (1998). "Los nuevos desafíos para la protección jurisdiccional de los derechos". En La justicia constitucional a finales del siglo XX. Lima – Perú: Palestra Editores, pp. 53 – 137.
- Ferrajoli, L. (2014). La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo



garantista como modelo teórico y proyecto político. Madrid: Editorial Trotta.

Ferrajoli, L. (2013). Poderes salvajes. La crisis de la democracia. Madrid: Editorial Trotta.

Ferrajoli, L. y Manero, J. (2013). Dos modelos de constitucionalismo. Una conversación. Madrid: Editorial Trotta.

Ferrer M. E. (2004). Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional. México: Porrúa-CNDH.

Fix-Zamudio, H. (2005) "Tribunales constitucionales" en Diccionario Jurídico Mexicano. México: Editorial Porrúa-UNAM, pp. 3804 y ss.

Fix-Zamudio, H. (2005). Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano. México: Porrúa-UNAM

García B. D. (2008). El derecho procesal constitucional en perspectiva. México: Porrúa.

García D. E. E. (1981). La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional. Madrid: Editorial Civitas.

García J. L. (2015). "La doctrina jurisprudencial del Estado de cosas inconstitucional. Respuesta judicial a la necesidad de reducir la disociación entre las consagraciones de la normatividad y la realidad social". En Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 171 – 215.

Garzón V. E. (2006). "El papel del poder judicial en la transición a la democracia", en Tolerancia, dignidad y democracia: Lima: Fondo Editorial de la Inca Garcilaso de la Vega, pp. 27 – 60.

Guastini, R. (2001). Estudios de teoría constitucional. México: Fontamara-UNAM.



- Gutiérrez C. R. (2014). Tribunal Constitucional en el Perú. Elección y legitimidad. Lima – Perú: Universidad César Vallejo.
- Hesse, K. (2012). Escritos de Derecho Constitucional . Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Katayama, R. (2014). Introducción a la investigación cualitativa. Fundamentos, métodos, estrategias y técnicas. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
- Kelsen, H. (1974). “La garantía jurisdiccional de la Constitución”, en Anuario Jurídico. México: UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Landa A. C. (2011). Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional. Entre el Derecho y la Política. Lima – Perú: Palestra Editores.
- Landa, C. (2007). Tribunal Constitucional y Estado democrático. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Lavado, L. (1997). Tareas de la filosofía. Lima: Editorial Mantaro.
- Loewenstein, K. (2018). Teoría de la Constitución. Barcelona: Editorial Ariel
- Méndez, C. (1995). Metodología. Guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contrables y administrativas. Santa fe de Bogotá D.C.: McGraw Hill.
- Mendizábal, R. (2006). La Guerra de los Jueces. Tribunal Supremo vs. Tribunal Constitucional. Madrid: Editorial Dykinson.
- Napurí W. J. (2009). “El acogimiento del Estado de cosas inconstitucional por el Tribunal Constitucional”. En Compendio de instituciones procesales creadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Lima – Perú: Gaceta Jurídica,



pp. 339 – 355.

Nogueira A. H. (2003). "La independencia y responsabilidad del juez constitucional en el derecho constitucional comparado". X Encuentro de Presidentes y Magistrados de los Tribunales y Salas Constitucionales de América Latina. Santiago de Chile (septiembre de 2003).

Parra D. C. (2007). "Estado de cosas inconstitucional". Columnas del Derecho: Universidad del Rosario.

Peces-Barba, G. (1999). Curso de derechos fundamentales. Teoría general. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.

Pegoraro, L. (1999). "Tribunales constitucionales y revisión de la Constitución", en Pensamiento Constitucional. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pérez L. A. (2011). Los derechos fundamentales. Lima – Perú: Editorial Tecnos. 10ma edición.

Plazas, M. (2008). "El Poder de la Corte Constitucional en Colombia y el llamado "Estado de cosas inconstitucional"". En Elementos de Juicio Revista de Temas Constitucionales. N° 10. México. Octubre – Diciembre, pp. 223 – 316.

Quintero L. J. y Navarro M. A. (2011). "La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia", En Revista Jurídica Mario AlarioD'filippo, pp. 69 – 80.

Rodríguez G. C. y Rodríguez F. D. (2010). Cortes y cambio social. Como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá – Colombia: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Rojas B. J. (2017). "Nuestro incipiente activismo dialógico: las sentencias



estructurales del Tribunal Constitucional". En Igualdad, derechos sociales y control de políticas públicas en la jurisprudencia constitucional. Juan Manuel Sosa (Coord.). Lima: Palestra Editores, pp. 221 – 240.

Salazar U. P. (2017). La democracia constitucional. Una radiografía teórica. México: Fondo de Cultura Económica-UNAM.

Sampieri, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2006). Metodología de la investigación. México: McGraw Hill.

Schmitt, C. (1960). Teoría de la Constitución. Madrid: Alianza Editorial.

Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (2010). Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Bogotá – Colombia: s/e.

Tafur, R. (1995). La tesis universitaria. La tesis doctoral. La tesis de maestría. El informe. La monografía. Lima: Mantaro

Tolé M. J. (2004). "La teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales en Colombia. El Estado de cosas inconstitucionales, un ejemplo de aplicación". En: Revista Derecho del Estado N° 16, Universidad de Externado, Bogotá.

Vanossi, J. (1975). Teoría Constitucional. Teoría Constituyente. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Vargas H. C. (2003). "Garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: El llamado «estado de cosas inconstitucional»". En Centro de Estudios Constitucionales. Santiago – Chile, pp. 203 – 228.



- Vargas H. C. (2011). "La Función Creadora del Tribunal Constitucional". En Revista Derecho Penal y Criminología, Volumen XXXII, N° 92, Colombia, enero – junio, pp. 13 – 33.
- Vasquez A. R. (2017). "La técnica de declaración del "estado de cosas inconstitucionales" y su aplicación por el TC. En: Gaceta Constitucional de Gaceta Jurídica-Tomo 119.
- Vega, P. de (1985). La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente. Madrid: Editorial Tecnos.
- Witker, J. (1995). Investigación jurídica. México: McGraw-Hill.
- Zagrebelsky, G. (2011). El Derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. Madrid: Trotta.



ANEXOS



Anexo 01. Matriz de consistencia

Tabla 1

Matriz de consistencia

PREGUNTA GENERAL	OBJETIVO GENERAL	HIPÓTESIS GENERAL	OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES:	METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN
PG. ¿Cuáles son los derechos fundamentales que han sido tutelados mediante la sentencia del Tribunal Constitucional que declara el «Estado de cosas inconstitucional»?	OG. Establecer los derechos fundamentales que han sido tutelados mediante la sentencia del Tribunal Constitucional que declara el «Estado de cosas inconstitucional».	HG. El Tribunal Constitucional en los años de funcionamiento que tiene ha declarado en diversas sentencias el «Estado de cosas inconstitucional» para brindar protección óptima a los derechos fundamentales. Los derechos fundamentales que han sido tutelados mediante las sentencias del Tribunal Constitucional que declara el «Estado de cosas inconstitucional» son: a) derecho a la educación y garantizar la disponibilidad y accesibilidad del derecho a la educación de personas en extrema pobreza en la zona rural (Exp. N° 00853-2014-PA/TC); b) la vulneración de los principios fundamentales aplicables a la relación laboral contenidos en los artículos 23 y 26 de la Constitución Política (Exp. N° 04539-2012-PA/TC); c) la falta de una norma legal o reglamentaria que regule un procedimiento unificado, claro y específico, donde se precisen las garantías formales y materiales de los migrantes sujetos a un procedimiento migratorio sancionador (Exp. N° 02744 – 2015 – PA/TC).	VARIABLE 1 Protección de los derechos VARIABLE 2 Sentencias del tribunal constitucional que declaran el Estado de cosas inconstitucional	ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN: Cualitativo MÉTODO(S) DE LA INVESTIGACIÓN: Método de la observación, el método hermenéutico y el método de estudio de caso TIPO DE LA INVESTIGACIÓN: Básica NIVEL DE LA INVESTIGACIÓN: Explicativo DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN: Cualitativo



PREGUNTAS ESPECÍFICAS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HIPÓTESIS ESPECIFICAS	POBLACIÓN Y MUESTRA
<p>PE1. ¿Cuál es el fundamento teórico y jurídico que invoca el Tribunal Constitucional para utilizar la figura del «Estado de cosas inconstitucional»?</p> <p>PE2. ¿La declaración «Estado de cosas inconstitucional» implica que el Juez constitucional actúe como gestor de políticas públicas?</p> <p>PE3. ¿Cómo se ejecuta una sentencia del Tribunal Constitucional que declara el «Estado de cosas inconstitucional»?</p>	<p>OE1. Explicar el fundamento teórico y jurídico que invoca el Tribunal Constitucional para utilizar la figura del «Estado de cosas inconstitucional».</p> <p>OE2. Analizar si la declaración de «Estado de cosas inconstitucional» implica que el Juez constitucional actúe como gestor de políticas públicas.</p> <p>OE3. Establecer la forma en que se ejecuta una sentencia del Tribunal Constitucional que declara el «Estado de cosas inconstitucional».</p>	<p>HE1. El Tribunal Constitucional indica que la sentencia que declara el «Estado de cosas inconstitucional» tiene como objetivo ampliar los efectos de la sentencia en el proceso de tutela de derechos fundamentales, esto con el propósito de evitar que otras personas tengan que verse perjudicadas en sus derechos fundamentales por los mismos comportamientos (acción u omisión) del poder público, de este modo, se evitar la interposición recurrente de demandas constitucionales de tutela de derechos. Al mismo tiempo, en la vertiente jurídica, el supremo intérprete de la carta constitucional justifica la expedición de este tipo de sentencias en la defensa de la Constitución y la vigencia de los derechos fundamentales.</p> <p>HE2. Las sentencias que declaran el «Estado de cosas inconstitucional», de algún modo, tienen como propósito generar políticas públicas, por tanto, el Juez constitucional se estaría convirtiendo en un potencial gestor políticas públicas en materia de protección de derechos fundamentales.</p> <p>HE3. La ejecución de una sentencia constitucional que declara el «Estado de cosas inconstitucional» es compleja debido a que implica ordenar al poder público para que ejecute una determinada acción.</p>	<p>Sentencias del Tribunal Constitucional que hayan utilizado la técnica del «Estado de cosas inconstitucional».</p> <p>TÉCNICAS Observación.</p> <p>INSTRUMENTOS - Ficha de recopilación de información (ficha textual). - Ficha de observación (sentencias del Tribunal Constitucional).</p>

Anexo 02. Casos de estudio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES

TRIBUTARIOS Y ADUANEROS

(STTA)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de junio de 2017, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en mayoría de los magistrados Blume Fortini y Ramos Núñez, y el voto dirimente del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, quien fue convocado ante la discordia suscitada por el voto de la magistrada Ledesma Narváez, que se adjuntan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Sindicato de Trabajadores Tributarios y Aduaneros (STTA) contra la resolución expedida por la Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 353, de fecha 25 de mayo de 2012, que declaró improcedente *in limine* la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 1 de junio de 2011, el sindicato recurrente interpone demanda de amparo contra la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), el intendente nacional de Recursos Humanos, la gerente de Administración de Personal, el jefe de la División de Operaciones Especiales contra la Informalidad (Doeci) y el jefe de la Sección de Inspección, Comiso e Internamiento de la División de Operaciones Especiales contra la Informalidad. Medio por el cual solicita que: a) se prohíba a la demandada que obligue a los dirigentes sindicales, a los trabajadores afiliados al sindicato y a los trabajadores en general a realizar trabajos forzados sin su consentimiento y bajo pena de sanción; b) se dejen sin efecto los memorandos y cartas mediante las cuales se sanciona arbitraria e inconstitucionalmente a cinco (5) dirigentes sindicales y siete (7) afiliados al sindicato recurrente, con suspensión sin goce de haber por tres días calendario por el hecho de haber gozado de su derecho al descanso en día feriado; c) se ordene a todos los funcionarios que no vuelvan a incurrir en las acciones u omisiones ilegítimas que originaron el presente proceso; d) se disponga que los servidores emplazados y los funcionarios en general de la demandada se abstengan, en lo sucesivo, de practicar actos homogéneos; e) se ordene a la entidad demandada que inicie contra los servidores demandados los respectivos procedimientos administrativos disciplinarios por la sanción inconstitucional que han inventado; f) se disponga en la sentencia la remisión de los actuados al fiscal penal correspondiente, de conformidad con el artículo 8 del Código Procesal Constitucional, al existir en el presente caso la probable comisión del delito tipificado en el artículo 151 del Código Penal, debiendo imponer además de la pena adecuada, la pena accesoria de destitución en el cargo; y g) se abonen las costas y costos del proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES
TRIBUTARIOS Y ADUANEROS
(STTA)

Sostiene el sindicato que los actos antisindicales que viene cometiendo la demandada vulneran los derechos a la libertad sindical en su aspecto individual y colectivo, a la libertad de trabajo, a la defensa y al debido proceso.

Agrega el sindicato recurrente que sus miembros vienen siendo objeto de una sistemática política antisindical mediante la cual la Sunat pretende, a través de sus funcionarios, obligar a los dirigentes sindicales, trabajadores afiliados y trabajadores en general a laborar en los días feriados no laborables, bajo amenaza de ser sancionados con suspensión sin goce de haber, lo que incluso podría devenir en despido; amenaza que se hizo efectiva en forma ilegal e inconstitucional contra doce (12) de sus trabajadores afiliados a quienes se les impuso la sanción disciplinaria de suspensión sin goce de haber por tres días calendario.

El sindicato precisa, además, que la CGTP hizo la respectiva consulta a la Autoridad Administrativa de Trabajo (AAT), respecto a la aplicación del artículo 8 del Reglamento del Decreto Legislativo 713, advirtiéndose que el artículo precitado contradice y transgrede de modo flagrante la ley, pues establece una excepción que la ley no permite respecto al goce del derecho del descanso remunerado del trabajador en días feriados. En ese sentido, atendiendo a que debe preferirse la interpretación que salve la constitucionalidad de la norma, la AAT ha interpretado que el único supuesto en el cual resulta de aplicación el artículo en consulta es en el caso del trabajo a turnos continuos por razones técnicas, por lo que la aplicación de dicha norma en cualquier otro supuesto entraría en contradicción con la ley y la Constitución, debiéndose únicamente descontar al trabajador en caso este decida retirarse para gozar de su derecho al descanso en día feriado no laborable, pero nunca podría obligarlo a trabajar.

El Tercer Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 10 de junio de 2011, declaró improcedente *in limine* la demanda por considerar que la presente controversia deberá seguir una tramitación acorde a su naturaleza, con una etapa probatoria en la que se analicen los puntos controvertidos, que consisten en acreditar si las actividades realizadas por los trabajadores recurrentes no se encuentran acordes a la modalidad de los contratos suscritos y a las actividades de la empleadora, lo que no puede ser analizado en el proceso de amparo por carecer de estación probatoria, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 5 del Código Procesal Constitucional.

La Sala revisora confirmó la apelada por estimar que de un análisis liminar de la demanda y sus recaudos no se advierte que el acto lesivo señalado por el sindicato demandante se haya producido a causa de la afiliación sindical de sus miembros o por la participación de los mismos en actividades sindicales, por lo que el amparo no es la vía idónea para dilucidar la pretensión de los demandantes, al no estar referida al contenido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES
TRIBUTARIOS Y ADUANEROS
(STTA)

constitucional protegido del derecho vulnerado, deviniendo en improcedente la demanda en aplicación del inciso 1 del artículo 5 del Código Procesal Constitucional.

FUNDAMENTOS**Delimitación del petitorio, aplicación del principio *iura novit curiae* y procedencia de la demanda**

1. El sindicato recurrente persigue lo siguiente:
 - a) Se prohíba a la demandada que obligue a los dirigentes sindicales, trabajadores afiliados al sindicato y trabajadores en general a realizar trabajos forzosos, sin su consentimiento y bajo pena de sanción;
 - b) Se dejen sin efecto los memorándums y cartas mediante las cuales se sanciona arbitraria e inconstitucionalmente a 5 dirigentes sindicales y 7 afiliados al sindicato recurrente con suspensión sin goce de haber por tres días calendario, por el hecho de haber gozado de su derecho al descanso en día feriado;
 - c) Se ordene a todos los funcionarios que no vuelvan a incurrir en las acciones u omisiones ilegítimas que originaron el presente proceso;
 - d) Se disponga que los servidores emplazados y funcionarios en general de la demandada se abstengan, en lo sucesivo, de practicar actos homogéneos;
 - e) Se ordene a la entidad demandada que inicie contra los servidores demandados los respectivos procedimientos administrativos disciplinarios por la sanción inconstitucional que han inventado;
 - f) Se disponga en la sentencia la remisión de los actuados al fiscal penal correspondiente, de conformidad con el artículo 8 del Código Procesal Constitucional, al existir en el presente caso la probable comisión del delito tipificado en el artículo 151 del Código Penal, debiendo imponer la pena adecuada, así como la pena accesoria de destitución en el cargo; y,
 - g) Se abonen las costas y costos del proceso.
2. El sindicato demandante sostiene que la Sunat viene programando horarios de trabajo en días feriados no laborables nacionales para los trabajadores sindicalizados, dirigentes y personal en general, bajo pena de aplicársele una sanción de incumplir con laborar en dichos días. Agrega que pese a que los trabajadores, han manifestado expresamente su voluntad de hacer uso de su descanso físico en el día feriado no laborable conforme lo dispone el artículo 8 del Decreto Legislativo 713, igualmente han sido sancionados por supuestamente incurrir en faltas laborales al incumplir las órdenes impartidas por el empleador, decisión que denuncian por inconstitucional e ilegal, pues se sustenta en una interpretación arbitraria del artículo 8 del Decreto Supremo 012-92-TR (Reglamento del Decreto Legislativo 713), que contradice y transgrede de modo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES

TRIBUTARIOS Y ADUANEROS

(STTA)

flagrante la ley sobre descansos en días feriados no laborables. Por ello, manifiesta que se lesionan los derechos a la libertad sindical, a la libertad de trabajo, a la defensa y al debido proceso de sus afiliados, dirigentes y trabajadores de Sunat en general.

3. Se observa que la materia controvertida gira en torno al ejercicio de la facultad de la Sunat de regular horarios de trabajo en días feriados, actividad material que, *prima facie*, se encontraría en conflicto con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 23 de la Constitución Política que prohíbe limitar el ejercicio de los derechos constitucionales o desconocer o rebajar la dignidad del trabajador en el ámbito de las relaciones laborales y el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales reconocidos por la Constitución y la Ley contenido en el inciso segundo del artículo 26 del Texto Constitucional.

4. En tal sentido, este Tribunal Constitucional aprecia que la parte demandante ha errado la invocación de los derechos presuntamente vulnerados por la conducta denunciada como lesiva, pues la materia controvertida se circunscribe a analizar si la aplicación del enunciado normativo contenido en el artículo 8 del Decreto Supremo 012-92-TR, tal y como lo ha venido haciendo la Sunat para sancionar a sus trabajadores, contraviene o no de manera continuada, sistemática y permanente los alcances del derecho al trabajo, la dignidad del trabajador sea este sindicalizado o no sindicalizado y la irrenunciabilidad de los derechos laborales, razón por la cual se hace necesario aplicar el principio *iura novit curiae* para evaluar la pretensión demandada a la luz de dichos derechos, a fin de verificar si el proceso de amparo es o no la vía idónea para evaluar el referido supuesto acto lesivo.

5. Al respecto, de autos se aprecia que la demanda ha sido rechazada liminarmente por las instancias precedentes bajo el argumento de que, al existir vías procesales específicas igualmente satisfactorias para ventilar la pretensión debe recurrirse a la vía ordinaria.

6. El Tribunal no comparte el criterio adoptado por las instancias judiciales anteriores para rechazar la demanda, toda vez que la materia controvertida sí se encuentra vinculada con la tutela de los derechos fundamentales referidos en el fundamento 4 *supra*, a nivel colectivo, cuyas posibles afectaciones podrían incidir de manera negativa en los afiliados de la parte demandante, razón por la cual, la controversia planteada merece ser analizada.

7. Este Tribunal considera que las instancias inferiores han incurrido en un error al momento de calificar la demanda, por lo que en atención a lo dispuesto por el artículo 20 del Código Procesal Constitucional debería disponerse la nulidad del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES

TRIBUTARIOS Y ADUANEROS

(STTA)

auto de rechazo liminar y ordenarse que se admita a trámite la demanda; no obstante ello, y en atención a los principios de celeridad y economía procesal, es pertinente no hacer uso de la mencionada facultad, toda vez que en autos aparecen elementos de prueba suficientes que posibilitan un pronunciamiento de fondo, tanto más si la entidad emplazada ha sido notificada del concesorio del recurso de apelación y se ha apersonado al presente proceso (ff. 312, 318 y 8 del cuadernillo de este Tribunal), lo que implica que su derecho de defensa está garantizado.

Análisis de la controversia

8. Conforme se ha precisado en el fundamento 4 *supra*, corresponde evaluar si la imposición de sanciones a los trabajadores (sindicalizados o no) por no laborar en el Turno 1 equivalente a diez horas de trabajo programado por la Sunat a partir de las 11:00 p. m. de los días laborables 28 de junio, 27 de julio, 29 de agosto y 7 de diciembre de 2010; y culminados a las 9:00 a. m. de los días feriados no laborables 29 de junio, 28 de julio, 30 de agosto y 8 de diciembre de 2010, lesionan el derecho al trabajo, la dignidad del trabajador y el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales; esto como consecuencia de un ejercicio irrazonable de las facultades de regulación horaria y sancionadora del empleador.
9. En el presente caso, de los memorandos de fojas 59 a 64 se aprecia que la Sunat sancionó a un grupo de trabajadores (Alick Miguel Gonzales Mujica, Óscar Armando Lluncor Flores, Karen Fernández Lozano, Juan Pablo Alemán Sánchez, Joel Esquivel Valdivia y Bertha Verónica Dulanto Jalixto) por considerar que incurrieron en una falta laboral regulada en el reglamento interno de trabajo, al no cumplir con las órdenes impartidas por el superior, consistentes en no acatar la disposición de laborar en el Turno 1 antes aludido.
10. Al respecto, es necesario precisar que conforme afirma la Sunat en su escrito de fecha 29 de noviembre de 2012 (f. 7 del cuaderno del Tribunal Constitucional); así como conforme a los lineamientos para las labores del personal de las garitas de control del año 2013 presentados por el sindicato demandante mediante escrito de fecha 22 de setiembre de 2014 (f. 207 del cuaderno del Tribunal Constitucional); y la verificación efectuada por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral a través de la Resolución de Subintendencia 355-2014-SUNAFIL/ILM/SIR1, del 25 de agosto de 2014, presentada mediante escrito de fecha 9 de abril de 2015, la Sunat en su calidad de empleador, ha regulado, de manera general, los siguientes horarios o turnos de trabajo para la sección de inspección, comiso e internamiento (Doeci) en la que se desempeñan los fedatarios fiscalizadores:

Turno 1: de 23:00 horas a 09:00 horas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC
LIMA
SINDICATO DE TRABAJADORES
TRIBUTARIOS Y ADUANEROS
(STTA)

Turno 2: de 07:00 horas a 17:00 horas
Turno 3: de 15:00 horas a 01:00 horas

Como es de verse, estos horarios han sido regulados en ejercicio de la facultad dispuesta en el segundo párrafo del artículo 9 del Decreto Supremo 003-97-TR, sin que dicho ejercicio natural, *prima facie*, presente un supuesto de arbitrariedad o irrazonabilidad; sin embargo, y en lo que atañe al caso concreto, lo que corresponde es verificar si la exigencia del cumplimiento del Turno 1 en los casos que se presenten feriados no laborables nacionales, aplicando la regla contenida en el artículo 8 del Decreto Supremo 012-92-TR (Reglamento del Decreto Legislativo 713), resulta legítimo en términos constitucionales; pues conforme se desprende del Memorandum 257-2011-SUNAT/2F3000 del 17 de marzo de 2011 (f. 710 del cuaderno del Tribunal Constitucional), la Sunat entiende que en el referido supuesto no se aplica el pago de la sobretasa que regula el artículo 9 del Decreto Legislativo 713.

11. El artículo 8 del Decreto Supremo 012-92-TR, que regula los descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, dispone lo siguiente:

Artículo 8.- No se considera que se ha trabajado en feriado no laborable, cuando el turno de trabajo se inicie en día laborable y concluya en el feriado no laborable.

Por su parte, los artículos 5, 8 y 9 del Decreto Legislativo 713, señalan lo siguiente:

Artículo 5.- Los trabajadores tienen derecho a descanso remunerado en los días feriados señalados en esta ley, así como en los que se determinen por dispositivo legal específico.

Artículo 8.- Los trabajadores tienen derecho a percibir por el día feriado no laborable la remuneración ordinaria correspondiente a un día de trabajo. Su abono se rige por lo dispuesto en el artículo 4 de la presente Ley, salvo el Día de Trabajo, que se percibirá sin condición alguna.

Artículo 9.- El trabajo efectuado en los días feriados no laborables sin descanso sustitutorio dará lugar al pago de la retribución correspondiente por la labor efectuada, con una sobretasa del 100 %.

12. Teniendo en cuenta el contenido de las disposiciones normativas citadas, se puede afirmar, *prima facie*, que es razonable la regulación de horarios o turnos de trabajos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES

TRIBUTARIOS Y ADUANEROS

(STTA)

que inicien a las 23:00 horas y culminen a las 09:00 horas por formar parte del ejercicio de la facultad del empleador conforme a lo que dispone el artículo 9 del Decreto Supremo 003-97-TR. Pese a ello, la situación que plantea el caso genera las siguientes interrogantes:

- ¿Es razonable sancionar a un trabajador que ha dejado de laborar un turno de trabajo programado que inició una hora (60 minutos) antes de finalizar un día laborable de trabajo y culmina dentro de las siguientes nueve horas de un día feriado no laborable?
- ¿Se puede considerar como incumplimiento de las obligaciones laborales del trabajador –no acatar las órdenes superiores– el dejar de laborar un turno de trabajo que inicia una hora (60 minutos) antes de finalizar un día laborable de trabajo y culmina dentro de las siguientes nueve horas de un día feriado no laborable, cuando el empleador considera que no es aplicable en dicho supuesto el pago de la sobretasa que regula el artículo 9 del Decreto Legislativo 713?
- ¿Se puede entender como legítimo y/o razonable en términos constitucionales el ejercicio de la facultad sancionadora del empleador cuando un trabajador comunica que no laborará en el turno de trabajo asignado por su empleador cuando este se programe en un día feriado nacional no laborable sin posibilidad de retribución compensatoria conforme a lo dispuesto por el artículo 9 del Decreto Legislativo 713 y el trabajador invoca el uso de su descanso físico dispuesto por el artículo 5 del Decreto Legislativo 713?

13. En principio, es necesario enfatizar que la Constitución reconoce a favor de los trabajadores a no renunciar a sus derechos laborales constitucionales y legales, situación que en el presente caso se reclama e identifica con el goce efectivo del descanso físico y el pago de la sobretasa que regulan los artículos 5 y 9 del Decreto Legislativo 713. Sobre el referido principio, este Tribunal, en jurisprudencia reiterada, se ha manifestado:

[el principio de irrenunciabilidad de derechos de los trabajadores] hace referencia a la regla de no revocabilidad e irrenunciabilidad de los derechos reconocidos al trabajador por la Constitución y la ley [...] En ese sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo V del Título Preliminar del Código Civil, la renuncia a dichos derechos sería nula y sin efecto legal alguno. Así, conforme se desprende de lo previsto en el inciso 2) del artículo 26 de la Constitución, la irrenunciabilidad sólo alcanza a aquellos '[...] derechos reconocidos por la Constitución y la ley'. No cubre, pues, a aquellos provenientes de la convención colectiva de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC
LIMA
SINDICATO DE TRABAJADORES
TRIBUTARIOS Y ADUANEROS
(STTA)

trabajo o la costumbre. Por otro lado, debe precisarse que un derecho de naturaleza laboral puede provenir de una norma dispositiva o taxativa. En ese contexto, la irrenunciabilidad es sólo operativa en el caso de la segunda. [...] la norma taxativa es aquella que ordena y dispone sin tomar en cuenta la voluntad de los sujetos de la relación laboral. En ese ámbito, el trabajador no puede 'despojarse', permutar o renunciar a los beneficios, facultades o atribuciones que le concede la norma. [...] el principio de irrenunciabilidad de derechos es justamente el que prohíbe que los actos de disposición del trabajador, como titular de un derecho, recaigan sobre normas taxativas, y sanciona con la invalidez la transgresión de esta pauta basilar. La irrenunciabilidad de los derechos laborales proviene y se sujeta al ámbito de las normas taxativas que, por tales, son de orden público y con vocación tuitiva a la parte más débil de la relación laboral. (Sentencia 0008-2005-AI/TC; fundamento 24).

14. Por otro lado, no cabe duda que el empleador se encuentra facultado para regular los turnos laborales a los que se encuentra sujeto su personal a cargo; sin embargo, dicha facultad debe ser ejercida de conformidad con el marco jurídico constitucional que exige el respeto de los derechos laborales.
15. En el presente caso, la norma materia de cuestionamiento apunta a regular la facultad del empleador de regular jornadas laborales a desarrollarse por fracciones en días feriados no laborales; sin embargo, el texto literal de dicha norma habilita al empleador a exigir, compulsivamente, al trabajador a someterse a dicho horario sin posibilidad de goce de la sobretasa que regula el artículo 9 del Decreto Legislativo 713, tal y como se tratara de un día laborable, supuesto que trastoca no solo el referido derecho laboral sino también la voluntad del trabajador de aceptar voluntariamente laborar en un día feriado no laborable y anula los efectos del principio de irrenunciabilidad de derechos laborales y la dignidad del trabajador recogidos en los artículos 22 y 26 de la Constitución Política.
16. Por ello y respondiendo las interrogantes propuestas anteriormente, este Tribunal advierte que aun cuando pueda entenderse como razonable la regulación de horarios de trabajo como los establecidos en los turnos 1 y 3 citados en el fundamento 10 *supra*, el ejercicio de dicha facultad cuando se encuentra en el supuesto de un día feriado nacional no laborable, debe siempre ser entendida de conformidad con los derechos laborales reconocidos por la Constitución y la ley; sin embargo, y como ya se ha expuesto en el fundamento anterior, el texto del artículo 8 del Decreto Supremo 012-92-TR resulta incompatible con la Constitución pues desconoce el carácter irrenunciable de los derechos laborales y la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC
LIMA
SINDICATO DE TRABAJADORES
TRIBUTARIOS Y ADUANEROS
(SITTA)

dignidad del trabajador, razón por la cual resulta irrazonable y, por lo tanto, inconstitucional, calificar de incumplimiento de obligaciones laborales y sancionar como falta laboral el ejercicio del derecho al descanso físico durante un feriado laboral, cuando este es puesto de manifiesto previamente ante el empleador, y se pretende exigir el cumplimiento compulsivo de la jornada laboral programada en un día feriado nacional no laborable sin compensar dicha jornada parcial con la sobretasa que regula el artículo 9 del Decreto Legislativo 713.

17. En tal sentido, teniendo en cuenta la existencia de una norma lesiva de derechos fundamentales cuya aplicación desconoce la supremacía de la Constitución, se hace necesario hacer uso de la facultad de control difuso de constitucionalidad reconocido en el artículo 138 de nuestro Texto Constitucional, a fin de declarar inaplicable en el presente caso el artículo 8 del Decreto Supremo 012-92-TR, y como consecuencia de ello, declarar la nulidad de las sanciones impuestas a los trabajadores sindicalizados por carecer de sustento constitucional válido.

Del estado de cosas inconstitucional

18. Adicionalmente al análisis previamente detallado, el Tribunal ha podido identificar que la conducta lesiva antes descrita se ha venido reiterando con posterioridad, tal y conforme lo ha afirmado la Sunat en su escrito de fecha 15 de octubre de 2014, pues ha continuado sancionando a los trabajadores fedatarios fiscalizadores por no cumplir con laborar en el Turno 1 cuando se presentaba un día feriado nacional no laborable, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Trabajador sancionado	Sanción impuesta y feriado no laborado	Fecha de imposición de sanción
Alick Miguel Gonzáles Mujica	3 días de suspensión sin goce, por no laborar el 29.06.2010	7 de octubre de 2010
Oscar Armando Lluncor Flores	3 días de suspensión sin goce, por no laborar el 29.06.2010	7 de octubre de 2010
Karen Fernández Lozano	3 días de suspensión sin goce, por no laborar el 29.06.2010	7 de octubre de 2010
Juan Pablo Alemán Sánchez	3 días de suspensión sin goce, por no laborar el 29.06.2010	7 de octubre de 2010
Joel Esquivel Valdivia	3 días de suspensión sin goce, por no laborar el 29.06.2010	7 de octubre de 2010
Bertha Verónica Dulanto Jalixto	3 días de suspensión sin goce, por no laborar el 29.06.2010	7 de octubre de 2010
Juan Jesús Domínguez Villanueva	3 días de suspensión sin goce, por no laborar el 29.06.2010	7 de octubre de 2010
Milagros Patrick Flores Chipana	3 días de suspensión sin goce, por no laborar el 28.07.2010 y 30.08.2010	17 de marzo de 2011



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC
LIMA
SINDICATO DE TRABAJADORES
TRIBUTARIOS Y ADUANEROS
(STTA)

Edinson Wilde Regalado Espinosa	3 días de suspensión sin goce, por no laborar el 28.07.2010	17 de marzo de 2011
Fernando Marcel Ricci Santur	3 días de suspensión sin goce, por no laborar el 28.07.2010	17 de marzo de 2011
Rosa Idalia Apaestegui Cortez	3 días de suspensión sin goce, por no laborar el 8.10.2010	17 de marzo de 2011
Paul Castellanos Córdova	1 día de suspensión sin goce, por no laborar el 29.06.2010	7 de octubre de 2010
Víctor Hugo Calvo Duran	1 día de suspensión sin goce, por no laborar el 29.06.2010	13 de octubre de 2010
Paul Castellanos Córdova	1 día de suspensión sin goce, por no laborar el 28.07.2010	10 de noviembre de 2010
Paul Castellanos Córdova	3 días de suspensión sin goce, por no laborar el 28.07.2010	17 de marzo de 2011
Carlos Fernando Medina Lachapell	3 días de suspensión sin goce, por no laborar el 8.12.2010	3 de marzo de 2011

19. Cabe precisar que en el caso de don Carlos Fernando Medina Lachapell se ha acreditado que dicho trabajador comunicó a su superior, vía correo electrónico, su decisión de no laborar en el Turno 1 invocando su derecho al descanso físico por feriado nacional no laborable establecido en el artículo 5 del Decreto Legislativo 713, conforme se desprende de la Carta 88-2011-SUNAT/2F3000 de fecha 3 de marzo de 2011. Pese a ello, la Sunat igualmente sancionó al citado trabajador.

20. Los hechos descritos en los fundamentos 18 y 19 demuestran una conducta reiterativa y sistemática en el tiempo que refleja un estado de cosas inconstitucional (por la vía de los hechos y por la eventual amenaza), que se viene materializando en perjuicio de los fedatarios fiscalizadores sindicalizados, que consiste en negar a sus trabajadores sometidos al Turno 1 el goce del descanso físico en día feriado no laborable y el pago de la sobretasa por laborar en un día feriado nacional no laborable (artículos 5 y 9 del Decreto Legislativo 713); anulando cualquier medida volitiva del trabajador de decidir sobre dichos derechos, conducta que igualmente lesiona los mismos derechos de los trabajadores no sindicalizados que son programados en dichas fechas (por la eventual amenaza que supone), dado que son obligados a laborar en el Turno 1 cuando se presenta un día feriado no laborable, sin el pago de la sobretasa y no pudiendo ejercer su derecho al descanso, por el temor fundado de la aplicación de la sanción de suspensión; hechos que a todas luces evidencian una situación inconstitucional que no debe ser admitida como legítima en un Estado Constitucional.

21. Cabe precisar que, de acuerdo con la información remitida a este Tribunal por el sindicato demandante mediante el escrito de fecha 26 de noviembre de 2014, son en total 104 trabajadores fedatarios fiscalizadores sindicalizados que se encontrarían



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES

TRIBUTARIOS Y ADUANEROS

(STTA)

en esta situación; mas no se conoce con precisión la cantidad de trabajadores no sindicalizados que vienen siendo sometidos a este horario a nivel nacional.

22. En tal sentido, el Tribunal a fin de poner coto a la aplicación inconstitucional de la norma materia de estudio, considerar pertinente declarar un estado de cosas inconstitucional a favor de los trabajadores de la Sunat que se encuentran sometidos al Turno 1 y que se hayan visto afectados en su derecho al pago de la sobretasa por trabajar en un día feriado nacional no laborable, o que no hayan podido ejercer su derecho al descanso físico en un feriado no laborable sin ser sancionados, a fin de que se corrija dicha situación, debiendo la Sunat, por lo tanto, proceder a lo siguiente:

- a) Pagar la sobretasa regulada por el artículo 9 del Decreto Legislativo 713, a todos aquellos trabajadores sindicalizados o no que laboraron los días feriados nacionales no laborables 29 de junio, 28 de julio, 30 de agosto y 8 de diciembre de 2010; extendiéndose dicho mandato a los años subsiguientes, en caso la demandada haya exigido o exija a sus trabajadores laborar en feriados no laborables.
- b) Anular todas aquellas sanciones basadas en la aplicación del artículo 8 del Decreto Supremo 012-92-TR, incluyendo su registro del legajo personal respectivo.

Sobre la libertad de opinión y el uso del correo institucional

23. Adicionalmente a las lesiones antes descritas, es necesario resaltar que de la Carta 139-2010-SUNAT/2I0502, del 19 de julio de 2010, y del Memorandum 1087-2010-SUNAT/2F3000, del 7 de octubre de 2010, se aprecia que la Sunat sancionó a Paul Castellanos Córdova y Víctor Hugo Calvo Durán por expresar sus opiniones acerca de la regulación del Turno 1 en días feriados no laborables mediante el correo electrónico institucional, al calificar dicho accionar como un acto que fomentaba "la indisciplina de los trabajadores que desconocieron las órdenes impartidas" (*cf.* f. 392 del cuaderno del Tribunal Constitucional).
24. En el escrito de fecha 15 de octubre de 2014, la Sunat ha manifestado que el Ministerio de Trabajo mediante la Resolución Subdirectoral 11-2011-MTPE/1/20.44, del 7 de enero de 2011, se ha pronunciado sobre la aplicación del artículo 8 del Decreto Supremo 012-92-TR, estableciendo que esta resulta adecuada para el desarrollo de los trabajos continuos, como lo es aquel que se desarrolla en las garitas de control que tiene a su cargo y que funciona las veinticuatro horas, durante todo el año por la necesidad del servicio, pronunciamiento en el que se sustenta para validar las sanciones que ha impuesto a sus trabajadores.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES

TRIBUTARIOS Y ADUANEROS

(STTA)

25. Conforme se ha sostenido a lo largo de la jurisprudencia constitucional:

La vinculación de los derechos hacia cualesquiera de los poderes y, en general, órganos públicos, es lo que hemos venido en denominar eficacia vertical de los derechos fundamentales. Tal eficacia no es sino consecuencia de la naturaleza preestatal de los derechos fundamentales y, por tanto, del carácter servicial del Estado para con ellos, en tanto que la persona humana se proyecta en él como el fin supremo (art. 1 de la Constitución). En ese sentido, tenemos dicho que dentro de estos sujetos obligados para con el respeto y protección de los derechos fundamentales se encuentran todos los poderes públicos, es decir, los entes que forman parte del Estado, independientemente de su condición de órgano constitucional, legal o administrativo, y los grados e intensidad de autonomía que para con ellos el ordenamiento haya podido prever. (Sentencia 03179-2004-PA/TC, fundamento 17).

26. Queda claro entonces que la defensa de los derechos fundamentales como eje básico del Estado Constitucional no debe presentarse como un discurso vacío y carente de materialización. Por el contrario, su carácter subjetivo permite no solo proteger "a las personas de las intervenciones injustificadas y arbitrarias del Estado y de terceros, sino que también faculta al ciudadano para exigir al Estado determinadas prestaciones concretas a su favor o defensa; es decir, este debe realizar todos los actos que sean necesarios a fin de garantizar la realización y eficacia plena de los derechos fundamentales" (Sentencia 03330-2004-PA/TC, fundamento 9).

27. Por ello, este Tribunal aun cuando advierte que el Ministerio de Trabajo con anterioridad emitió una opinión respecto de la aplicabilidad del artículo 8 del Decreto Supremo 012-92-TR, dicho pronunciamiento no supone una prohibición hacia los trabajadores de la Sunat para expresar su opinión respecto de los alcances de sus derechos laborales garantizados por los artículos 22 y 26 de la Constitución Política; o que en todo caso, cualquier opinión al respecto, pudiese considerarse como una falta laboral sancionable por el empleador. Particularmente, porque del análisis que la Resolución Subdirectoral 11-2011-MTPE/1/20.44, del 7 de enero de 2011, en la que la Sunat sustenta su accionar lesivo, no se aprecia que se haya efectuado un análisis de la constitucionalidad de la citada norma infralegal acorde con el principio de irrenunciabilidad de derechos laborales y el derecho a la dignidad del trabajador conforme lo garantiza nuestro Texto Constitucional.

28. Sin embargo, cabe precisar que en los fundamentos 19 y 20 de la Sentencia 01058-2004-PA/TC, se estableció:

Aun cuando es inobjetable que toda relación laboral supone para el trabajador el cumplimiento de obligaciones; y para el empleador, la facultad de organizar, fiscalizar y, desde luego, sancionar a quien



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04539-2012-PA/TC
LIMA
SINDICATO DE TRABAJADORES
TRIBUTARIOS Y ADUANEROS
(STTA)

incumple tales obligaciones, ello no quiere decir que el trabajador deje de ser titular de los atributos y libertades que como persona la Constitución le reconoce. No en vano el artículo 23º de nuestra norma fundamental contempla expresamente que *"Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador"*. Por consiguiente y en tanto existen mecanismos mediante los cuales el trabajador puede ejercer sus derechos, resulta igual de inobjetable que la relación de trabajo debe respetar el contenido esencial de los mismos.

Queda claro, empero, que cuando se alega que la relación laboral no puede desconocer los derechos fundamentales del trabajador, ello no significa tampoco que tales atributos puedan anteponerse a las obligaciones de trabajo, de manera tal que estas últimas terminen por desvirtuarse o desnaturalizarse. En tales supuestos, es evidente que el empleador no solo puede, sino que debe, hacer uso de su poder fiscalizador e, incluso, disciplinario. Sin embargo, en tales supuestos, la única forma de determinar la validez, o no, de una medida de tal índole es, en primer lugar y como ya se anticipó, respetar las propias limitaciones establecidas por la Constitución y, en segundo lugar, implementar mecanismos razonables que permitan, sin distorsionar el contenido de los derechos involucrados, cumplir los objetivos laborales a los que se encuentran comprometidos los trabajadores y las entidades empleadoras a las cuales pertenecen".

29. Por ello, es necesario precisar que el uso del correo institucional con fines sindicales podría considerarse como una falta laboral sancionable, únicamente por calificarse como un uso inadecuado de dicha herramienta de trabajo, pues es evidente que toda aquella información (sean opiniones, expresiones o comunicados) que pudiese ser difundida por el sindicato, sus dirigentes o afiliados, no forman parte de las obligaciones laborales del trabajador ni coadyuva al cumplimiento de dichas obligaciones. Sin embargo, es necesario recalcar que la aplicación de una sanción para dicha conducta corresponde ser analizada de conformidad con el principio de razonabilidad, a fin de merecer una justificación acorde con los derechos laborales y las obligaciones que se desprenden de la relación laboral.
30. En tal sentido, se aprecia que las sanciones impuestas a don Paul Castellanos Córdova y don Víctor Hugo Calvo Durán a través de los Memorándums 1087-2010-SUNAT/2F3000, del 7 de octubre de 2010, y 1113-2010-SUNAT/2F3000, del 10 de octubre de 2010, se encuentran viciadas en la medida que parte de su justificación se encuentra destinada a sancionar las opiniones de dichos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES

TRIBUTARIOS Y ADUANEROS

(STTA)

trabajadores respecto de "la normativa laboral relativa al trabajo en días feriados no laborables", razón por la cual corresponde declarar su nulidad, dejándose a salvo la facultad sancionadora de la Sunat para emitir nuevo pronunciamiento respecto del uso inadecuado del correo electrónico y de conformidad con el principio de razonabilidad.

Efectos de la sentencia

31. En la medida en que en este caso se ha acreditado que la Sunat ha lesionado el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales, la dignidad del trabajador y la libertad de opinión, corresponde ordenar que se deje sin efecto las sanciones impuestas a los fedatarios fiscalizadores sustentadas en la aplicación del artículo 8 del Decreto Supremo 012-92-TR, y procederse a la eliminación de cualquier registro relativo a dicha sanción del legajo de dichos trabajadores, sean estos sindicalizados o no, en el plazo de dos días, bajo apercibimiento de que el juez de ejecución imponga las medidas coercitivas previstas en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional.

32. Asimismo, de conformidad con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, corresponde ordenar el pago de los costos procesales, los cuales deben ser liquidados en la etapa de ejecución de la presente sentencia, más no el pago de costas atendiendo a que la empleada es una entidad estatal.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, al haberse acreditado la vulneración de los principios fundamentales aplicables a las relación laboral contenidos en los artículos 23 y 26, inciso 2 de la Constitución Política, como lo son la dignidad del trabajador y el principio de irrenunciabilidad de derechos laborales; y en ejercicio de la facultad del control difuso de constitucionalidad normativa. Declarar **INAPLICABLE** el artículo 8 del Decreto Supremo 002-92-TR conforme a los fundamentos expuestos en la presente sentencia.
2. Declarar un estado de cosas inconstitucional por la aplicación de sanciones por parte de la Sunat basadas en el artículo 8 del Decreto Supremo 002-92-TR. En consecuencia:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC
LIMA
SINDICATO DE TRABAJADORES
TRIBUTARIOS Y ADUANEROS
(STTA)

- a) Disponer el pago de la sobretasa regulada por el artículo 9 del Decreto Legislativo 713, a todos aquellos trabajadores sindicalizados o no que laboraron los días feriados nacionales no laborables 29 de junio, 28 de julio, 30 de agosto y 8 de diciembre de 2010; extendiéndose dicho mandato a los años subsiguientes, en caso la demandada haya exigido o exija a sus trabajadores laborar en feriados no laborables.
 - b) Anular todas aquellas sanciones basadas en la aplicación del artículo 8 del Decreto Supremo 012-92-TR, incluyendo su registro del legajo personal respectivo, en un plazo de dos días, bajo apercibimiento de que el juez de ejecución aplique las medidas coercitivas prescritas en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional, con el abono de los costos del proceso.
3. Declarar **NULOS** los memorándums 1087-2010-SUNAT/2F3000, del 7 de octubre de 2010, y 1113-2010-SUNAT/2F3000, del 10 de octubre de 2010, por haberse lesionado el derecho a la libertad de opinión de don Paul Castellanos Córdova y don Víctor Hugo Calvo Durán; y, en consecuencia, se deja a salvo la facultad sancionadora de la Sunat para imponer una sanción a dichos trabajadores de conformidad con lo expresado en el fundamento 30.

Publíquese y notifíquese

SS.

**BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Eloy Espinosa Saldaña

Lo que certifico:



Elavio Reátegui Apaza
ELAVIO REÁTEGUI APAZA
Secretario de la Sala Segunda
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC
LIMA
SINDICATO DE TRABAJADORES
TRIBUTARIOS Y ADUANEROS (STTA)

VOTO DIRIMIENTE DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Estoy de acuerdo con el proyecto suscrito por los magistrados en mayoría, a través del cual se declara fundada la demanda, inaplicable el artículo 8 del Decreto Supremo 012-92-TR y se declara un estado de cosas inconstitucional. No obstante ello, considero necesario hacer las siguientes precisiones sobre lo allí contenido:

1. En primer lugar, y con respecto a la procedencia de la demanda y a la decisión de emitir un pronunciamiento sobre el fondo, en términos generales me encuentro de acuerdo con lo indicado en el voto en mayoría. Tal vez solo corresponda señalar que, de manera más precisa que el *principio iura novit curia*, el cual alude al deber general de los jueces de aplicar el Derecho que corresponda al caso concreto, en el escenario procesal constitucional tal vez es mejor hacer referencia a la "suplencia de queja deficiente", criterio aplicable a aquellos casos en los que el juez constitucional deba corregir o suplir los problemas con los que cuenta el recurso o la demanda planteada, ello, desde luego, sin desconocer una mínima congruencia procesal.
2. A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de suplencia de la queja es un "principio implícito de nuestro Derecho procesal constitucional subyacente a los artículos II y VIII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional", el cual permite "efectuar correcciones sobre el error o la omisión en la que incurre el demandante en el planteamiento de sus pretensiones, tanto al inicio del proceso como en su decurso" (STC 05637-2006-PA, f. j. 14),
3. Entonces, es sobre la base de lo anterior es que se justifica hacer un análisis del caso con respecto a los trabajadores sindicalizados y los no sindicalizados (y no únicamente respecto a los sindicalizados, como se propuso inicialmente), y que se emita una decisión de fondo en vez de que la demanda sea devuelta a los jueces de inferior grado para que la admitan a trámite.
4. Ahora bien, y con respecto al fondo de la demanda, considero que, en efecto, se produjo la violación de los derechos invocados. En efecto, en autos se verifica que, en mérito a una aplicación negativa, concreta, directa y sin justificación razonable del artículo 8 del Decreto Supremo 012-92-TR, los demandantes fueron sancionados por no haber laborado en días feriados. Asimismo, que la demandada no abonó la sobretasa correspondiente al trabajo realizado en días feriados.
5. Sobre lo primero, es decir, en lo referido a la obligación de laborar en días feriados, constato que la exigencia impuesta por la empleadora no supera el test de necesidad,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC
LIMA
SINDICATO DE TRABAJADORES
TRIBUTARIOS Y ADUANEROS (STTA)

pues se pudo formularse medios alternativos, los cuales, logrando también la continuidad del servicio prestado, no generaban el mismo grado de afectación directa, negativa, concreta y sin justificación razonable del derecho al trabajo con libre consentimiento (v. gr. el pago de la sobretasa legal por trabajar en día feriado, la contratación de trabajadores suplentes, el canje de días de descanso por trabajo en día feriado, el pago de bonificaciones o incentivos, etc.). Y en relación con la falta de pago por el trabajo efectuado en día feriado no laborable (sobretasa de 100%), la cual se basa en la aplicación del artículo 8 del Decreto Supremo 012-92-TR, estamos ante una vulneración manifiesta del derecho al trabajo, tanto en lo relacionado con el trato digno del trabajador (prohibición de mera instrumentalización) como en el ámbito remunerativo.

6. Por otra parte, en el voto en mayoría se hace también referencia al uso del correo institucional con fines sindicales, y se señala que ello podría considerarse como una falta, pues al no tratarse de un uso dirigido a cumplir con las obligaciones laborales de los trabajadores, podría calificarse como un uso inadecuado de dicha herramienta de trabajo.
7. Sobre esta materia, y en primer término, considero que dicha referencia en es innecesaria para resolver la presente causa, máxime cuando existe una causa pendiente sobre dicha materia en la que tendrá que discutirse específicamente sobre este asunto (Exp. n.º 03427-2012-AA).
8. En segundo lugar, como también lo he expresado en otra ocasión (cfr. mi fundamento de voto en la STC Exp. n.º 02744-2015-PA), considero necesario que al discutir sobre toda materia, en este caso acerca del uso y la expectativa de privacidad relacionada con los correos electrónicos en el ámbito laboral, es necesario partir de conocer y explicitar la doctrina jurisprudencial previa de este tribunal relacionada a con la referida temática (por ejemplo: SSTC Exps. n.ºs 04224-2009-PA, 01058-2004-AA, 03599-2010-PA y 00114-2011-PA).
9. Además, es necesario agregar que, en el caso concreto, si bien el uso del correo electrónico no estuvo en rigor dirigido a cumplir con las obligaciones laborales, tampoco estamos en estricto ante un uso personal o uno irrazonable del mismo. Más aun, y por el contrario, en su momento corresponderá absolver si el exigir que las actividades sindicales se realicen exclusivamente desde las computadoras y los correos personales, en un contexto de creciente informatización de las comunicaciones y dentro del horario laboral, no constituye más bien una forma de obstaculizar el ejercicio del derecho a la sindicalización. En este sentido,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES

TRIBUNARIOS Y ADUANEROS (STTA)

discrepamos específicamente de los términos contenidos en el fundamento 29 del proyecto suscrito en mayoría.

10. Finalmente, y en relación con la declaración de un estado de cosas inconstitucional, atendiendo a que la Sunat finalmente no está abonando la sobretasa de 100% que corresponde al trabajo efectuado durante los días feriados no laborables, estoy completamente de acuerdo con los efectos de la decisión tomada. Sin embargo, creo necesario hacer aquí una precisión de carácter conceptual.
11. Considero que la denominación "estado de cosas inconstitucional", conforme ha venido siendo usada, debe quedar reservada como un instrumento para, en base a ello, luego o en ese mismo momento, concretar o hacer operativas las sentencias de carácter estructural. Al respecto, y como bien se sabe, las "sentencias estructurales" se encuentran orientadas a revertir situaciones de injusticia, contrarias a derechos y bienes constitucionales, las cuales se han tornado generalizadas o sistemáticas, por lo que es necesario dictar o proponer medidas orgánicas orientadas a revertir dicha situación. A tales efectos, diversos tribunales han tomado distinto tipo de previsiones, en especial dirigidas a los actores institucionales o políticos responsables. Ello con la finalidad de lograr que dicha situación de afectación de derechos generalizada e institucionalizada sea corregida o desmontada de la comunidad política (Estado y ciudadanos). Como es usual referir, esto se ve ya en el caso *Brown v. Board of Education of Topeka* (Brown II), pero asimismo ha sido desarrollado también por tribunales de la región, como la Corte Constitucional colombiana (a través de la técnica del "estado de cosas inconstitucional") o la Sala Constitucional de Costa Rica, o nuestro propio Tribunal Constitucional.
12. Siendo esto así, conviene resaltar que, con respecto de otro tipo de problemas que también representan una afectación reiterada de derechos, pero que no tienen carácter estructural o que no requieren de una respuesta orgánica que implique el compromiso de diversos actores para desmontar estructuras de prolongada o generalizada injusticia, tal vez valga la pena echar mano de una expresión promovida por importante doctrina y que ha sido recogida en algunas decisiones de nuestro Tribunal, que es la de "situación de hecho inconstitucional". Creo que esta expresión da cuenta debidamente de aquello que se quiere expresar en casos como este, sin disminuir en absoluto la intensidad de la tutela ofrecida por nuestra entidad.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:


FLAVIO REÁTEGUI APAZA
Secretario de la Sala Segunda
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES
TRIBUTARIOS Y ADUANEROS-STTA**VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ**

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, en el presente caso, estimo que la demanda debe declararse **IMPROCEDENTE** en el extremo referido a que se deje sin efecto los memorándums y cartas sancionatorias remitidas a los afiliados del demandante; declararse estado de cosas inconstitucionales la política laboral ocasionado por la aplicación del artículo 8 del reglamento del Decreto Legislativo 713; e **INFUNDADA** en los demás extremos.

En general, opino que los trabajadores pueden elegir disfrutar o no de los días feriados nacionales no laborables, pero considero que el tratamiento de este derecho en términos absolutos, como realiza la resolución de mayoría, **puede ocasionar en la práctica la interrupción o el entorpecimiento de servicios públicos de carácter "continuado"**, por ello, expreso las siguientes razones de mi discrepancia:

1. En cuanto al extremo de la demanda que solicita que se anule las sanciones contenidas en los memorándums y cartas enviadas a los afiliados y dirigentes del sindicato, debe señalarse que debe declararse improcedente en la medida que las sanciones impuestas han devenido en irreparables, pues la suspensión de goce de haber del cual fueron objetos no excedieron de tres días, las cuales se cumplieron incluso antes de la interposición de la demanda. Por tanto, debe aplicarse el artículo 5, inciso 5, del Código Procesal Constitucional y, en ese sentido, carecería de objeto revisar las supuestas afectaciones al derecho a la libertad de opinión cometidas por las sanciones en los casos específicos de los servidores Paul Castellanos Córdova y Víctor Hugo Calvo Durán que se hace referencia en los fundamentos 23-30 de la resolución de mayoría, más aún si no ha sido expuesto este hecho en la demanda.

Por otro lado, sobre este extremo también se aprecia que, respecto de los señores Alick Miguel Gonzales Mujica, Karen Fernández Lozano, Juan Pablo Alemán Sánchez, Bertha Verónica Dulanto Jalixto, Óscar Armando Lluncor Flores y Joel Esquivel Valdivia, sus sanciones fueron igualmente cuestionadas fuera de plazo. Según se puede computar de las fechas de notificación de las mismas (fojas 21 a 26 del cuaderno del Tribunal) el tiempo transcurrido ha superado el plazo de sesenta días hábiles que establece el artículo 44 del Código Procesal Constitucional para accionar.

2. En cuanto a lo referido a la política de la entidad de exigir a sus servidores a laborar en los días feriados nacionales no laborables, debo indicar lo siguiente. El sindicato alega que la entidad emplazada viene forzando a sus servidores a trabajar en los feriados no laborables e, incluso, los ha sancionado disciplinariamente con suspensión de goce del salario a cinco de sus dirigentes y a seis de sus afiliados, a pesar que expresaron su decisión de tomar su descanso físico. Afirma que la vulneración de sus derechos laborales se realiza mediante una interpretación arbitraria del artículo 8 del reglamento del Decreto Legislativo 713 que establece que "No se considera que se ha trabajado en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES
TRIBUTARIOS Y ADUANEROS-SITTA

feriado no laborable cuando el turno de trabajo se inicie en día laborable y concluya en el feriado no laborable”.

3. En principio, la actuación de imponer a los trabajadores el deber de laborar en los feriados no laborables se relaciona con la prohibición del artículo 23 de la Constitución, según la cual ninguna relación laboral puede desconocer o rebajar la dignidad del trabajador, es decir, que no puede ser cosificado ni despreciado como persona. Si bien en el texto constitucional no existe un “derecho constitucional a descansar en los días feriados nacionales no laborables”, no obstante, en la medida que estos feriados son fechas significativas de eventos culturales, históricos o religiosos de nuestro país, que buscan promover la vida familiar y/o reforzar el sentido de pertenencia de los ciudadanos a nuestra comunidad; los actos del empleador que supriman *sin más* la decisión del trabajador de participar de estas fechas sin que medie una justificación, incurrir en infracción de este principio constitucional.
4. Por ello, en mi opinión es inconstitucional por rebajar la dignidad del trabajador sancionarlo por el hecho de decidir gozar de su descanso en los días feriados no laborables, pero considero que es importante precisar que ello será así **siempre y cuando** el empleador carezca de una justificación razonable y debidamente sustentada. A mi juicio, existen situaciones excepcionales en las cuales el empleador sí puede constreñir a sus trabajadores a laborar en los días feriados no laborables: en los casos de que la naturaleza de la actividad que realiza así lo exija o en casos de fuerza mayor o de hecho fortuito. Por ejemplo, en el caso de las empresas que utilizan procedimientos tecnológicos que, por consideraciones técnicas, no pueden ser interrumpidos ningún día de la semana; o en los casos de entidades estatales que prestan servicios públicos de necesidad continuada y que tampoco pueden ser interrumpidos (seguridad ciudadana, atención médica, electricidad, etc.).
5. No se debe considerar únicamente los intereses de los trabajadores (los cuales ciertamente tienen una naturaleza *sui generis* que exige mayor tutela), sino que también debe tomarse en cuenta los intereses de los empleadores para argumentar correctamente si el acto de exigir a asistir a laborar a los trabajadores en los días feriados vulnera o no la Constitución. A mi juicio, omitir ponderar las necesidades del empleador y, en particular, las necesidades de las entidades públicas que brindan servicios públicos continuados (como es el caso de autos) es incorrecto y nos puede llevar a consecuencias indeseables. En el caso del Estado como empleador, puede poner incluso en peligro la continuidad de servicios públicos esenciales o, en todo caso, entorpecerlos seriamente. Por eso, discrepo cordialmente con la resolución de mayoría dado que no toma en cuenta este aspecto y considera en *términos absolutos* que la facultad de directriz del empleador de exigir que se labore “trastoca” per se “la voluntad del trabajador de aceptar voluntariamente laborar en un día feriado no laborable y anula los efectos del principio de irrenunciabilidad de derechos laborales y la dignidad del trabajador recogidos en los artículo 22 y 26 de la Constitución Política” (cfr. fundamento 15 de la resolución de mayoría).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES
TRIBUTARIOS Y ADUANEROS-STTA

6. En el presente caso, se trata de trabajadores de la División de Operaciones Especiales contra la Informalidad (DOECI), cuya función es la fiscalización y comiso de mercadería que ingresa sin documentación a la ciudad de Lima, es decir, la persecución del tráfico ilícito de mercancías, la detección de evasión tributaria y la lucha contra el contrabando. Según se advierte del Informe 207-2010-SUNAT/2F300 (foja 35 del cuaderno del Tribunal), de fecha 22 de diciembre de 2010, estas actividades se realizan en las garitas de control de Pucusana, Ancón y Santa Rosa y funcionan las veinticuatro horas del día durante todo el año, sedes las cuales están conformados por fedatarios fiscalizadores, choferes y la Policía Nacional del Perú. Lo que hace concluir, desde mi punto de vista, que es un servicio público y que por su naturaleza la Sunat debe ejecutar en forma ininterrumpida las 24 horas del día.

7. Y, siendo así, considero que de ninguna manera resultaban arbitrarias las sanciones impuestas a los trabajadores sindicalizados que incumplieron sus jornadas de trabajo programadas en los días feriados 29 de junio, 28 de julio, 30 agosto, 8 de octubre y 8 de diciembre de 2010. Dado que las funciones que desarrollan las garitas antes mencionadas son de utilidad pública y sobretodo de carácter continuado, el ejercicio del poder sancionatorio de la emplazada aquí cuestionado se encuentra plenamente justificada y, por eso, no concuerdo con mis colegas magistrados que han declarado la nulidad de las sanciones disciplinarias de los recurrentes bajo el argumento de que ellos decidieron hacer uso de su descanso físico en día feriado, sin más análisis que este solo hecho y sin ponderar el carácter indispensable del servicio público que brinda la Sunat en estas garitas (además de lo apuntado en el fundamento 1 *supra*).

8. Ahora bien, es cierto que es posible exigir a un trabajador a laborar en los días feriados no laborables en **situaciones excepcionales**, pero estimo también que por equidad corresponde que el trabajo efectuado por ellos en los días feriados sin descanso sustitutorio debe dar lugar al pago de la retribución correspondiente por la labor efectuada con una sobretasa del 100%, tal como está actualmente establecido en el artículo 9 del Decreto Legislativo 713, ley que norma los descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

9. Por ello, el artículo 8 del reglamento del Decreto Legislativo 713, que ordena que

“No se considera que se ha trabajado en feriado no laborable cuando el turno de trabajo se inicie en día laborable y concluya en el feriado no laborable”

resulta inconstitucional, dado que autoriza al empleador a no recompensar el trabajo en día feriado, aunque este se trate de una fracción de día. La aplicación de esta norma reglamentaria implicaría pues una modalidad de privación de la remuneración. Recordemos que este Tribunal Constitucional ha establecido que la “no privación arbitraria” de la remuneración conforma el contenido protegido del derecho fundamental a la remuneración y supone que, como reflejo de acceso a él, “ningún



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES
TRIBUTARIOS Y ADUANEROS-STTA

empleador puede dejar de otorgar la remuneración sin causa justificada" (sentencia del Expediente 00020-2012-PI/TC, fundamento 16).

10. Por eso, estimo que el no pago de la sobretasa a favor de los trabajadores de la emplazada so pretexto de que la jornada laboral del "turno 01" se inicia una hora antes (11:00 pm) del día feriado nacional no laborable y, por eso, se considera como una jornada ordinaria, afecta pues el derecho fundamental a la remuneración, sin perjuicio de señalar además que la norma reglamentaria en cuestión desnaturaliza la ley que pretende reglamentar, esto es, el Decreto Legislativo 713, que reconoce como un derecho del trabajador el pago de la sobretasa o el disfrute del día sustitutorio.
11. En correlato con esto es importante advertir, según se verifica de los medios probatorios de autos y de los descargos realizados en esta sede por la demandada, que se viene aplicando el artículo 8 del reglamento del Decreto Legislativo 713 en forma sistemática y sin mayor análisis acerca de su compatibilidad con el derecho fundamental a la remuneración del personal de la Sunat, por lo que es posible deducir que existe una afectación general del derecho a la remuneración de sus trabajadores que es necesario que el Tribunal Constitucional atienda, conforme lo ha solicitado el sindicato accionante.
12. Por eso, estimo que debe declararse un **estado de cosas inconstitucionales**, en vista que nos encontramos ante una afectación que trasciende la esfera individual de la parte demandante y se extiende no solo a los trabajadores sindicalizados que sí cumplieron con asistir a laborar sino que además alcanza los derechos de los trabajadores no sindicalizados, todos ellos quienes fueron a laborar en las garitas como Pucusana, Ancón y Santa Rosa pero que no se les ha pagado la sobretasa o no se les ha otorgado el día de descanso sustitutorio en aplicación del precitado artículo 8.
13. De ahí que debe ordenarse a la Sunat que abone la sobretasa por la fracción del día que corresponda conforme con el artículo 9 del Decreto Legislativo 713 a todos los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados que han cumplido con su deber de laborar en los días feriados nacionales no laborables sucedidos el 29 de junio, 28 de julio, 30 agosto, 8 de octubre y 8 de diciembre de 2010, así como en los años subsiguientes, sea en las garitas de Pucusana, Ancón y Santa Rosa y en todas las garitas a nivel nacional con similares características de servicio público "continuado", y siempre que no se opte por conceder el día de descanso sustitutorio.
14. En el caso de los dirigentes y afiliados demandantes, en vista que incumplieron con su obligación de asistir a laborar en el turno programado para el día feriado no laborable, ellos no tienen derecho a pago ni día de descanso sustitutorio alguno.
15. En cuanto al extremo de la demanda que solicita la aplicación del artículo 8 del Código Procesal Constitucional, considero que no existen en el expediente suficientes indicios



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04539-2012-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES
TRIBUTARIOS Y ADUANEROS-STTA

razonables de la comisión de un delito, por lo que este extremo estimo que debe ser rechazado.

16. Finalmente, examinada la resolución de mayoría, estimo que es conceptualmente erróneo que se invoque el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales del artículo 26, inciso 2, de la Constitución para estimar la demanda, porque la finalidad de este principio es impedir que el trabajador se prive voluntariamente de sus derechos o de las garantías constitucionales y legales que lo protegen; y, en el presente caso, no se ha alegado, ni mucho menos se ha verificado, un "acto de disposición" de los trabajadores recurrentes respecto de alguno de sus derechos, sino que más bien se advierte que el acto de exigir de que se labore en los feriados no laborables, así como la expedición de las sanciones cuestionadas, provienen del empleador (no del trabajador), los mismos que he considerado que no vulneran los derechos constitucionales de los demandantes. Por eso, estimo que plantear el caso a la luz de este principio constitucional, como los hace la resolución de mayoría, es incorrecto.

En consecuencia, mi voto es por:

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo que se deje sin efecto los memorándums y las cartas que sancionaron a los dirigentes y afiliados del sindicato demandante por la razones expresadas en el fundamento 1 de este voto;
2. Declarar el estado de cosas inconstitucionales causado por la aplicación del artículo 8 del reglamento del Decreto Legislativo 713, dado que vulnera el derecho a la remuneración de los trabajadores de la entidad; y ordenar que **la Sunat abone la sobretasa por la fracción del día que corresponda de conformidad con el artículo 9 del Decreto Legislativo 713 a todos los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados que han cumplido con su deber de laborar en los días feriados nacionales no laborables, al menos que se opte por conceder el día de descanso sustitutorio**, conforme se ha explicado en el fundamento 13 y 14 de este voto;
3. Declarar **INFUNDADO** la demanda en todos los demás extremos; y
4. Condenar a la parte demandada al pago de costos procesales.

S.

LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

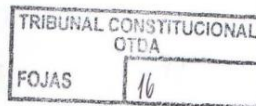


FLAVIO RÉATEGUI APAZA
Secretario de la Sala Segunda
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2 CASO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP.N.º 3149-2004-AC/TC
LAMBAYEQUE
GLORIA MARLENI YARLEQUÉ TORRES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de enero de 2005, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los magistrados Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda y Vergara Gotelli, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por doña Gloria Marleni Yarlequé Torres contra la sentencia de la Sala Mixta Descentralizada Permanente de Jaén de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, de fojas 88, su fecha 19 de julio de 2004, que declaró improcedente la acción de cumplimiento de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 24 de octubre de 2003, la recurrente interpone acción de cumplimiento contra el Director de la Unidad de Gestión Educativa de Jaén, solicitando el cumplimiento de la Resolución Directoral de la Unidad de Gestión Educativa N.º 00794-2003-ED-JAEN, de fecha 20 de junio 2003, que dispone abonar a su favor la suma de S/. 2,624.72 por concepto de subsidios por luto y sepelio.

El Director de la Unidad de Gestión Educativa de Jaén contesta la demanda alegando que si a la fecha no se ha hecho efectivo el pago reclamado por la actora, ello se debe a que la dirección a su cargo no maneja un presupuesto ni es titular del pliego.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación propone la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, y contesta la demanda señalando que si la Unidad de Gestión Educativa de Jaén aún no ha dado cumplimiento a la obligación contenida en la resolución materia de la demanda, es porque el pago de dichos beneficios no se encuentra presupuestado en el calendario de compromisos de pago correspondiente al año 2003, por lo que se debe esperar la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas para efectuarlo.

El Primer Juzgado Especializado Civil de Jaén, con fecha 6 de abril de 2004, declaró improcedente la excepción propuesta y fundada en parte la demanda, al considerar que la resolución materia de cumplimiento contiene un mandato claro, concreto, preciso y específico que debe ser ejecutado según sus propios términos, por lo que su incumplimiento demuestra la renuencia de la autoridad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



La recurrida, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda, argumentando que el Director de la Unidad de Gestión Educativa de Jaén, solicitó al Presidente de la Región Cajamarca la ampliación del calendario de compromisos del mes de octubre de 2003 para atender el pago de los subsidios por luto y sepelio de la demandante y otros servidores públicos, sin que éste emitiera respuesta alguna.

FUNDAMENTOS

§1. Petitorio y agotamiento de la vía previa

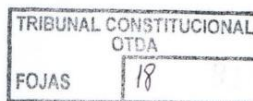
1. La recurrente solicita, el cumplimiento de la Resolución Directoral N.º 00794-ED-JAEN emitida por la Unidad de Gestión Educativa de Jaén con fecha 20 de junio de 2003, resolución que dispone se abone a favor de la demandante la suma de S/. 2,624.72 nuevos soles, por concepto de subsidios por luto y sepelio que le corresponde, conforme a Ley.
2. Con la Carta Notarial de fojas 2 se acredita que la demandante ha cumplido con agotar la vía previa a que se refería el artículo 5º, inciso c), de la Ley N.º 26301, requisito hoy recogido en similares términos por el artículo 69º del Código Procesal Constitucional.

§2. Objeto del proceso de cumplimiento: renuencia y responsabilidad por el incumplimiento

3. El artículo 200º, inciso 6), de la Constitución establece que la acción de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo. Por su parte el artículo 66º, inciso 1), del Código Procesal Constitucional establece que el proceso de cumplimiento tiene por objeto que el funcionario o autoridad renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme.
4. En el presente caso, el funcionario directamente emplazado con la demanda alega que no es renuente a acatar la Resolución referida puesto que, conforme puede apreciarse en autos de fojas 15 a 20, ha procedido a su gestión ante la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional-Cajamarca, sin que hasta la fecha se haya atendido el requerimiento.
5. El Tribunal considera sin embargo, que dicho argumento antes que eximir de responsabilidad a las autoridades del sector, directa o indirectamente emplazadas con la demanda, pone de manifiesto una actitud insensible y reiterada de parte de los funcionarios del Gobierno Regional de Cajamarca respecto de los derechos de la recurrente. Este Colegiado ha constatado, además, a partir de los múltiples y similares procesos que llegan hasta esta instancia, que esta actitud de las autoridades y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



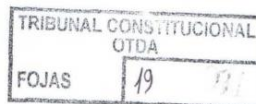
funcionarios del Sector Educación y del Ministerio de Economía y Finanzas se ha convertido en sistemática.

§3. Incumplimiento sistemático de las normas como afectación a la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho

6. Esta actitud de resistencia a acatar las disposiciones legales, que a la larga, genera desesperanza en los justiciables respecto de las soluciones que ofrece el Derecho, deslegitima el Estado Democrático ante los ciudadanos; asimismo, dada la cantidad de demandas de amparo o de cumplimiento a las que se ven obligados a recurrir las personas afectadas con estas práctica, dicha actitud se evidencia como sistemática por parte de los funcionarios de los sectores involucrados en este caso. Así, sólo en el año 2004 pueden citarse, entre otros muchos, los siguientes expedientes, que tratan básicamente de los mismos temas: 3159-2004-AC/TC; 2363-2004-AC/TC; 3157-2004-AC/TC; 2060-2004-AC/TC; 254-2004-AC/TC; 2653-2004-AC/TC; 3989-2004-AC/TC; 2054-2004-AC/TC; 1997-2004-AC/TC; 2159-2004-AC/TC; 1997-2004-AC/TC; 2033-2004-AC/TC; 1151-2004-AC/TC.
7. Todos los casos aludidos versan sobre dos temas recurrentes: 1) la exigencia de docentes que trabajan en distintos lugares del país del pago de un derecho por concepto de luto y sepelio, previsto en la Ley del Profesorado y su reglamento y; 2) el pago de bonificaciones por haber cumplido 20, 25 y 30 años de servicios como docentes, en aplicación del artículo 52° de la Ley N.º 24029 (Ley del Profesorado). En todos los casos, luego de una serie de trámites administrativos, los docentes conseguían un Resolución Administrativa que autorizaba el pago, para luego iniciar una verdadera batalla a efectos de hacer efectivo dicho pago.
8. Este Tribunal considera que esta práctica constituye, además de un incumplimiento sistemático de las normas, una agresión reiterada a los derechos del personal docente. No es admisible, e incluso carece de toda racionalidad, si se tiene en cuenta que es el propio Estado, a través del presupuesto público, quien solventa los gastos de procuradores y abogados que acuden a los procesos a "defender" a los funcionarios emplazados con estas demandas, quienes en la mayoría de los casos, ante la irrefutabilidad de los hechos, se limitan a argumentar que "no existe presupuesto" o que, "teniendo toda la buena voluntad de cumplir con las resoluciones", no obstante, los beneficiarios "deben esperar la programación de parte del Ministerio de Economía y Finanzas". En otros casos, contra un elemental principio ético en el ejercicio de la abogacía, los "defensores" de la administración apelan a argucias procesales solicitando que se declaren improcedentes las demandas de cumplimiento alegando, entre otros reiterados formulismos, que no existe renuencia "debido a que se han hecho todas las gestiones sin tener respuesta favorable", argumento que, lamentablemente, en más de una ocasión, ha prosperado ante los tribunales, dejando a los justiciables sin remedio legal que pueda solucionar su angustia de justicia, generando, en forma absolutamente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



comprensible, una actitud de total escepticismo, cuando no de repudio a todo el sistema de justicia. A esto debe agregarse que estos procesos, iniciados por el simple desacato de funcionarios renuentes y poco sensibles con los derechos de los ciudadanos, suponen buena parte de la carga procesal de los tribunales y, si llegan hasta instancia constitucional, significan un enorme despliegue de esfuerzo humano con cargo, una vez más, al presupuesto público. Esta práctica de funcionarios colocados en los más altos estratos de la burocracia del Estado supone también, por otro lado, un grave menoscabo a los fondos públicos, argumento que, paradójicamente, en más de una ocasión, se esgrime cuando los tribunales pronuncian sentencias amparando los derechos que la Constitución reconoce.

§4. El *ethos* corporativo del Estado democrático como plasmación en la vida cotidiana

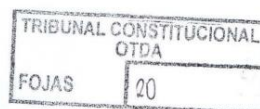
9. Todo ello hace necesario encarar este problema integralmente, y no sólo desde las respuestas aisladas por cada caso que se presenta ante este Tribunal, puesto que, pese a las múltiples sentencias emitidas, ésta practica se mantiene, en abierto desafío a la eficacia de los derechos que la Constitución reconoce. La construcción y consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho en nuestro país requiere de una actitud comprometida de parte de todos los poderes públicos y, de manera especial, de quienes en nombre del Estado ejercen la función pública como delegación. Los funcionarios públicos, desde el que ostenta la más alta jerarquía encarnada en el cargo del Presidente de la República, conforme al artículo 39° de la Constitución, están al servicio de la Nación. Esto supone, ante todo, un compromiso de lealtad con los valores y principios sobre los que se asienta el Estado peruano, definido como Estado Social y Democrático de Derecho conforme a los artículos 3° y 43° de la Constitución.
10. El Estado Social y Democrático de Derecho constituye no sólo un conjunto de reglas de derecho a las que está supeditada la actuación del poder público, sino también un conjunto de actitudes, es decir, una cultura o, como lo sugiere Böckenförde, un "*ethos*", que presupone "(...) determinados modos de comportarse (...) Estos modos de comportamiento, en los que se incorporan los principios y los criterios de ordenación de la democracia, constituyen el *ethos* de la democracia. Y este *ethos* no es otra cosa que la cultura política en la que vive y se apoya".
11. En esta línea de razonamiento es necesario recordar que el Estado Social y Democrático "(...) está sujeto a un plebiscito de todos los días (...)"¹ o, como lo expresáramos en otra sentencia, es un imperativo que "(...) sus contenidos axiológicos se plasman en la vida cotidiana (...)"². Es decir, su concreción requiere de una colaboración permanente

¹ Expedientes acumulados N.º 015-2001-AI/TC; 016-2001-AI/TC, y 004-2002-AI/TC, Fundamento Jurídico N.º 13.

² Exp. 008-2003-AI/TC, Fundamento Jurídico 13.d



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



entre todos los poderes públicos y, de modo especial, de la Jurisdicción, poder premunido por excelencia de potestades y competencias para hacer realidad los mandatos de la Constitución y la ley en cada caso concreto. En este sentido dada la trascendencia del tema que se resuelve, se hará uso de las técnicas resolutivas y las facultades que la doctrina y el ordenamiento permiten, para dejar un mensaje claro a todos aquellos funcionarios o poderes públicos que no sólo desconocen el sistema legal imperante, sino que desalientan la de un modelo de convivencia civilizada a partir de la Constitución. La edificación de una cultura constitucional es también objetivo y compromiso de este Colegiado con la sociedad peruana, a la que debe su mandato.

§5. La declaración del *Estado de Cosas Inconstitucional* como técnica para eliminar comportamientos anticonstitucionales en la administración pública

12. Este Tribunal en el caso Arrellano Serquen contra el Consejo Nacional de la Magistratura, utilizó la técnica de la declaración del *Estado de Cosas Inconstitucional*, desarrollado de manera creativa por la Corte Constitucional colombiana, con el objeto de expandir los alcances de la sentencia en un proceso de tutela de derechos fundamentales con efectos, *prima facie*, inter partes, evitando que otros ciudadanos afectados por los mismos comportamientos violatorios tengan que interponer sucesivas demandas con el fin de lograr lo mismo.

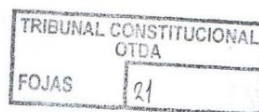
Con la declaración de una situación determinada como contraria a los valores constitucionales (*Estado de Cosas Inconstitucional*), se generan una serie de responsabilidades de parte de los órganos, instituciones o personas concretas involucrados en los actos vulneratorios, permitiendo, de este modo, allanar el camino en la búsqueda y satisfacción de los derechos comprometidos. Así lo dejamos establecido en el caso Arrellano Serquén, precisando que: "(...) esta técnica, en un proceso constitucional de la libertad, comporta que, una vez declarado el "estado de cosas inconstitucionales", se efectúe un requerimiento específico o genérico a un (o unos) órgano(s) público(s) a fin de que, dentro de un plazo razonable, realicen o dejen de realizar una acción u omisión, *per se*, violatoria de derechos fundamentales, que repercuta en la esfera subjetiva de personas ajenas al proceso constitucional en el cual se origina la declaración".

§6. Expansión de los efectos de la sentencia, también en un proceso de cumplimiento, por constatare un *Estado de Cosas Inconstitucional*

13. Si bien tal desarrollo tuvo su origen en la necesidad de ampliar los efectos de una sentencia en el marco de la tutela de derechos fundamentales, reconociendo de este modo una dimensión objetiva a tales derechos como parte del orden jurídico constitucionalizado, este Tribunal considera que similares argumentos respaldan la necesidad de expandir los efectos de una sentencia en un proceso de cumplimiento,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



siempre que se constate que similares resistencias a acatar las normas, o como ocurre en el presente caso, los actos administrativos, son tan insistentes que merecen una respuesta de tipo institucional y no sólo respecto del caso a la vista.

Es verdad que el Proceso de Cumplimiento, como bien lo ha reconocido la doctrina³, no es propiamente un proceso para la tutela de verdaderos derechos fundamentales, pero no es menos cierto que la observancia y el acatamiento al sistema de fuentes del ordenamiento jurídico, donde deben incluirse, por cierto, las decisiones de este Colegiado, constituyen valores preeminentes de todo sistema democrático donde existe el gobierno del derecho y no de los hombres. En el proceso de cumplimiento, además de la atención de los derechos subjetivos en juego, existe un fundamento de importancia capital para la propia labor de este Colegiado, cual es la vigilancia de la "regularidad" en la vigencia del sistema jurídico en su integridad. La condición es, desde luego, que el *mandamus* sea concreto, líquido y actual, como lo ha reiterado este Colegiado, pero es evidente que, desde su dimensión objetiva, el Proceso de Cumplimiento constituye también un proceso para asumir la vigencia y defensa del sistema de fuentes que la Constitución encomienda a este Colegiado.

14. La expansión de los efectos de una sentencia más allá de las partes intervinientes en el litigio no debe causar mayor alarma, puesto que, tratándose de un Tribunal encargado de la defensa de la supremacía constitucional, es claro que sus decisiones -no sólo en los juicios abstractos de constitucionalidad, sino también en los casos concretos de tutela de derechos subjetivos- vincula a todos los poderes públicos. Las interpretaciones del Tribunal constituyen su jurisprudencia, que es fuente de derecho y vincula a toda la magistratura en los términos establecidos el artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

De otro lado, en sociedades como la nuestra, donde los postulados del Estado Social y Democrático, están, en muchos casos, pendientes de realizar, corresponde a este Tribunal, en gran medida, coadyuvar para concretarlos. Esto supone desde luego, una colaboración permanente con los demás poderes públicos "(...9 a fin de modificar una realidad social intolerable y contraria a los principios que informan el Estado Social de Derecho"⁴. En este sentido, este Colegiado es también un agente de cambio para la plasmación de los postulados del Estado Social y Democrático de Derecho, labor que

³ En este sentido también se pronuncia la Comisión de Profesores universitarios que elaboró el Código Procesal Constitucional. "La Comisión estima que la denominada acción de cumplimiento no es un proceso constitucional en sentido estricto, toda vez que no cautela derechos fundamentales o valores constitucionales, como puede ser el de la jerarquía normativa" Cfr. AA.VV. *Código Procesal constitucional. Comentarios, exposición de motivos, dictámenes e índice analítico*, Lima 2004, pg. 153

⁴ Vargas Hernández, Clara Inés, "La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y la labor del Juez Constitucional colombiano en sede de acción de tutela: El llamado *estado de cosas inconstitucional*"; En: *Estudios Constitucionales*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Año 1, N° 1, Universidad de Talca, Santiago de Chile, 2003, pg. 207.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



realiza a partir de los mensajes y del poder ordenador de su jurisprudencia.

15. En tal entendimiento dejamos establecido en el Expediente N.º 2579-2003-HD/TC, que mediante la declaración de Estado de Cosas Inconstitucional “(...) y a fin de que se respeten plenamente los pronunciamientos de esta naturaleza que de ahora en adelante se emitan, este Colegiado enfatiza que, si con posterioridad a la fecha de expedición de una sentencia de esta clase, llegase al Tribunal o a cualquier órgano judicial competente un caso análogo, cuyos hechos se practiquen con fecha posterior a la de esta sentencia, aparte de que se ordene la remisión de copias de los actuados por la violación del derecho constitucional concretamente afectado, también se dispondrá que se abra proceso penal por desacato de una sentencia del Tribunal Constitucional”.
16. Detallado este antecedente jurisprudencial en la sentencia ya aludida, este Colegiado encuentra, sobre la base de los hechos expuestos, que en el presente caso se ha configurado un *Estado de cosas inconstitucional* por constatare de los comportamientos renuentes, sistemáticos y reiterados, de los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, así como también de las autoridades del Ministerio de Educación, a la hora de atender los reclamos que se refieren a derechos reconocidos en normas legales correspondientes al personal docente, como es en el presente caso la ejecución de una resolución que declara un derecho concedido en la Ley del Profesorado y su reglamento a todos los docentes en los supuestos claramente establecidos.

Pago de costos como sanción inmediata y reconocimiento de intereses legales

17. En el presente caso, al haberse incurrido en un comportamiento contrario a la Constitución en los términos expuestos en los fundamentos precedentes, se ha obligado a la recurrente a interponer una demanda ocasionándole gastos innecesarios que han incrementado su inicial afectación. En consecuencia, y sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiera lugar, este Colegiado considera que corresponde el pago de costos conforme al artículo 56º del Código Procesal Constitucional, el mismo que deberá hacerse efectivo en la etapa de ejecución de sentencia, donde además deberá efectuarse conforme a los artículos 1236º y 1244º del Código Civil, el abono de los intereses legales a partir de la fecha en que se determinó el pago de los derechos a la recurrente hasta la fecha en que éste se haga efectivo. La liquidación deberá realizarla el juez conforme a la tasa fijada por el Banco Central de Reserva en el momento de ejecutarse la presente sentencia.
18. A efectos de lograr los efectos a que se refiere la presente sentencia, de manera especial en el Fundamento 12, ésta deberá notificarse a los titulares del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Educación, a fin de que tomen las medidas correctivas en el más breve plazo y se establezca el debido procedimiento administrativo a que hubiera lugar a los funcionarios responsables en el presente caso, así como en los casos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
OTDA
FOJAS 23

similares que han sido reseñados en la presente sentencia.

Por los fundamentos expuestos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de autos.
2. Ordenar a las autoridades directamente emplazadas, en este caso el Director de la Unidad de Gestión Educativa-Jaén y a quien aparece indirectamente emplazado, el Gerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional de Cajamarca, dar inmediato cumplimiento y en sus propios términos a la Resolución materia de la presente demanda.
3. Establecer que los hechos que motivaron el presente caso, al haberse acreditado que forman parte de una práctica de renuencia sistemática y reiterada, constituyen situaciones o comportamientos contrarios con la Constitución que deben ser erradicados.
4. Notificar la presente sentencia a través de la Secretaría General de este Colegiado, al Ministro de Economía y Finanzas y al Ministro de Educación, a efectos de que tomen las medidas correctivas en el más breve plazo posible respecto de las prácticas contrarias a la Constitución establecidas en la presente sentencia.
5. Ordenar al Ministerio de Educación que en el plazo de 10 días de notificada esta sentencia, informe a este Tribunal sobre las acciones tomadas respecto de las responsabilidades de los funcionarios involucrados en las prácticas aludidas.
6. Ordenar el pago de costos e intereses legales en ejecución de sentencia, conforme al Fundamento 17, *supra*.

Publíquese y notifíquese

SS.

**BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA
VERGARA GOTELLI**

LO QUE CERTIFICO:

Dra. Tania Patricia de los Ríos Ruera
Secretario Relator (es)



ANEXO 1
FORMULARIO DE AUTORIZACIÓN

AUTORIZACIÓN PARA LA INCORPORACIÓN DE LOS TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL UANCV

Formato digital [X]

Fecha de entrega: 22 de marzo 2024

1. Datos del autor (es):

Nombres y Apellidos: LOURDES ANGHELA FLORES CANAZA

Dirección: Jr. ESCURI N° 230

DNI/Carné de Extranjería/Pasaporte N°: 70428965

Teléfono: 990156010 email: lourdesamghela28@gmail.com

Nombres y Apellidos:

Dirección:

DNI/Carné de Extranjería/Pasaporte N°:

Teléfono: email:

Facultad y/o Escuela de Posgrado: MAESTRIA EN DERECHO

Escuela Profesional o Mención: DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL CONSTITUCIONAL

Título o Grado Académico a optar: MAGISTER EN DERECHO

Asesor: DR. EDSON AUGUSTO JAUREGUI MERCADO

Esta obra se encuentra dentro de las siguientes denominaciones:

Trabajo de Investigación [] Tesis [X] Trabajo de Suficiencia Profesional [] Trabajo Académico []

Título: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS MEDIANTE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE DECLARAN EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

Palabras claves, (3 a 5 términos): CONSTITUCIÓN, DERECHOS, DEMOCRACIA, INCONSTITUCIONAL

¿Esta obra se desarrolló en la UANCV 1,2?

1 Indicar si su producción intelectual ha empleado recursos tales como, instalaciones, laboratorios, insumos, equipos, bases de datos, asesoría técnica por parte del personal de la UANCV, financiamiento, entré otros relacionados.

2 Si su producción intelectual se desarrolló en la UANCV totalmente o parcialmente, deberá autorizar el depósito en el Repositorio de manera obligatoria.



2. Referencia de tesis:

Bachiller Título 2da Especialidad Maestría Doctorado

3. Licencias:

a) Licencia estándar:

Bajo los siguientes términos, autorizo el depósito de mi tesis en el Repositorio Digital de la UANCV.

Con la autorización de depósito de mi producción Intelectual, otorgo a la Universidad Andina "Néstor Cáceres Velásquez" una licencia no exclusiva para reproducir, distribuir, comunicar al público, transformar (únicamente mediante su traducción a otros idiomas) y poner a disposición del público mi producción intelectual (incluido el resumen), en formato físico o digital, en cualquier medio, conocido o por conocerse, a través de los diversos servicios por la Universidad, creados o por crearse, tales como el Repositorio Digital de tesis UANCV, colección de producción intelectual, entre otros, en el Perú y en el extranjero por el tiempo y veces que considere necesarias, y libres de remuneraciones.

En virtud de dicha licencia, la Universidad Andina "Néstor Cáceres Velásquez" podrá reproducir mi producción intelectual en cualquier tipo de soporte y en más de un ejemplar, sin modificar su contenido, solo con propósitos de seguridad, respaldo y preservación.

Declaro que la producción intelectual es una creación de mi autoría y exclusiva titularidad, coautoría con titularidad compartida, y me encuentro facultado a conceder la presente licencia y, asimismo, garantizo que dicha producción intelectual no infringe derechos de autor de terceras personas.

La Universidad Andina "Néstor Cáceres Velásquez" consignará el nombre del y/o los autor(es) de la producción intelectual, y no le hará ninguna modificación más que la permitida en la licencia.

Autorizo su publicación (marque con una X)

Sí autorizo que se deposite inmediatamente.
 Sí, autorizo que se deposite a partir de la fecha (d/m/a): _____
 No autorizo.

b) Licencia CREATIVE COMMONS 4.0 INTERNACIONAL:

Si usted concede una licencia CREATIVE COMMONS sobre su producción intelectual, mantiene la titularidad de los derechos de autor de esta y, a la vez, permite que otras personas puedan reproducirla, comunicarla al público y distribuir ejemplares de esta, bajo las condiciones siguientes:

¿Quiere permitir usos comerciales de su producción intelectual?

Sí: significa que usted permite la reproducción, distribución y comunicación pública de la producción intelectual incluso con fines comerciales.

No: significa que usted permite la reproducción, y comunicación pública de la producción intelectual, pero sin fines comerciales.

Sí autorizo
 No autorizo

Jurisdicción de su Licencia

Todas las licencias CREATIVE COMMONS son de ámbito mundial, sin embargo, usted puede elegir entre la opción “internacional” o una adaptada a su jurisdicción, como para el caso peruano.

La opción “internacional” emplea el lenguaje y la terminología de los tratados internacionales; en cambio, la adaptada a su jurisdicción, recoge las particularidades de la legislación peruana.

En consecuencia, **la opción “internacional” goza de una mayor eficacia a nivel mundial, gracias a que tiene jurisdicción neutral.** Mientras que la opción adaptada a la jurisdicción del Perú goza de una mayor eficacia ante los tribunales peruanos.

Internacional

Nacional

Línea de investigación: DERECHO POLÍTICO, CONSTITUCIONAL Y PROCESAL CONSTITUCIONAL

Firma de Autor



huella digital

22 de marzo 2024

Fecha