



CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN**

**ESTUDIO SOBRE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL
RELEVANTE EMITIDA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
REFERENTE AL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL**

ÍNDICE

Introducción

Aspectos Generales

1. Definición de la técnica del Estado de Cosas Inconstitucional
2. Antecedente de la técnica del Estado de Cosas Inconstitucional: la Corte Constitucional Colombiana
- 3 Justificación de la técnica del Estado de Cosas Inconstitucional
 - 3.1. La doble dimensión y efecto que despliegan los derechos fundamentales
 - 3.2. El papel del Tribunal Constitucional de defender la Constitución y los derechos fundamentales
 - 3.3. Reducir la sobrecarga procesal, así como el esfuerzo humano en los tribunales y el gasto público
4. Finalidad de la técnica del Estado de Cosas Inconstitucional
5. Características de la declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional
 - 5.1. Extensión de los efectos *inter partes* de la sentencia
 - 5.2. Exhortación o requerimiento a instituciones públicas
6. Requisitos para la declaración en un caso de un Estado de Cosas Inconstitucional
 - 6.1. Evidenciar efectos lesivos para un grupo importante de personas o sector poblacional
 - 6.2. Necesidad de brindar una respuesta inmediata a una problemática estructural
 - 6.3. Violación generalizada de uno o varios derechos fundamentales

Aspectos Específicos

1. La declaración del Estado de Cosas Inconstitucional en los procesos constitucionales

1.1. La declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional en el proceso de hábeas corpus

1.2. La declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional en el proceso de inconstitucionalidad

1.3. La declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional en el proceso de cumplimiento

2. Problemas que motivaron la declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional

2.1. La falta de una norma legal o reglamentaria que garantice el debido procedimiento migratorio sancionador

2.2. El tratamiento legislativo desigual en razón del sexo respecto a los requisitos para obtener pensión de viudez

2.3. La interpretación incorrecta del Consejo Nacional de la Magistratura del artículo 43° de su Ley Orgánica

2.4. Las malas condiciones del sistema educativo universitario

2.5. La disponibilidad y accesibilidad a la educación de personas de extrema pobreza del ámbito rural

2.6. La ausencia de una efectiva vigencia del derecho a que el Estado se comunique oficialmente también en lenguas originarias, en las zonas del país donde ellas son predominantes

2.7. La situación de salud mental de las personas que se encuentran internadas en los establecimientos penitenciarios del país

2.8. El permanente y crítico hacinamiento y deficiencia de servicios básicos en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional

2.9. La conducta omisiva por parte del Ministerio de Salud y de Essalud de no conformar comisiones médicas calificadoras de incapacidad por

enfermedad profesional en número suficiente, así como el ejercicio de las competencias de la Oficina de Normalización Previsional

2.10. El requerimiento a los estudiantes de un instituto policial de declarar si son padres o no, y que, como consecuencia de ello, se los separe o imponga una falta

2.11. La acción, de la Oficina de Normalización Previsional temeraria, obstructiva y contraria a la jurisprudencia y precedentes del Tribunal Constitucional en los procesos judiciales relacionados a los derechos pensionarios que administra

2.12. La falta de una política de tratamiento y rehabilitación de la salud mental de personas que se encuentran sujetas a medidas de seguridad de internación por padecer de una enfermedad mental

2.13. Los comportamientos renuentes, sistemáticos y reiterados, de los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, así como 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

2.14. La aplicación de sanciones basadas en el artículo 8 del Decreto Supremo 002-92-TR, por parte de la Sunat a sus trabajadores

2.15. El incumplimiento permanente y constante del Poder Judicial en la ejecución de la sentencia de fecha 16 de noviembre de 1998, en perjuicio de los trabajadores de la Municipalidad de Lima

2.16. El tratamiento legislativo desigual e injustificado ante la prohibición de doble percepción de ingresos para los pensionistas del Estado

2.17. La inconstitucionalidad formal en el ámbito de la reserva de ley del Régimen de Percepciones del IGV

Sentencias Relevantes

INTRODUCCIÓN

La Dirección de Estudios e Investigación del Centro de Estudios Constitucionales, tiene a su cargo la gestión de proyectos de estudio e investigación sobre temas de interés del Tribunal, para su publicación y/o uso interno de éste. Además, corresponde a esta Dirección, la sistematización y seguimiento de la jurisprudencia del Tribunal, para luego ser publicada por el área correspondiente.

En ese sentido, la mencionada dirección ha realizado el presente estudio sobre jurisprudencia constitucional relevante emitida por el Tribunal Constitucional, referente al “estado de cosas inconstitucional”, que sistematiza la principal jurisprudencia emitida por el órgano constitucional sobre este tópico de relevancia constitucional.

La estructura de este estudio se divide en dos partes. La primera, dedicada a los aspectos generales, incluye las sentencias que abordan la definición, justificación, antecedentes, finalidad, características y requisitos del estado de cosas inconstitucional. La segunda parte está orientada a los aspectos específicos en este tema. Así, se presenta las sentencias que desarrollan cómo se ha aplicado la técnica del estado de cosas inconstitucional en función al tipo de proceso constitucional; y, las sentencias que abordan problemas que motivaron la declaración de un “estado de cosas inconstitucional”.

Finalmente, se precisa que en el presente estudio tanto los títulos y subtítulos han sido puestos a fin de orientar en la lectura y no coinciden necesariamente con aquellos que aparecen en las sentencias del Tribunal Constitucional. Asimismo, no se consignan las citas bibliográficas o referencias a jurisprudencia comparada, que a veces utiliza el Tribunal, pero se da cuenta de su existencia para que pueda ser revisada en la versión completa que aparece en la página web del Tribunal: www.tc.gob.pe. Así también, para efectos de mejor orientación de la persona lectora, se advierte que cada caso siempre es citado por el número de “Expediente” y, adicionalmente, cuando exista, el número de “Sentencia”. Esta numeración de sentencias recién aparece desde el año 2020.

*Dirección de Estudios e Investigación
Centro de Estudios Constitucionales*

ASPECTOS GENERALES

1. Definición de la técnica del Estado de Cosas Inconstitucional

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Julia Eleyza Arellano Serquén contra el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Sala 1. Expediente 02579-2003-PHD/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 16 de abril de 2004¹.

19. [...] Ésta 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.

Se trata, en suma, de extender los alcances inter partes de las sentencias a todos aquellos casos en los que de la realización de un acto u omisión se hubiese derivado o generado una violación generalizada de derechos fundamentales de distintas personas.

Para que ello pueda realizarse es preciso que la violación de un derecho constitucional se derive de un único acto o de un conjunto de actos, interrelacionados entre sí, que además de lesionar el derecho constitucional de quien interviene en el proceso en el que se produce la declaración del estado de cosas inconstitucionales, vulnera o amenaza derechos de otras personas ajenas al proceso. Y, tratándose de actos individuales, esto es, que tengan por destinatarios a determinadas personas, la declaración del estado de cosas inconstitucionales se declarará si es que se sustenta en una interpretación constitucionalmente inadmisibles de una ley o una disposición reglamentaria por parte del órgano público.

2. Antecedentes de la técnica del Estado de Cosas Inconstitucional

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Julia Eleyza Arellano Serquén contra el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Sala 1. Expediente 02579-2003-PHD/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 16 de abril de 2004.

¹ El demandante promovió un proceso de hábeas data solicitando que se le otorgue acceso a la información no proporcionada a la fecha y requerida mediante carta notarial de 18 de febrero del 2002, respecto a los gastos, relaciones de comitivas, itinerarios y agendas de trabajo de los viajes que ha realizado al exterior como Presidente de la República desde el 28 de julio de 2001 hasta fines de marzo de 2002. El Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda debido a que la información solicitada no se encuentra entre las causales de excepción establecidas en la Constitución ni en nuestra jurisprudencia, motivo por el cual resulta un derecho del recurrente el acceso oportuno a la misma.

19. El problema, sin embargo, no es estrictamente procesal o se basa en razones de eficiencia en la prestación de la justicia constitucional. El Tribunal estima que esa práctica también contrae un problema que atañe a la propia naturaleza y el carácter vinculante que tienen los derechos fundamentales sobre los órganos públicos. En diversas oportunidades, en efecto, se ha advertido que, pese a existir una inveterada tradición jurisprudencial en determinado sentido, diversos órganos públicos han mantenido y, lo que es peor, continuado, la realización de actos considerados como lesivos de derechos constitucionales.

¿Cómo explicar tal situación? Seguramente, entre muchas otras opciones, debido al desconocimiento de aquellos criterios, pero también por la desidia o los efectos patrimoniales que se pudieran generar. En efecto, resulta muy cómodo para un órgano público argüir que tal o cual acto se justifica con el cumplimiento de una sentencia, antes que justificarlo con una decisión unilateral, por ejemplo alegando que se actúa de conformidad con los derechos fundamentales.

En tal concepción subyace, evidentemente, un problema de comprensión del significado y valor de los derechos fundamentales en el Estado constitucional de derecho. Éste no es otro que asumir que tales derechos sólo vinculan porque existe una sentencia que así lo establece. La *interpositio sententiae* se convierte, así, en una condición del ejercicio pleno de los derechos fundamentales, y su ausencia, por decirlo así, determina que los derechos apenas si tengan un valor vinculante.

Definitivamente no se puede compartir un criterio de tal naturaleza. Sin embargo, el Tribunal no sólo puede limitarse a condenar el desconocimiento del carácter vinculante de los derechos; es decir, la insensatez de que no se comprenda que, en particular, todos los órganos públicos tienen un deber especial de protección con los derechos fundamentales, y que la fuerza de irradiación de ellos exige de todos los operadores estatales que realicen sus funciones del modo que mejor se optimice su ejercicio. Es urgente, además, que adopte medidas más audaces que contribuyan a hacer aún más efectiva su función pacificadora de los conflictos de la vida constitucional. Por ello, dado que este Tribunal es competente para fijar las reglas procesales que mejor protejan los principios y derechos constitucionales, considera constitucionalmente exigible que se adopte la técnica del "estado de cosas inconstitucionales" que, en su momento, implementara la Corte Constitucional de Colombia, a partir de la Sentencia de Unificación N.º 559/1997. [...]

20. Una modulación de los efectos de las sentencias dictadas en el seno de estos procesos constitucionales de la libertad se justifica, como lo ha expresado la Corte Constitucional colombiana, "(...) en el deber de colaborar armónicamente con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines. Del mismo modo que debe comunicarse a la autoridad competente la noticia relativa a la comisión de un delito [artículo 11º de la Ley N.º 23506], no se ve por qué deba omitirse la notificación de que un determinado estado de cosas resulta violatorio de la Constitución Política".

“El deber de colaboración se torna imperativo si el remedio administrativo oportuno puede evitar la excesiva utilización de la acción de [amparo, hábeas corpus o hábeas data]. Los recursos con que cuenta la administración de justicia son escasos. Si instar al cumplimiento diligente de las obligaciones constitucionales que pesan sobre una determinada autoridad contribuye a reducir el número de causas constitucionales, que de otro modo inexorablemente se presentarían, dicha acción se erige también en medio legítimo a través de la cual la Corte realiza su función de guardiana de la integridad de la Constitución [artículo 201 de la Constitución] y de la efectividad de sus mandatos”.

21. De modo que, 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.

3. Justificación de la técnica del Estado de Cosas Inconstitucional

3.1. La doble dimensión y efecto que despliegan los derechos fundamentales

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Oficina de Normalización Previsional (ONP) contra la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Lima. Pleno. Expediente 05561-2007-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 14 de abril de 2010. Ponente: magistrado Mesía Ramírez.

35. El fundamento de este tipo de decisiones hay que ubicarlo en la doble dimensión y efecto que despliegan los derechos fundamentales, en tanto manifestaciones de los atributos que conciernen a cada persona, pero también en cuanto expresiones del sistema de valores y principios que vinculan, desde la Constitución, tanto a los poderes públicos como a la comunidad en su conjunto.

Los hechos incorporados en un proceso constitucional constituyen situaciones fácticas que no puede dejar de ser percibidas como parte de una realidad que atañe no sólo a los sujetos intervinientes en un proceso, sino que, en algunas ocasiones, como ocurre en el presente caso, su proyección aflictiva se expande más allá de las partes que actúan en el proceso en cuestión.

Son éstas las situaciones que suelen ser analizadas a la luz ya no de la dimensión subjetiva de los derechos fundamentales, sino desde su faz objetiva, esto es, en cuanto mandatos de orden general que exigen

actuaciones integrales por parte de los poderes públicos a quienes corresponde el aseguramiento y garantía de derechos; se trata, en buena cuenta, de proveer justicia no sólo a quienes se ven forzados a acudir a un proceso judicial para solicitar tutela a los órganos jurisdiccionales, sino también a todas aquellas personas que, estando en las mismas condiciones, sufren las mismas lesiones a sus derechos.

3.2. El papel del Tribunal Constitucional de defender la Constitución y los derechos fundamentales

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Oficina de Normalización Previsional (ONP) contra la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Lima. Pleno. Expediente 05561-2007-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 14 de abril de 2010.

37. Por otro lado, 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- vinculan a todos los poderes públicos y no sólo a las partes involucradas, conforme lo establece el artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

Esto supone, desde luego, una colaboración permanente con los demás poderes públicos en el marco de las competencias que corresponden a este Tribunal en cuanto garante último de los derechos fundamentales. Más todavía si en nuestro país, precisamente en esta materia, pese a que la Constitución plantea desde su primer artículo que es la persona humana y su dignidad el fin supremo de la Sociedad y el Estado, no obstante, con frecuencia la práctica de los poderes públicos no se condice con este mandato. Cuando ello ocurre resulta legítimo que un Tribunal encargado de la defensa de los derechos fundamentales, que tienen su fuente precisamente en esa dignidad humana, actúe de manera firme y decidida para reencausar la actuación de los poderes públicos; lo que constituye además un deber irrenunciable para garantizar la eficacia y vigencia de los derechos que se encuentren amenazados o conculcados.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Marleni Cieza Fernández y otra contra el Ministerio de Educación y otros. Pleno. Expediente 00853-2015-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 18 de septiembre de 2017.

69. Ciertamente no corresponde que el Tribunal Constitucional, en tanto órgano jurisdiccional elabore o ejecute las correspondientes políticas públicas en materia educativa. Pero, lo que no puede dejar de hacer es controlar la Constitución y defender los derechos fundamentales cuando el Estado actúe deficientemente o no actúe conforme a sus competencias constitucionales. [...]

3.3. Reducir la sobrecarga procesal, así como el esfuerzo humano en los tribunales y el gasto público

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Gloria Marleni Yarlequé Torres contra el Director de la Unidad de Gestión Educativa de Jaén. Sala 2. Expediente 03149-2004-PC/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 10 de octubre de 2005.

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 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. Finalidad de la técnica del Estado de Cosas Inconstitucional

Tribunal Constitucional del Perú. Caso María Antonia Díaz Cáceres de Tinoco contra la Municipalidad Provincial de Carhuaz. Pleno. Expediente 00889-2017-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 24 de mayo de 2018².

48. Como es de verse, el Tribunal Constitucional ha venido utilizando la técnica del estado de cosas inconstitucional para brindar tutela a los derechos fundamentales cuando el caso evidencie efectos lesivos respecto de un grupo importante de personas o sector poblacional, esto con la finalidad de fijar una respuesta inmediata a dicha problemática a fin de que las instituciones públicas que se encuentren vinculadas con dicha situación se involucren de manera efectiva con su solución.

5. Características de la declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional

5.1. Extensión de los efectos *inter partes* de la sentencia

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Julia Eleyza Arellano Serquén contra el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Sala 1. Expediente 02579-2003-PHD/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 16 de abril de 2004.

18. Por su propia naturaleza, y a diferencia de lo que sucede con otra clase de remedios procesales constitucionales que tienen una marcada dimensión objetiva [como sucede con el proceso de inconstitucionalidad de las leyes y el conflicto entre órganos constitucionales], en el caso de los procesos constitucionales de la libertad (hábeas corpus, amparo y hábeas data), lo resuelto con la sentencia vincula únicamente a las partes que participan en él.

En efecto, de acuerdo con el artículo 8° de la Ley N.º 23506, la resolución final constituye cosa juzgada únicamente si es favorable al recurrente, aunque también "puede oponerse a quien pretendiera ejecutar o ejecutase igual agresión". Y, de conformidad con el artículo 9° de la misma Ley N.º 23506, las sentencias "... sentarán jurisprudencia

² La recurrente interpuso una demanda amparo, alegando la vulneración de sus derecho al trabajo y a la igualdad, para que se repongan las cosas al estado anterior a su supuesta adhesión a la carta de compromiso redactada en castellano por el personal de la Municipalidad Provincial de Carhuaz, mediante la cual se variaron los lineamientos para el ejercicio del comercio ambulatorio. Para el Tribunal Constitucional también se encontraba comprometido el derecho al uso del propio idioma ante cualquier autoridad y el derecho a que en las zonas donde predominen las lenguas originarias, estas sean instituidas como idiomas oficiales, junto al castellano. Luego del análisis, el Tribunal declaró fundada la demanda, al concluir que la carta de compromiso, sin traducción alguna al quechua, no resultaba vinculante para la demandante en su condición de quechuahablante y analfabeta en el idioma castellano. Por tanto, se acreditó la vulneración de su derecho a la libertad de trabajo. Asimismo, declaró un estado de cosas inconstitucional.

obligatoria cuando de ellas se puedan desprender principios de alcance general”, debiendo, en todo caso, observarse que, en concordancia con la Primera Disposición General de la LOTC, “Los jueces y tribunales interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos”.

Excepto el supuesto de que sobre una persona que haya obtenido una sentencia en su favor, un tercero pretenda o realice un acto similar de agravio, al que se refiere el artículo 9° de la Ley N.º 23506, lo normal es que la sentencia dictada en estos procesos sólo se pueda oponer al “vencido” en juicio. Si un tercero, en las mismas circunstancias, agraviada por el mismo acto, o como consecuencia de una interpretación contra *constitutionem* de una ley o una disposición reglamentaria, quisiera acogerse a los efectos del precedente obligatorio o a la doctrina constitucional sentada por este Tribunal Constitucional, no tendrá otra opción que iniciar una acción judicial e invocar en su seno el seguimiento de aquel precedente o de la doctrina constitucional allí contenida.

Tal práctica, no prevista originalmente por el legislador, ha generado una serie de problemas en la justicia constitucional, que no han sido ajenas a este Tribunal. Ello se expresa, por un lado, en el incesante crecimiento del número de demandas destinadas a obtener similares términos de tutela y, de otro, en la consiguiente saturación y el eventual colapso de la justicia constitucional de la libertad.

Para hacerle frente, en algunas ocasiones este Colegiado ha tenido que recurrir a ciertas instituciones del derecho procesal general, como la acumulación de procesos o la reiteración de jurisprudencia. Con el primero, controversias sustancialmente análogas, han sido resueltas mediante una sola sentencia. Y mediante la segunda, el Tribunal se ha ahorrado el deber de expresar sus razones sobre cada uno de los puntos controvertidos, para simplemente expresarlas por remisión.

Sin embargo, el uso que este Tribunal ha hecho de ambas instituciones procesales ha contribuido muy escasamente a la solución de esta problemática, dado que para su activación es preciso que el afectado en sus derechos inicie también una acción judicial.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Oficina de Normalización Previsional (ONP) contra la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Lima. Pleno. Expediente 05561-2007-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 14 de abril de 2010.

37. Por otro lado, 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- vinculan a todos los poderes públicos y no

sólo a las partes involucradas, conforme lo establece el artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

Esto supone, desde luego, una colaboración permanente con los demás poderes públicos en el marco de las competencias que corresponden a este Tribunal en cuanto garante último de los derechos fundamentales. Más todavía si en nuestro país, precisamente en esta materia, pese a que la Constitución plantea desde su primer artículo que es la persona humana y su dignidad el fin supremo de la Sociedad y el Estado, no obstante, con frecuencia la práctica de los poderes públicos no se condice con este mandato. Cuando ello ocurre resulta legítimo que un Tribunal encargado de la defensa de los derechos fundamentales, que tienen su fuente precisamente en esa dignidad humana, actúe de manera firme y decidida para reencausar la actuación de los poderes públicos; lo que constituye además un deber irrenunciable para garantizar la eficacia y vigencia de los derechos que se encuentren amenazados o conculcados.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Pedro Gonzalo Marroquín Soto contra el Director del Instituto Nacional Penitenciario (INPE). Sala 2. Expediente 03426-2008-PHC/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 02 de septiembre de 2010³.

32. Sentado lo anterior, y teniendo en cuenta los efectos generales de la sentencia en la que se declara el estado de cosas inconstitucional, este Tribunal, de conformidad con lo establecido en el artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, señala que cualquier persona o personas que se encuentren en las mismas circunstancias a las descritas en esta sentencia, esto es, que sufran agravio por el mismo o similares actos lesivos, podrán acogerse a los efectos de la presente sentencia o a la doctrina constitucional sentada por este Tribunal, no siendo necesaria la interposición de nueva demanda de hábeas corpus. Y es que, tal como ha señalado este Colegiado *“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”* (Exp. N° 3149-2004-AC/TC, fundamento 14).

³ El recurrente interpone demanda de hábeas corpus a fin de que se ejecute la medida de seguridad de internación dispuesta a su favor y que sea internado en un centro hospitalario para que reciba tratamiento médico especializado, alegando la vulneración de su derecho a la integridad personal. Tras el análisis constitucional, el Tribunal declaró fundada la demanda, al estimar la violación de los derechos en cuestión. Asimismo, declaró un estado de cosas inconstitucional, ante la falta de una política de tratamiento y rehabilitación de la salud mental de personas que se encuentran sujetas a medidas de seguridad de internación por padecer de una enfermedad mental.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Dogner Lizith Díaz Chiscul contra el presidente del Consejo de Disciplina de la Policía Nacional del Perú y otro. Sala 2. Expediente 01126-2012-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 13 de septiembre de 2014⁴.

26. De ahí que resulte pertinente, en esta ocasión, utilizar la técnica de la declaración de una situación de hecho incompatible con la Constitución, esta vez con relación al requerimiento que se efectúa a los estudiantes de un instituto policial que declaren si son padres o no, y que, como consecuencia de ello, puedan ser separados de la institución. Se trata de dotar de efecto expansivo general a las consideraciones realizadas en esta ocasión, de manera que esta sentencia pueda ser invocada por otros estudiantes, hombres o mujeres que, por el hecho de ser padres, puedan ser discriminados por tal razón en el desarrollo de una actividad formativa.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Nadine Heredia Alarcón contra el Fiscal Titular de la Primera Fiscalía Supraprovincial Corporativa especializada en delitos de lavado de activos y pérdida de dominio del Ministerio Público. Pleno. Expediente 05811-2015-PHC/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 20 de octubre de 2015⁵.

47. En principio, las sentencias judiciales en general, característica que comparten los procesos constitucionales de la libertad, tienen efectos inter-partes. Bajo esta idea es que el Tribunal Constitucional, en alguna ocasión, ha denegado un pedido para que se extiendan los efectos de una sentencia constitucional.

48. No obstante, podemos afirmar que dicha regla general admite supuestos de excepción, en los que determinado acto afecte de manera homogénea a otros sujetos distintos del demandante. Al respecto, podemos utilizar como referencia la sentencia del caso Arellano Serquén (Exp. No 2579-2003-HD) en la cual este Tribunal Constitucional introdujo en la justicia constitucional peruana el concepto de "Estado de cosas inconstitucionales", el cual había sido anteriormente adoptado por la justicia constitucional colombiana. Según este concepto, existen circunstancias estructurales que constituyen una violación de un número plural y significativo de personas, de modo tal que el acto lesivo materia

⁴ El recurrente interpuso la demanda solicitando que se declaren nulas las resoluciones, del director y del Consejo de Disciplina de la Policía Nacional del Perú, que lo separan de la Escuela de Suboficiales. En consecuencia, pidió que se ordene su reincorporación. Al respecto, alegó la vulneración de sus derechos al debido proceso, a la presunción de inocencia, a la igualdad ante la ley, a no ser discriminado en razón del sexo, entre otros. Tras el análisis, el Tribunal declaró fundada la demanda y expuso como un Estado de Cosas Inconstitucional, que la declaración de paternidad o maternidad en una institución educativa policial o militar se constituya en una falta o argumento que dé lugar a una sanción administrativa en contra de quien tiene la condición de padre o madre.

⁵ La recurrente interpuso demanda solicitando, en ejercicio de su derecho a la tutela procesal efectiva, que se declare nula y sin efecto legal una resolución por la cual se reabre una investigación penal, y como consecuencia de ello, se disponga la nulidad de todo tipo de resolución fiscal o judicial emitida en la carpeta de investigación fiscal 480-2014, y el archivamiento de dicha investigación preliminar. Tras el análisis, el Tribunal reconvirtió el proceso a uno de amparo y declaró infundada la demanda.

de demanda no solo viola los derechos de quienes fueron demandantes, sino de otras muchas personas que se encuentran en las mismas circunstancias que el actor.

49. El Tribunal Constitucional decretó en la referida sentencia que al declararse el "estado de cosas inconstitucionales" se debe efectuar un requerimiento específico o genérico a un (o unos) órgano(s) público(s), a fin de que 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. De este modo, se extienden los alcances *inter partes* de las sentencias a todos aquellos casos en los que de la realización de un acto u omisión se hubiese derivado o generado una violación generalizada de derechos fundamentales de distintas personas (Cfr. Exp 2579- 2003-PHD, f 19).
50. En el caso que motivó la adopción del "estado de cosas inconstitucionales", el Tribunal Constitucional identificó como acto violatorio de los derechos de la recurrente (y de otras personas situadas en la misma situación), la negativa del Consejo Nacional de la Magistratura de entregar a los jueces que se encontraban sujetos a proceso de ratificación ante el citado órgano copia del Informe de la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación, referente a su conducta e idoneidad en el cargo, copia del acta de la entrevista personal y copia del video de la referida entrevista personal, lo que derivaba de la aplicación de un reglamento inconstitucional.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Jesús de Mesquita Oliviera y otros contra la Superintendencia Nacional de Migraciones. Pleno. Expediente 02744-2015-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 14 de diciembre de 2016⁶.

47. En tal perspectiva, y si bien los efectos de la sentencia son, en principio, de carácter *inter partes*, el Tribunal Constitucional no puede ser ajeno a la situación de hecho cuya incompatibilidad con la Constitución ha quedado en evidencia. Esta omisión en la regulación no sólo da cuenta de la indiferencia del Estado frente a la protección jurídica que reconoce la Constitución a los migrantes, sino que resulta por demás lesiva de su derecho al debido procedimiento.
48. En consecuencia, si se toma en cuenta que la situación fáctica del caso de autos es parte de una realidad que atañe no sólo a los sujetos

⁶ El recurrente, por derecho propio y en representación de su menor hija, y su esposa, solicitan que se declare la inaplicación de la resolución que le impuso la sanción de salida obligatoria del país, impidiéndole ingresar al territorio nacional. Asimismo, solicitan que se le permita al recurrente permanecer en territorio peruano junto a su familia. Al respecto, alegan la vulneración de los derechos a la protección a la familia, al matrimonio, al debido proceso y de defensa, entre otros. Tras el análisis, el Tribunal declaró fundada la demanda y declaró como un estado de cosas inconstitucional 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.

intervinientes en este proceso, y que además su proyección aflictiva — derivada en este caso de una omisión— se expande más allá de las partes que actúan en el proceso, este Tribunal considera necesario recurrir a la técnica del estado de cosas inconstitucionales a fin de dotar de efecto expansivo general a las consideraciones realizadas en esta ocasión. Como es sabido, el fundamento de este tipo de decisiones radica en la doble dimensión y efecto que despliegan los derechos fundamentales, en tanto manifestaciones de los atributos que conciernen a cada persona, pero también en cuanto expresiones del sistema de valores y principios que vinculan, desde la Constitución, tanto a los poderes públicos como a la comunidad en su conjunto. Se trata, en buena cuenta, de proveer justicia no sólo a quienes se ven forzados a acudir a un proceso judicial para solicitar tutela a los órganos jurisdiccionales, sino también a todas aquellas personas que, estando en las mismas condiciones, sufren las mismas lesiones a sus derechos [STC 05561-2007-PA/TC, fundamento 35].

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Marleni Cieza Fernández y otra contra el Ministerio de Educación y otros. Pleno. Expediente 00853-2015-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 18 de septiembre de 2017⁷.

61. Es claro que lo resuelto en el presente caso es directamente vinculante para las partes intervinientes. Sin embargo, el Tribunal Constitucional observa que la situación en la que se han visto ubicadas las demandantes es representativa de todo un grupo de personas que pertenecen al ámbito rural y se encuentran en estado de pobreza. Por ello, debe evaluarse si es de aplicación la técnica del estado de cosas inconstitucional y, si es así, corresponde dictar las decisiones pertinentes que coadyuven a reparar tal estado de inconstitucionalidad.

[...]

63. Se trata, en suma, de extender los alcances inter partes de las sentencias a todos aquellos casos en los que de la realización de un acto u omisión se hubiese derivado o generado una violación generalizada de derechos fundamentales de distintas personas.

64. Para que ello pueda realizarse es preciso que la violación de un derecho constitucional se derive de un único acto o de un conjunto de actos, interrelacionados entre sí, que además de lesionar el derecho constitucional de quien interviene en el proceso en el que se produce la declaración del estado de cosas inconstitucionales, vulnera o amenaza

⁷ Las recurrentes pretendían que se les reconozca su derecho a estudiar en el primer grado de educación secundaria en la institución educativa del caserío La Flor, distrito de Cumba, provincia de Utcubamba, Amazonas. Además, solicitaban que se les incluya en la nómina de matrícula del citado grado. Alegaban la vulneración de sus derechos a la educación, a la igualdad y a no ser discriminadas, dado que, aun cuando el director de la institución educativa había aceptado sus solicitudes de matrícula, la emplazada UGEL observó la nómina y sus matrículas debido a que no contaban con la mayoría de edad para ser matriculadas. La demanda fue estimada por el Tribunal Constitucional y, a su vez, se declaró un estado de cosas inconstitucional en el caso de la disponibilidad y accesibilidad a la educación de personas de extrema pobreza del ámbito rural.

derechos de otras personas ajenas al proceso. (Exp. 02579-2003-HD/TC FJ 19).

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Reforma del Sistema Privado de Pensiones II. Pleno. Expediente 00015-2012-PI/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 23 de enero de 2018⁸.

45. Mediante la declaración del "estado de cosas inconstitucional" en los procesos de tutela de derechos, se persigue expandir el efecto de la sentencia estimatoria a terceros cuyos derechos se ven afectados por encontrarse en la misma posición que el demandante.
46. Esta técnica fue utilizada por primera vez en la Sentencia 02579-2003-HD/TC, donde sostuvo que [s]e trata, en suma, de extender los alcances inter partes de las sentencias a todos aquellos casos en los que de la realización de un acto u omisión se hubiese derivado o generado una violación generalizada de derechos fundamentales de distintas personas".
47. Este órgano de control de la Constitución ha recurrido a la declaración del estado de cosas inconstitucional en diversas ocasiones, como en las Sentencias 03149-2004-AC/TC (vulneración de derechos del personal docente por parte del MEF y el Minedu), 00361-2005-AC/TC (vulneración de derechos del personal docente de Ancash), 05561-2007-AA/TC (vulneración de derechos de los pensionistas por conducta de abogados de la ONP), 03426-2008-HC/TC (vulneración de derechos por falta de una política de tratamiento y rehabilitación de la salud mental), 02744- 2015-PA/TC (vulneración de garantías de los migrantes), entre otros.
48. En todos estos casos, el Tribunal Constitucional brindó solución a la violación de derechos fundamentales que se derivan de un único acto o de un conjunto de actos, interrelacionados entre sí, que además de lesionar el derecho constitucional de quien interviene en el proceso en el que se produce la declaración del estado de cosas inconstitucional, vulneran o amenazan derechos de otras personas ajenas al proceso.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso M.H.F.C. contra el director del Instituto Nacional Penitenciario (INPE). Pleno. Expediente 04007-2015-PHC/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 16 de septiembre de 2019⁹.

⁸ El Colegio de Abogados de Puno interpuso un proceso de inconstitucionalidad contra la Ley 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, al considerar que esta fue emitida sin seguir el procedimiento parlamentario establecido. Además, solicitó que se declaren inconstitucionales, por el fondo, los artículos 1 y 2 de la referida Ley, pues serían incompatibles con los artículos 2, inciso 14; 11; 12; 58; 59; 60; 61; 62 y 103 de la Constitución. Tras el análisis, el Tribunal declaró infundada e improcedente la demanda.

⁹ La recurrente promovió demanda de hábeas corpus con la finalidad de que se disponga el traslado del favorecido, quien es su hijo, al Departamento de Psiquiatría del Hospital de la Policía Nacional del Perú para que reciba un tratamiento médico especializado. Sostiene que su hijo es suboficial de la Policía Nacional del Perú y que desempeñó labores en zona de emergencia en Ayacucho, lo que le generó graves problemas psicológicos y psiquiátricos que lo llevaron a cometer el delito de homicidio. Agrega que el favorecido padece de la enfermedad de esquizofrenia psicosis paranoide, por lo que su reclusión en el Establecimiento Penitenciario de Lurigancho vulnera su derecho a la salud mental. El Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda por considerar que se vulneró el derecho en cuestión. Asimismo, declaró un estado

75. En tal sentido, seguidamente debe evaluarse si es de aplicación la técnica del estado de cosas inconstitucional y, si es así, dictar las decisiones pertinentes que coadyuven a reparar tal estado de inconstitucionalidad. Dicha técnica, en concreto, se refiere a extender los alcances inter partes de la sentencia a todos aquellos casos en los que de la realización de un acto u omisión se haya derivado o generado una violación generalizada de derechos fundamentales de distintas personas.
76. A estos efectos, es preciso que la violación de un derecho constitucional se derive de un único acto o de un conjunto de actos interrelacionados entre sí, que, además de lesionar el derecho constitucional de quien interviene en el proceso en el que se produce la declaración del estado de cosas inconstitucionales, vulnere o amenace derechos de otras personas ajenas al proceso (Expediente 02579-2003-HD/TC FJ 19).

5.2. Exhortación o requerimiento a instituciones públicas

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Gloria Marleni Yarlequé Torres contra el Director de la Unidad de Gestión Educativa de Jaén. Sala 2. Expediente 03149-2004-PC/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 10 de octubre de 2005¹⁰.

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

de cosas inconstitucional con respecto a la situación de salud mental de las personas que se encuentran internadas en los establecimientos penitenciarios del país.

¹⁰ La recurrente interpone la demanda solicitando el cumplimiento de la Resolución Directoral de la Unidad de Gestión Educativa de Jaén, que dispone abonar a su favor la suma de S/. 2,624.72 por concepto de subsidios por luto y sepelio. Tras el análisis constitucional, el Tribunal declaró fundada la demanda y declaró como un estado de cosas inconstitucional los comportamientos renuentes, sistemáticos y reiterados, de los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, y 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.

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".

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Pedro Gonzalo Marroquín Soto contra el Director del Instituto Nacional Penitenciario (INPE). Sala 2. Expediente 03426-2008-PHC/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 02 de septiembre de 2010.

31. Sobre esta base este Tribunal Constitucional en cuanto garante último de los derechos fundamentales, considera que para la superación del problema, que es de naturaleza estructural, se hace necesaria la intervención activa y oportuna no sólo de las autoridades emplazadas, sino fundamentalmente, coordinada y/o mancomunada, de los demás sectores o Poderes del Estado (Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía y Finanzas, Congreso de la República, Poder Judicial, etc.). Por tanto, este Tribunal exige el replanteamiento de la actuación de los poderes públicos, a fin de que adopten un conjunto de medidas de carácter administrativo, legislativo, judicial y de otra índole que tengan por objeto superar de manera inmediata y eficaz las situaciones de hecho que dan lugar al quebrantamiento de la Constitución.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Jesús de Mesquita Oliviera y otros contra la Superintendencia Nacional de Migraciones. Pleno. Expediente 02744-2015-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 14 de diciembre de 2016.

49. En tal contexto, corresponde requerir a la Comisión Multisectorial creada mediante Resolución Suprema 015-2016-PCM, para que de forma coordinada con la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Poder Ejecutivo, cumpla con expedir el informe técnico que contenga el proyecto normativo del Reglamento del Decreto Legislativo 1236, para su aprobación final dentro del plazo de tres meses. Dicho reglamento ha de ser acorde con las garantías formales y materiales que implican el derecho al debido procedimiento de los migrantes en situación irregular.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Marleni Cieza Fernández y otra contra el Ministerio de Educación y otros. Pleno. Expediente 00853-2015-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 18 de septiembre de 2017.

62. Dicha técnica, en un proceso constitucional como el amparo, comporta que, una vez declarado el "estado de cosas inconstitucionales", se efectúe un requerimiento específico o genérico a un órgano público a fin de que, dentro de un plazo razonable, se realice o deje 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. Requisitos para la declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional

6.1. Evidenciar efectos lesivos para un grupo importante de personas o sector poblacional

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Mario Eulogio Flores Callao contra Pacífico Vida Compañía de Seguros y Reaseguros SA. Pleno. Expediente 00799-2014-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 14 de diciembre de 2018¹¹.

14. El Tribunal Constitucional ha venido utilizando la técnica del estado de cosas inconstitucional para brindar tutela a los derechos fundamentales cuando el caso evidencie efectos lesivos respecto de un grupo importante de personas o sector poblacional, con la finalidad de fijar una respuesta inmediata a dicha problemática a fin de que las instituciones públicas que se encuentren vinculadas con dicha situación, se involucren de manera efectiva con su solución.

6.2. Necesidad de brindar una respuesta inmediata a una problemática estructural

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Gloria Marleni Yarlequé Torres contra el Director de la Unidad de Gestión Educativa de Jaén. Sala 2. Expediente 03149-2004-PC/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 10 de octubre de 2005.

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 práctica 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 encamada 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.

¹¹ El recurrente interpone la demanda solicitando que se le otorgue pensión de invalidez por enfermedad profesional conforme a la Ley 26790 y el Decreto Supremo 003-98-SA, con el pago de los devengados, intereses legales y costos procesales. Al respecto, alegó la vulneración de su derecho a la pensión. Tras el análisis, el Tribunal declaró fundada la demanda y determinó la existencia de un estado de cosas inconstitucional en relación a la conducta omisiva por parte del Ministerio de Salud y de Essalud de no conformar comisiones médicas calificadoras de incapacidad por enfermedad profesional en número suficiente y a nivel nacional.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Marco Antonio Bocanegra Ruiz contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Sala 1. Expediente 00617-2017-PA/TC. Sentencia 25/2020. Publicado en el portal web del Tribunal Constitucional el 05 de agosto de 2020¹².

41. Al respecto, conviene mencionar que el Tribunal Constitucional ha venido utilizando la técnica del estado de cosas inconstitucional para brindar tutela a los derechos fundamentales cuando el caso evidencie efectos lesivos respecto de un grupo importante de personas o sector poblacional, con la finalidad de fijar una respuesta inmediata a dicha problemática a fin de que las instituciones públicas que se encuentren vinculadas con dicha situación, se involucren de manera efectiva con su solución.

6.3. Violación generalizada de uno o varios derechos fundamentales

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Pedro Gonzalo Marroquín Soto contra el Director del Instituto Nacional Penitenciario (INPE). Sala 2. Expediente 03426-2008-PHC/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 02 de septiembre de 2010.

30. La situación descrita en los fundamentos que preceden permite constatar a este Tribunal Constitucional la violación masiva y/o generalizada de uno o varios derechos fundamentales (derecho a la salud, integridad personal, etc.) que afectan a un número significativo de personas que adolecen de enfermedad mental. Pero además, esta situación de hecho contraria a la Constitución, permite reconocer a este Colegiado la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de las personas que adolecen de enfermedad mental, dentro de las que se encuentran las personas sujetas a medidas de internación. En efecto, se aprecia que existen escasos planes, programas y servicios de salud mental dirigidos a personas que se encuentran sujetas a medidas de seguridad de internación. Los existentes no están debidamente articulados entre los sectores e instituciones del Estado, lo cual se aleja por entero del Plan Estratégico del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) para el período 2007-2011, que recoge las propuestas de la Comisión Multisectorial, creada por la Resolución Ministerial N° 336- 2006-PCM de fecha 18 de setiembre de 2006, e integrada por la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros, y que en el rubro V Lineamientos Estratégicos: Salud Penitenciaria, señala que es prioridad para el INPE: *“Desarrollar y/o fortalecer los vínculos con el Ministerio de Salud en los respectivos niveles regional y local, así como la asistencia y traslado de internos psiquiátricos a Hospitales de Salud Mental”*.

¹² El demandante interpone demanda de amparo solicitando que se declare la nulidad de la resolución que le denegó la pensión de viudez derivada de la pensión de jubilación del régimen del Decreto Ley N° 19990, que percibía su causante; y que, en consecuencia, se le otorgue la pensión de viudez solicitada. Al respecto, el Tribunal resolvió principalmente declarar fundada la demanda por acreditar la vulneración de los derechos a la igualdad en la ley y a la pensión del demandante. Asimismo, declaró un estado de cosas inconstitucional en relación al tratamiento legislativo desigual en razón del sexo respecto a los requisitos para obtener pensión de viudez, exhortando al Poder Legislativo tomar las medidas adecuadas para corregir tal situación.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso María Antonia Díaz Cáceres de Tinoco contra la Municipalidad Provincial de Carhuaz. Pleno. Expediente 00889-2017-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 24 de mayo de 2018.

47. El citado caso, no ha sido el único en el que el Tribunal Constitucional ha utilizado esta técnica para dar solución a la afectación de derechos de carácter masivo. [...]

Tribunal Constitucional del Perú. Caso C.C.B. contra el Establecimiento Penitenciario de Tacna (Pocollay). Pleno. Expediente 05436-2014-PHC/TC. Sentencia 232/2020. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 20 de julio de 2020¹³.

87. A nivel regional, cabe destacar que, al igual que este Tribunal, la Corte Constitucional de Colombia ha recurrido en más de una oportunidad a la técnica del estado de cosas inconstitucional ante la vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de la población privada de su libertad, como de ello dan cuenta la Sentencia T-153 de 1998, cuyas medidas fueron superadas en la Sentencia T-388 de 2013 y, posteriormente, la Sentencia T-762 de 2015.

¹³ El recurrente interpuso demanda alegando la vulneración del derecho a la razonabilidad y proporcionalidad de las formas y condiciones en que cumple la pena impuesta en su contra, y del derecho a su integridad personal. Refiere que a pesar de que oportunamente comunicó a la administración penitenciaria que se encontraba delicado de salud no ha recibido atención médica. Asimismo, manifestó que, debido al hacinamiento carcelario que existe en el establecimiento penitenciario donde se encuentra recluso, dormía en el suelo. El Tribunal Constitucional señaló que en el caso en concreto se acreditó el extremo sobre la vulneración del derecho a no ser objeto de un tratamiento carente de razonabilidad y proporcionalidad respecto de la forma y condiciones en que se cumple la pena. De igual forma, declaró un estado de cosas inconstitucional respecto al crítico hacinamiento y deficiencia de servicios básicos en los penales de nuestro país. Así, declaró fundada en parte la demanda.

ASPECTOS ESPECÍFICOS

1. La declaración del Estado de Cosas Inconstitucional en los procesos constitucionales

1.1. La declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional en el proceso de hábeas corpus

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Nadine Heredia Alarcón contra el Fiscal Titular de la Primera Fiscalía Supraprovincial Corporativa especializada en delitos de lavado de activos y pérdida de dominio del Ministerio Público. Pleno. Expediente 05811-2015-PHC/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 20 de octubre de 2015¹⁴.

51. En el caso descrito, la situación calificada como inconstitucional por el TC, afectaba no solo a la demandante, sino a todos los que se encontraban en la misma situación. Conforme al criterio reseñado, el Tribunal Constitucional podría extender los efectos de sus sentencias constitucionales siempre que se trate de un determinado acto que resulte igualmente inconstitucional para otros sujetos, aunque estos no hayan sido parte en el proceso. Así, por ejemplo, si en la sentencia de un habeas corpus correctivo se establece que las condiciones de reclusión de un determinado establecimiento penitenciario no cumplen los estándares mínimos, la sentencia podrá ser extensiva para todos los demás internos de dicho penal.
52. En el caso de procesos constitucionales incoados contra procesos judiciales o investigaciones fiscales podría ser aplicado este criterio siempre que se trate de una violación constitucional que afecte por igual a todos los coprocesados. Así, por ejemplo, si en la sentencia de habeas corpus se determina que el órgano jurisdiccional atenta contra el propio juez predeterminado por ley, resulta evidente que ello no solo afectará al demandante, sino a todas las partes de dicho proceso judicial. Hay muchos otros supuestos, en cambio, en los que la violación al derecho constitucional de un procesado no significa necesariamente que los demás procesados se encuentren en la misma situación. Por ejemplo, si se determina que ha habido una violación del plazo razonable del proceso, esta difícilmente podría ser extendida a los demás procesados, en tanto la determinación de la presunta violación de este derecho exige evaluar la conducta de cada procesado.

¹⁴ La recurrente interpuso demanda solicitando, en ejercicio de su derecho a la tutela procesal efectiva, que se declare nula y sin efecto legal una resolución por la cual se reabre una investigación penal, y como consecuencia de ello, se disponga la nulidad de todo tipo de resolución fiscal o judicial emitida en la carpeta de investigación fiscal 480-2014, y el archivamiento de dicha investigación preliminar. Tras el análisis, el Tribunal reconvirtió el proceso a uno de amparo y declaró infundada la demanda.

1.2. La declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional en el proceso de inconstitucionalidad

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Reforma del Sistema Privado de Pensiones II. Pleno. Expediente 00015-2012-PI/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 23 de enero de 2018.

49. Sin perjuicio de lo dicho y aun cuando la sentencia emitida en un proceso de control abstracto tiene, *per se*, efecto general, este órgano de control de la Constitución declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional de carácter estructural al examinar una reforma de la Ley Universitaria en relación con la creación de filiales (Sentencia 00017-2008-AI/TC).

1.3. La declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional en el proceso de cumplimiento

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Gloria Marleni Yarlequé Torres contra el Director de la Unidad de Gestión Educativa de Jaén. Sala 2. Expediente 03149-2004-PC/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 10 de octubre de 2005.

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, 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 doctrina, 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.

2. Problemas que motivaron la declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional

2.1. La falta de una norma legal o reglamentaria que garantice el debido procedimiento migratorio sancionador

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Jesús de Mesquita Oliviera y otros contra la Superintendencia Nacional de Migraciones. Pleno. Expediente 02744-2015-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 14 de diciembre de 2016.

23. Así las cosas, este Tribunal considera que la aplicación de la sanción de salida obligatoria y el correspondiente impedimento de ingreso al país impuestos al recurrente, bajo la vigencia del referido Decreto Legislativo 703, ha vulnerado las garantías formales de su derecho al debido procedimiento, pues como se indicó anteriormente, la normativa migratoria vigente en ese momento no cumplió con identificar un íter procedimental donde se especifique las garantías mínimas que corresponden a los extranjeros que se hallen sujetos a un procedimiento migratorio sancionador. Dicha regulación se circunscribió a la especificación de los supuestos de hecho frente a los cuales correspondía imponer las sanciones establecidas; empero, no identificó como actuaciones exigibles a la autoridad administrativa la comunicación de la resolución sancionadora al interesado, su debida motivación, la posibilidad de impugnación, u otras que avalen que el migrante sancionado pudo tomar conocimiento efectivo del acto administrativo, así como ejercer la defensa que ameritaba tales sanciones.

HA RESUELTO

[...]

3. Declarar como un estado de cosas inconstitucional 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. En consecuencia, se requiere a la Comisión Multisectorial, creada mediante Resolución Suprema 015-2016-PCM, para que de forma coordinada con la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Poder Ejecutivo, cumpla con expedir el informe técnico que contenga el proyecto normativo del Reglamento del Decreto Legislativo 1236, para su aprobación final dentro del plazo de tres meses.

4. Exhortar a la Superintendencia Nacional de Migraciones a que, durante el plazo de aprobación de la norma reglamentaria respectiva, aplique las normas referidas a sanciones migratorias atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso, a fin de evitar vulneraciones a otros derechos o bienes de relevancia constitucional.

2.2. El tratamiento legislativo desigual en razón del sexo respecto a los requisitos para obtener pensión de viudez

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Marco Antonio Bocanegra Ruiz contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Sala 1. Expediente 00617-2017-PA/TC. Sentencia 25/2020. Publicado en el portal web del Tribunal Constitucional el 05 de agosto de 2020.

40. En efecto, del referido cuadro se advierte que en los regímenes del Decreto Ley 20530, así como del régimen militar policial regulado por el Decreto Ley 19846, en el caso de los viudos, además del matrimonio, se les exige carecer de rentas y no contar con seguro social y carecer de bienes o ingresos superiores al monto de la pensión y no pertenecer al Régimen de Seguridad Social; requisitos que generan desigualdad con relación a las pensiones de las viudas.

[...]

42. Habiéndose identificado en el presente caso una diferenciación legislativa injustificada por razón de sexo respecto a los requisitos y condiciones para obtener pensión de viudez, y que esta ha sido repetida en la modificatoria vigente del artículo 53 del Decreto Ley 19990, además de haberse verificado diferentes regímenes previsionales en los que existen similares vicios por razón de sexo, el Tribunal Constitucional estima que corresponde declarar un estado de cosas inconstitucional en cuanto a dicho tratamiento legislativo, por lo que corresponde que el Poder Legislativo adopte las medidas necesarias para corregir dicho estado en el plazo de 1 (un) año; esto es, restablecer la igualdad entre viudos y viudas, de modo tal que los viudos de las aseguradas tengan el derecho a la pensión de viudez en las mismas condiciones que las viudas. De no hacerlo en dicho plazo, el Tribunal Constitucional, en la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencias, podrá adoptar las medidas que estime necesarias para tal efecto.

HA RESUELTO

[...]

3. DECLARAR un estado de cosas inconstitucional en relación al tratamiento legislativo desigual en razón del sexo respecto a los requisitos para obtener pensión de viudez, correspondiendo que el Poder Legislativo adopte, en el marco de las disposiciones constitucionales y presupuestarias, las medidas adecuadas para corregir dicho estado en el plazo de un año. De no hacerlo en dicho plazo, el Tribunal Constitucional, en la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencias, podrá adoptar las medidas que estime necesarias para tal efecto.

2.3. La interpretación incorrecta del Consejo Nacional de la Magistratura del artículo 43° de su Ley Orgánica

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Julia Eleyza Arellano Serquén contra el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Sala 1. Expediente 02579-2003-PHD/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 16 de abril de 2004.

11. A juicio del Tribunal, entre las disposiciones invocadas por el CNM para no entregar la información requerida, la que aparentemente limita el ejercicio del derecho de acceso a la información pública es el artículo 43° de la LOCNM. Dicha disposición establece que:
"Es prohibido expedir certificaciones o informaciones de cualquier género a particulares o autoridades respecto a los datos contenidos en el registro; a excepción de lo dispuesto en el artículo 96° de la Constitución o de mandato judicial".
12. Uno de los primeros sentidos interpretativos de esta norma excluye del conocimiento público la información que se pueda encontrar almacenada en el denominado "registro" [que contiene los resultados obtenidos en los procesos de evaluación para el nombramiento, ratificación y destitución de los magistrados del Poder Judicial y miembros del Ministerio Público], a no ser que ésta sea solicitada por un congresista o lo disponga un mandato judicial. Cabe, por tanto, interrogarse si acaso la información que se mantiene en el "registro" no tiene el carácter de información pública.

El segundo párrafo del artículo 10° del Decreto Supremo N.° 043-2003-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que "(...) se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa". El Tribunal Constitucional considera que la exigencia de que la documentación se encuentre financiada por el presupuesto público es irrazonablemente restrictiva de aquello que debe considerarse como "información pública". Lo realmente trascendental, a efectos de que pueda considerarse como "información pública", no es su financiación, sino la posesión y el uso que le imponen los órganos públicos en la adopción de decisiones administrativas, salvo, claro está, que la información haya sido declarada por ley como sujeta a reserva.

Evidentemente, las informaciones que se encuentren en el registro que menciona el artículo 42° de la LOCNM tienen esa naturaleza, es decir, constituyen "información pública", pues sobre la base de ellas el CNM, además de otros criterios, adopta una decisión tan delicada como nombrar, ratificar o destituir magistrados del Poder Judicial.

[...]

14. En la contestación de la demanda, tanto la Procuradora Pública encargada de los asuntos judiciales del CNM, como el Presidente de este órgano constitucional, han sostenido que no entregaron la información requerida por la recurrente, acatando la prohibición que establece el artículo 43° de la LOCNM: ...la información en comento, ha sostenido el primero de los emplazados nombrados, no se encuentra disponible al libre tráfico informativo; siendo así al constar el carácter confidencial de la información y que por ende no se encuentra dentro del tráfico documentario, no se justifica que sea brindado a la demandante.

A su vez, el Presidente del CNM ha sostenido que concordante con esta normatividad legal, el Reglamento de Evaluación y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público, establece que las

grabaciones de las entrevistas, cuando se realicen, tendrán carácter reservado.

Al margen de que este Colegiado más adelante analice si un acto realizado en público, como la entrevista a la que fue sometida la recurrente, pese a ello, y culminado el proceso de ratificación, pueda terminar después clasificada como confidencial, considera que ninguno de los argumentos expresados por los emplazados busca preservar fines constitucionalmente valiosos que sustenten la confidencialidad de la información.

Evidentemente, no es constitucionalmente tolerable que una declaración de confidencialidad se legitime por el sólo hecho de ampararse en la ley. Los derechos constitucionales, como lo eran en el Estado legal de derecho, no valen en el ámbito de las leyes, sino a la inversa: las leyes valen en el ámbito de los derechos fundamentales [Herber Krüger]; de manera que si a través de una ley se limita el ejercicio de un derecho fundamental, tal restricción necesariamente debe sustentarse en un fin constitucionalmente valioso, además de presentarse como una medida estrictamente necesaria y adecuada para conseguir lo que se persigue alcanzar. [...]

22. En el caso, si bien el CNM realizó un acto concreto de violación del derecho constitucional de la recurrente, éste se sustentó en una interpretación constitucionalmente incorrecta de una disposición legal que forma parte de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. De ahí que, sin perjuicio de los alcances particulares del acto analizado en el presente caso, a fin de evitar que, fundamentándose en igual criterio interpretativo, puedan violarse derechos constitucionales de otras personas, el Tribunal Constitucional declara que el estado de cosas que originó el hábeas data es incompatible con la Constitución.

[...]

HA RESUELTO

[...]

3. Declárese que el estado de cosas que originó el hábeas data, y que ha sido objeto de la controversia en este proceso, es contrario a la Constitución Política del Perú.

2.4. Las malas condiciones del sistema educativo universitario

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Universidad San Ignacio de Loyola y más de cinco mil ciudadanos contra el Congreso de la República (Ley 28564, que deroga la Ley 27504 y restituye el tercer párrafo del artículo 5 de la Ley universitaria). Pleno. Expediente 00017-2008-PI/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 19 de julio de 2010¹⁵.

¹⁵ Más de cinco mil ciudadanos interpusieron un proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 28564, que deroga la Ley N.º 27504 y restituye el tercer párrafo del artículo 5º de la Ley Universitaria, prohibiendo la creación de nuevas filiales de universidades públicas y privadas, fuera del ámbito departamental de su sede principal. Al respecto, alegaron la vulneración de sus derechos a la educación, a la libertad de empresa, entre otros. Tras el análisis constitucional, el Tribunal declaró fundada la demanda y la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el sistema educativo universitario

- 210.No obstante ello, a lo largo de esta sentencia ha quedado plenamente acreditada la presencia de elementos objetivos que permiten concluir no solo la profunda crisis de un amplio ámbito de la educación universitaria, sino también el hecho de que el Estado no ha adoptado las medidas necesarias para cumplir cabalmente con su deber constitucional de garantizar una educación universitaria de calidad.
- 211.En efecto, al controlar la validez de la Ley N.º 28564 (parte segunda de esta sentencia), se ha acreditado que el Congreso de la República, lejos de adoptar las medidas de reforma necesarias para asegurar la calidad de la educación impartida por las filiales universitarias, se ha limitado a adoptar la inconstitucional medida de prohibirlas, afectando desproporcionada e irracionalmente el derecho fundamental de acceso a una educación universitaria (artículo 13º de la Constitución, artículo 13º 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y artículo 13º 3 del "Protocolo de San Salvador"), y el derecho a promover y conducir instituciones educativas (artículos 15º, 58º y 59º de la Constitución).
- 212.Por otra parte, a través del desarrollo de la tercera parte de esta sentencia, ha quedado acreditada la manifiesta inconstitucionalidad de la regulación y el ejercicio de las competencias asignadas a la ANR y al CONAFU en materia de autorización de funcionamiento de universidades y filiales universitarias. Dicha inconstitucionalidad se sustenta en el incumplimiento de los deberes impuestos a todos los poderes públicos por los artículos 13º y 18º de la Constitución, en relación con el resguardo de la calidad de la educación universitaria, y en la afectación del derecho fundamental a la imparcialidad objetiva del poder público que decida sobre el ejercicio de derechos y obligaciones de la persona humana (incisos 2 y 3 del artículo 139º de la Constitución).
- 213.Asimismo, el hecho de que la ANR sea un organismo público descentralizado con autonomía económica, normativa y administrativa en los asuntos de su competencia, que el CONAFU sea un órgano autónomo de la ANR, ninguno adscrito o supervisado directamente por el Estado, y el hecho de que la competencia exclusiva de evaluación y posterior autorización de funcionamiento de universidades privadas y sus filiales haya sido conferida al CONAFU desde 1995, permiten sostener que a partir de dicho año el Estado renunció a su deber constitucional, derivado del artículo 16º de la Constitución, de supervisar la calidad de la educación impartida por la universidades privadas, lo que a todas luces resulta inconstitucional.
- 214.De otra parte, a pesar de que desde hace varios años el Perú ocupa uno de los niveles más bajos del mundo en lo referido a la calidad educativa —lo cual, como fue indicado, ha sido nuevamente confirmado por el último reporte de competitividad global 2008-2009 preparado por el *World Economic Forum*, en cuyo punto 5.03 referente a la "Calidad del Sistema Educativo", el Perú figura en el muy preocupante puesto 133 de 134 países evaluados—, el monto destinado a la Educación representó tan solo el 6.9% de la totalidad del Presupuesto General de la República 2008, porcentaje que, lejos de incrementarse, ha ido en línea

decreciente en los últimos años (2007 - 7.5%; 2006 - 8.3%) [Cfr. *Informe sobre el Sistema de Educación Superior Universitaria del Perú* (Proyecto ALFA N.º DCI-ALA-2008-42, "Aseguramiento de la Calidad: Políticas Públicas y Gestión Universitaria"), ob. cit., p. 12, el cual, a su vez, tiene como fuente al MEF - Transparencia Económica / Consulta amigable mensual / Consulta de ejecución de gastos, <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>]. Y ello, a pesar de que el artículo 16º de la Constitución exige dar prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República, lo que evidentemente debe alcanzar a la educación en todos sus niveles.

[...]

216. Asimismo, como es de conocimiento público, existen determinadas filiales universitarias que funcionan al amparo de resoluciones judiciales que así lo autorizan. Evidentemente, el proceso de inconstitucionalidad no es la vía idónea para el control constitucional de resoluciones judiciales. No obstante, es preciso enfatizar que, existiendo incluso de por medio una resolución judicial, ninguna filial universitaria tiene derecho a mantener su funcionamiento si no acredita un nivel educativo que resulte acorde con las exigencias constitucionales. De esta manera, si como consecuencia de una evaluación llevada a cabo por el órgano administrativo competente, no se acredita dicho mínimo nivel de calidad, habrá sobrevenido un hecho que, sin afectar la eventual calidad de cosa juzgada de las referidas resoluciones, las tornará inejecutables al haberse constatado la inexistencia de los presupuestos constitucionales exigibles para mantener el funcionamiento de dichas filiales.

217. Todo lo expuesto permite declarar la existencia de un *estado de cosas inconstitucional de carácter estructural* en el sistema educativo universitario. Dicho estado solo puede ser reparado en un sentido mínimo con las decisiones adoptadas en esta sentencia, motivo por el cual es obligación del Estado adoptar de inmediato —respetando los criterios expuestos en esta sentencia— las medidas institucionales necesarias (legislativas, administrativas, económicas, etc.) para reformar el sistema de la educación universitaria en el país, de forma tal que quede garantizado el derecho fundamental de acceso a una educación universitaria de calidad, reconocido por la Constitución.

218. Entre dichas medidas deberá disponerse la clausura inmediata y definitiva de toda filial universitaria que no haya sido ratificada o autorizada regularmente, en su momento, por el CONAFU. A ellas no alcanza autonomía universitaria alguna por haber sido creadas al margen del orden jurídico.

En este supuesto, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados.

219. Asimismo, deberá disponerse la creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado, que cuente, entre otras, con las siguientes competencias:

- Evaluar a todas las universidades del país, y sus respectivas filiales, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa.
- Evaluar a todas las universidades y filiales ratificadas o autorizadas por el CONAFU, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa. Esta evaluación, de conformidad con el fundamento jurídico 216, *supra*, deberá incluir a las filiales universitarias cuyo funcionamiento haya sido autorizado judicialmente. En caso de que, en un tiempo razonable, estas entidades no alcancen el grado necesario de calidad educativa, deberá procederse a su clausura y disolución. En este supuesto, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados.
- Garantizar que el examen de admisión a las universidades cumpla con adecuados niveles de exigibilidad y rigurosidad intelectual, tomando en cuenta que, de acuerdo al artículo 13º 2 c. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la enseñanza superior universitaria debe hacerse accesible a todos, “sobre la base de la capacidad de cada uno”.

El ejercicio de estas competencias de evaluación externa no deberá dar lugar en ningún caso a violación de la autonomía universitaria, por lo que no podrán incidir en el ideario o visión de la universidad o en la libertad de cátedra de sus docentes, o en su organización estructural y administrativa.

[...]

HA RESUELTO

[...]

4. Declarar, de conformidad con los fundamentos jurídicos 208 a 219 *supra*, la existencia de un *estado de cosas inconstitucional de carácter estructural* en el sistema educativo universitario. Dicho estado solo puede ser reparado en un sentido mínimo con las decisiones adoptadas en esta sentencia, motivo por el cual es obligación del Estado adoptar de inmediato —respetando los criterios expuestos en esta sentencia— las medidas institucionales necesarias (legislativas, administrativas, económicas, etc.) para reformar el sistema de la educación universitaria en el país, de forma tal que quede garantizado el derecho fundamental de acceso a una educación universitaria de calidad, reconocido por la Constitución. Entre dichas medidas deberá, obligatoriamente, disponerse la siguientes:

- a) La clausura inmediata y definitiva de toda filial universitaria que no haya sido ratificada o autorizada regularmente, en su momento, por el CONAFU. A ellas no alcanza autonomía universitaria alguna por haber sido creadas al margen del orden jurídico. En este supuesto, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados.

- b) La creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado, que cuente, entre otras, con las siguientes competencias:
- (i) Evaluar a todas las universidades del país, y sus respectivas filiales, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa.
 - (ii) Evaluar a todas las universidades y filiales ratificadas o autorizadas por el CONAFU, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa. Esta evaluación, de conformidad con el fundamento jurídico 216, *supra*, deberá incluir a las filiales universitarias cuyo funcionamiento haya sido autorizado judicialmente. En caso de que, en un tiempo razonable, estas entidades no alcancen el grado necesario de calidad educativa, deberá procederse a su clausura y disolución. En este supuesto, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados.
 - (iii) Garantizar que el examen de admisión a las universidades cumpla con adecuados niveles de exigibilidad y rigurosidad intelectual, tomando en cuenta que, de acuerdo al artículo 13º 2 c. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la enseñanza superior universitaria debe hacerse accesible a todos, "sobre la base de la capacidad de cada uno".

El ejercicio de estas competencias de evaluación externa no deberá dar lugar en ningún caso a violación de la autonomía universitaria, por lo que no podrán incidir en el ideario o visión de la universidad o en la libertad de cátedra de sus docentes, o en su organización estructural y administrativa.

2.5. La disponibilidad y accesibilidad a la educación de personas de extrema pobreza del ámbito rural

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Marleni Cieza Fernández y otra contra el Ministerio de Educación y otros. Pleno. Expediente 00853-2015-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 18 de septiembre de 2017.

65. De la revisión de autos y como es de público conocimiento, se puede afirmar que el caso individual de las demandantes es uno que representa en idénticas circunstancias a miles de peruanos que, por vivir en zonas rurales de nuestro país y encontrarse en situación de pobreza extrema, no tienen acceso, en condiciones de igualdad, a la educación o a determinadas modalidades de educación básica regular, alternativa o especial.

66. Si nuestra Constitución establece en su artículo 17 que "La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias (...)", que "El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera", que "El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo", que el Estado "fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona", que "preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país", y que "promueve la integración nacional", es claro que existen ya obligaciones constitucionales para todos los operadores estatales a fin de materializarlas progresivamente.

[...]

72. Por ello, el Tribunal Constitucional, en tanto órgano de control de la Constitución, no debe pronunciarse solo cuando cada persona del ámbito rural y pobre interponga una demanda de amparo, si acaso ello ocurriese, pues dada la precariedad de sus recursos es poco probable que judicialice el respetivo reclamo en defensa de sus derechos, sino también se encuentra legitimado para pronunciarse mediante técnicas como aquella del estado de cosas inconstitucional

[...]

75. Por consiguiente, atendiendo a lo expuesto en los párrafos precedentes, en los cuadros estadísticos elaborados por el Ministerio de Educación antes citados y a que las personas de extrema pobreza del ámbito rural están expuestas a condiciones que fomentan su vulnerabilidad, el Tribunal Constitucional considera que debe declararse un estado de cosas inconstitucional en el caso de la disponibilidad y accesibilidad a la educación de tales personas de extrema pobreza del ámbito rural, de modo tal que se ordene al Ministerio de Educación: a) diseñar, proponer y ejecutar un plan de acción que en un plazo máximo de cuatro años, que vencería el 28 de julio de 2021, año del bicentenario, pueda asegurar la disponibilidad y accesibilidad a la educación de niños, adolescentes y mayores de edad, de extrema pobreza del ámbito rural, empezando por los departamentos de Cajamarca, Amazonas, Ayacucho y Huancavelica; c) disponer que el Poder Ejecutivo, en coordinación con el Poder Legislativo, pueda realizar las gestiones pertinentes que tiendan al aseguramiento de dicho plan de acción, y d) ordenar al Ministerio de Educación informe al Tribunal Constitucional, cada 6 meses, el avance de lo aquí dispuesto.

[...]

HA RESUELTO

[...]

2. Declarar un estado de cosas inconstitucional en el caso de la disponibilidad y accesibilidad a la educación de personas de extrema pobreza del ámbito rural.

3. Ordenar al Ministerio de Educación el diseño, propuesta y ejecución de un plan de acción que en un plazo máximo de cuatro años que vencería el 28 de julio de 2021, año del bicentenario, pueda asegurar la disponibilidad y accesibilidad a la educación de niños, adolescentes y mayores de edad, de extrema pobreza del ámbito rural, empezando por los departamentos de Cajamarca, Amazonas, Ayacucho y Huancavelica.

4. Disponer que el Poder Ejecutivo, en coordinación con el Poder Legislativo, realice las gestiones pertinentes que tiendan al aseguramiento de dicho plan de acción.

5. Ordenar al Ministerio de Educación informe al Tribunal Constitucional, cada 6 meses, el avance de lo dispuesto en la presente sentencia.

2.6. La ausencia de una efectiva vigencia del derecho a que el Estado se comunique oficialmente también en lenguas originarias, en las zonas del país donde ellas son predominantes

Tribunal Constitucional del Perú. Caso María Antonia Díaz Cáceres de Tinoco contra la Municipalidad Provincial de Carhuaz. Pleno. Expediente 00889-2017-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 24 de mayo de 2018.

49. En tal sentido, a la luz de lo desarrollado en esta sentencia, corresponde la declaración de un estado de cosas inconstitucional en relación con la ausencia de efectiva vigencia del derecho a que el Estado se comunique oficialmente en lenguas originarias en las zonas del país donde ellas son predominantes, tal como exige el artículo 48 de la Constitución, la ley de lenguas, su respectivo reglamento, y la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad.

50. En virtud de dicha declaración, corresponde disponer al Ministerio de Educación para que en un plazo no mayor a seis meses contados a partir de la fecha de publicación de esta sentencia —en coordinación con el Ministerio de Cultura, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, los Gobiernos Regionales y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios— elabore y publique el Mapa Etnolingüístico del Perú, tal como lo exige el artículo 5.1 de la ley de lenguas, a efectos de que se precise qué lenguas originarias y en qué zonas del país resultan predominantes y, por ende, oficiales.

51. Dado que en este proceso ha resultado acreditado que el quechua es idioma predominante y, por lo tanto, oficial en la provincia de Carhuaz, departamento de Ancash, todas las entidades públicas y privadas que prestan servicios al público que circunscriben su ámbito funcional de acción a dicha jurisdicción provincial, tienen la obligación de oficializar el uso de la lengua quechua —con todos los alcances que ello implica de acuerdo a la normativa vigente— a más tardar en un plazo de 2 años contados a partir de la publicación de esta sentencia. La Municipalidad Provincial de Carhuaz tiene el deber de informar cada cuatro meses a este Tribunal Constitucional acerca de los avances que en su jurisdicción se vienen dando en relación con esta orden.

52. En un plazo no mayor a cinco años contados a partir de la publicación del Mapa Etnolingüístico del Perú por parte del Ministerio de Educación, en cada distrito, provincia o región del Perú, según sea el caso, las entidades públicas o privadas que presten servicio al público y que circunscriben su ámbito funcional de acción a la respectiva jurisdicción territorial, tienen la obligación de oficializar el uso de la lengua originaria predominante, con todos los alcances que ello implica de acuerdo a la normativa vigente. [...]

HA RESUELTO

[...]

5. DECLARAR un estado de cosas inconstitucional en relación con la ausencia de una efectiva vigencia del derecho a que el Estado se comunique oficialmente también en lenguas originarias, en las zonas del país donde ellas son predominantes, tal como lo exige el artículo 48 de la Constitución, la ley de lenguas, su respectivo reglamento, y la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad.

6. DISPONER que el Ministerio de Educación que en un plazo no mayor a 6 meses contado a partir de la fecha de publicación de esta sentencia y en cumplimiento del mandato notoriamente vencido, contenido en el artículo 5.1 y la Segunda Disposición Complementaria de la Ley 29735 (Ley de Lenguas, vigente desde el 6 de julio de 2011) —en coordinación con el Ministerio de Cultura, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, los Gobiernos Regionales y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios— elabore y publique el Mapa Etnolingüístico del Perú, tal como lo exige el artículo 5.1 de la ley de lenguas, a efectos de que se determine qué lenguas originarias y en qué zonas del país resultan predominantes y, por ende, también oficiales.

7. DISPONER que todas las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos que circunscriben su ámbito funcional de acción a la provincia de Carhuaz, departamento de Ancash, oficialicen también el uso de la lengua quechua —con todos los alcances que ello implica de acuerdo a la normativa vigente— a más tardar en un plazo de 2 años contados a partir de la publicación de esta sentencia. La Municipalidad Provincial de Carhuaz tiene el deber de informar cada cuatro meses a este Tribunal Constitucional hasta su pronta implementación acerca de los avances que en su jurisdicción se vienen dando en relación con esta orden.

8. EXHORTAR a todas las entidades públicas y privadas que presten servicios públicos a que realicen sus máximos esfuerzos para que antes del Bicentenario de la independencia, oficialicen el uso de la lengua originaria predominante en sus ámbitos de desarrollo.

2.7. La situación de salud mental de las personas que se encuentran internadas en los establecimientos penitenciarios del país

Tribunal Constitucional del Perú. Caso M.H.F.C. contra el director del Instituto Nacional Penitenciario (INPE). Pleno. Expediente 04007-2015-PHC/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 16 de septiembre de 2019.

77. Del caso de autos se desprende, como lo reconoce el INPE y la Defensoría del Pueblo, y es de público conocimiento, que la situación del favorecido representa una situación idéntica a la de aquellas personas que se encuentran internadas en los establecimientos penitenciarios del país y que, a pesar de tener problemas de salud mental, no reciben un tratamiento médico especializado en razón de que los centros de reclusión que administra el INPE no cuentan con infraestructura ni médicos

especialistas en psiquiatría que, de manera permanente o itinerante, atiendan a los internos que demandan este servicio, como tampoco disponen de especialistas en psicología clínica, pues los psicólogos que tiene actualmente se dedican en general a los programas de resocialización con inclinación educacional.

78. Por ello, en cuanto a la disponibilidad del servicio de salud mental, es imperiosa la creación de servicios de salud mental permanentes en aquellos establecimientos penitenciarios que por el número de internos-pacientes se requiera, así como la determinación de los servicios de salud mental del MINSA que en coordinación con el INPE vayan a atender a los internos que requieran atención temporal. Para tal efecto, es indispensable que el Poder Ejecutivo (Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y Ministerio de Salud) en coordinación con el Poder Legislativo asignen el presupuesto económico suficiente para la implementación de las medidas antes referidas así como para la mejora de la infraestructura penitenciaria que permita la creación de estos espacios, además de la contratación de personal de salud mental para cada Oficina Regional Penitenciaria.

79. Del mismo modo, respecto a la accesibilidad, el Estado debe velar por una atención íntegra y gratuita de la salud mental de las personas privadas de libertad; por lo tanto, debe cumplir con la implementación total del Seguro Integral de Salud en todos los centros penitenciarios, así como procurar la coordinación con los distintos sectores para la eliminación de cualquier tipo de medida que tienda a obstruir la atención médica de los internos.

[...]

HA RESUELTO

[...]

2. Declarar un estado de cosas inconstitucional con respecto a la situación de salud mental de las personas que se encuentran internadas en los establecimientos penitenciarios del país.

3. Ordenar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y al Instituto Nacional Penitenciario, en coordinación con el Ministerio de Salud, diseñar, proponer y ejecutar un plan de acción que, en un plazo máximo que vence el 6 de enero de 2021, pueda asegurar la disponibilidad y accesibilidad del servicio de salud mental de las personas privadas de su libertad a nivel nacional.

4. Ordenar al Instituto Nacional Penitenciario que elabore, en coordinación con el Ministerio de Salud, en un plazo máximo de 3 meses, contados desde la fecha de publicación de la presente sentencia, un protocolo para la detección y tratamiento de un interno que sufre de alguna enfermedad mental, conforme a lo expuesto en el fundamento 81 de la presente sentencia.

5. Ordenar al Instituto Nacional Penitenciario que, en coordinación con el Ministerio de Salud, en un plazo máximo de 12 meses, contados desde la fecha de publicación de la presente sentencia, identifique el total de la población penitenciaria que padece de algún tipo de trastorno mental.

6. Disponer que el Poder Ejecutivo, en coordinación con el Poder Legislativo, pueda realizar las gestiones pertinentes que tiendan al aseguramiento presupuestario de dicho plan de acción.

7. Ordenar al Instituto Nacional Penitenciario que informe al Tribunal Constitucional, cada tres meses, del avance de lo dispuesto en la presente sentencia, quedando habilitado, desde su publicación, para la supervisión del cumplimiento de lo que aquí se ha ordenado.

2.8. El permanente y crítico hacinamiento y deficiencia de servicios básicos en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional

Tribunal Constitucional del Perú. Caso C.C.B. contra el Establecimiento Penitenciario de Tacna (Pocollay). Pleno. Expediente 05436-2014-PHC/TC. Sentencia 232/2020. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 20 de julio de 2020.

83. En atención a todo lo previamente expuesto, este Tribunal considera necesario y plenamente justificado recurrir a la técnica del estado de cosas inconstitucional a fin de evitar mayores vulneraciones a los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad, más aún en contextos acuciantes como las emergencias sanitarias, como es el caso del COVID-19, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Supremo 008-2020-SA, entre otros supuestos objetivos de naturaleza semejante.
[...]
86. Como se mencionó supra, en el ámbito penitenciario, este Tribunal ha tenido oportunidad de declarar estados de cosas inconstitucionales: i) con relación a las personas que padecen enfermedades mentales, dentro de las que se encuentran las personas sujeta a medidas de internación Sentencia 03426-2008-PHC/TC); y ii) con respecto a la falta de diagnóstico y tratamiento de la salud mental de las personas que se encuentran internadas en los establecimientos penitenciarios del país (Sentencia 04007-2015-PHC/TC).
[...]
88. Así también, en el año 2011, la Corte Suprema de Estados Unidos emitió el caso *Brown vs. Plata*, donde se resolvió un caso sobre graves violaciones a los derechos constitucionales en el sistema penitenciario de California, especialmente de lo dispuesto en la Octava Enmienda, a causa principalmente del grave hacinamiento carcelario, razón por la cual la Corte determinó la reducción de la población privada de su libertad para remediar tales vulneraciones a los derechos consagrados en la Constitución norteamericana.
[...]
90. Ahora bien, en el presente caso, la problemática evidenciada en materia de hacinamiento penitenciario, se conjuga negativamente con las brechas existentes en infraestructura de los pabellones y en la calidad deficiente de los servicios sanitarios, de salud, seguridad, además de la falta de atención debida a las condiciones especiales de las personas con discapacidad, madres gestantes y madres con niños y niñas menores de 3 años, según se ha advertido de la información alcanzada por el INPE a este Colegiado y, en general, de la información pública disponible para la ciudadanía, a la que también ha accedido este Tribunal.

91. Todo ello se manifiesta en el menoscabo u obstaculización del ejercicio de los derechos fundamentales de las personas recluidas, distintos a la libertad personal. Ello permite sostener que resulta necesario e indispensable, teniendo en cuenta nuestra normatividad constitucional y convencional, no postergar más la exigencia al Estado peruano que garantice un trato digno a las personas privadas de su libertad dentro de los establecimientos penitenciarios en nuestro país.
92. Dicho trato digno, al que estas personas tienen derecho, se materializará en el cumplimiento del conjunto de estándares, mencionados supra (principalmente, las Reglas Mandela, los "Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas", entre otros complementarios que resulten pertinentes), tomando en cuenta la realidad del sistema penitenciario peruano, en un esfuerzo de adaptación razonable y progresiva que, bajo ninguna circunstancia, puede significar la renuncia al espíritu y propósito de dichos instrumentos jurídicos.
93. Este Tribunal no puede dejar de advertir que tales medidas, referidas a la forma y condiciones en las que vive una persona privada de su libertad al interior de un establecimiento penitenciario en el Perú, contribuirán de manera relevante para afrontar y tratar de reparar, de aquí en adelante, la situación estructural de vulneración de derechos fundamentales por la que atraviesan los reclusos desde hace décadas en el Perú, caracterizada por una aparente "máxima seguridad externa", acompañada, sin embargo, de "una máxima inseguridad interna". [FERRAJOLI, Luigi. "Jurisdicción y Ejecución Penal. La cárcel: una contradicción institucional". Revista Crítica Penal y Poder, 2016, n.º11, Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, Universidad de Barcelona, p. 7.]
94. No obstante, este Tribunal también advierte que tales medidas no serán suficientes para combatir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios si es que no se ataca a la raíz del problema, esto es, el aumento indiscriminado de las penas, el uso excesivo de la prisión preventiva y, en suma, el populismo punitivo al que se recurre como pretendida solución a corto plazo de muchos de los problemas existentes en nuestra sociedad, los que solo podrán enfrentarse eficazmente con la realización, en la mayor medida posible, de los valores constitucionales de justicia e igualdad, a los que la ciudadanía aspira alcanzar y los que, en consecuencia, el Estado debe promover incansablemente.
[...]
107. Por lo expuesto, el Tribunal Constitucional considera que existen razones suficientes para declarar un estado de cosas inconstitucional con respecto al hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y las severas deficiencias en la calidad de su infraestructura y servicios básicos a nivel nacional. Por consiguiente, este Tribunal estima que deben plantarse las siguientes medidas:
- a) Exhortar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para que evalúe con carácter de urgencia, en un plazo no mayor a 3 meses, luego de publicada de la presente sentencia, el grado de cumplimiento así como los resultados de la declaratoria de emergencia del Sistema Penitenciario y del INPE, ya dispuesta por el Decreto Legislativo 1325

y ampliada por el Decreto Supremo 013-2018-JUS, a fin de ampliar, reforzar, modificar o replantear sustancialmente las medidas que resulten necesarias e indispensables para superar progresivamente dicho estado de cosas inconstitucional, lo que será informado a este Tribunal para el correspondiente seguimiento y control.

b) Las medidas, aludidas supra, deberán ser complementadas con todas aquellas disposiciones adicionales que resulten pertinentes para dicho fin dada las actuales graves circunstancias por las que atraviesa el sistema penitenciario en nuestro país, en el marco de un nuevo Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2021-2025, con características de política de Estado, que se exhorta a que sea elaborado en un plazo no mayor a 3 meses, luego de publicada de la presente sentencia y que incluya, entre otros aspectos, de manera prioritaria:

i. La identificación de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional cuyas condiciones de hacinamiento y /o infraestructura constituyen efectivamente una grave amenaza para los derechos fundamentales de los reclusos, así como las medidas de priorización a implementar con carácter de urgencia en el plazo correspondiente;

ii. El establecimiento de medidas a corto, mediano y largo plazo para afrontar el hacinamiento de los establecimientos penitenciarios en el Perú y de mecanismos para el control efectivo de su cumplimiento;

iii. El establecimiento de medidas a corto, mediano y largo plazo para superar las severas deficiencias en la infraestructura de los establecimientos penitenciarios, instalaciones sanitarias, de salud, de seguridad, entre otros servicios básicos, a nivel nacional; y,

v. Exhortar a que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, evalúe en un plazo no mayor a 3 meses, la reestructuración integral del INPE, a fin de redimensionar el tratamiento penitenciario con fines de reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, así como garantizar los objetivos mencionados supra, tomando en consideración aspectos medulares como la profesionalización, capacitación, seguridad y mejoras remunerativas progresivas de su personal, así como también la lucha eficaz contra la corrupción al interior de la institución, a través de mecanismos efectivos de prevención, control y sanción que correspondan, para lo cual se deberá contar con la colaboración de las autoridades competentes

c) Asimismo, teniendo en consideración que esta es la primera sentencia del Tribunal Constitucional sobre hacinamiento carcelario en la que ha identificado una violación sistemática de derechos fundamentales de las personas reclusas en prisión en el Perú, es indispensable fijar un plazo razonable para que las autoridades públicas competentes, empezando por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, restablezcan su capacidad operativa y empiecen a mostrar cambios relevantes en el sistema penitenciario nacional. Por ello, considerando que ya se van a cumplir 4 años de la declaratoria de emergencia del sistema penitenciario, en el que se han debido adoptar decisiones de cambios en dicho sistema (las que se van a ampliar,

reforzar, modificar o replantear sustancialmente como consecuencia de lo que aquí dispuesto), resulta razonable establecer el plazo de 5 años para efectivizar tales decisiones tendientes a superar progresivamente el estado de cosas inconstitucional aquí identificado.

d) De no adoptarse las medidas suficientes que superen dicho estado de cosas inconstitucional, en el plazo de 5 años, estos deberán ser cerrados por la autoridad competente, hasta que se garanticen las condiciones indispensables de reclusión, asumiendo la responsabilidad de la omisión o deficiencia las respectivas instituciones públicas, empezando por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dicho cierre empezará por los 6 establecimientos penitenciarios de mayor hacinamiento en el Perú: Chanchamayo (553 %), de Jaén (522 %), del Callao (471 %), de Camaná (453 %), de Abancay (398 %) y Miguel Castro Castro (375 %), o aquellos 6 establecimientos penitenciarios que al vencimiento de dicho plazo tengan los mayores niveles de hacinamiento.

La medida de cierre de un establecimiento penitenciario, que efectivizará la respectiva autoridad administrativa, tiene plena justificación cuando se trata de graves, permanentes, históricas y sistemáticas violaciones a los derechos fundamentales de todo un colectivo de personas privadas de libertad. Ello no implica disponer la libertad de tales personas, sino medidas tales como el cierre temporal del establecimiento penitenciario para el ingreso de nuevos internos, el cierre temporal del establecimiento penitenciario con traslado de los internos a otros establecimientos penitenciarios sin hacinamiento, entre otras, según se trate del nivel de hacinamiento. Una muestra de dicha posibilidad se ha presentado recientemente a raíz de la emergencia sanitaria por COVID-19. Mediante Resolución 086-2020-INPE/P del 5 de abril de 2020, el INPE dispuso cierre temporal del establecimiento penitenciario del Callao, Oficina Regional Lima, a fin de prevenir la propagación del Covid19, y se encargó al director de dicha oficina determine el establecimiento penitenciario en donde se internarán a aquellas personas privadas de libertad que sean clasificados en la citada dependencia penitenciaria, teniendo en consideración el perfil, régimen, etapa y niveles de seguridad.

Es claro que la medida de cierre de un establecimiento penitenciario es grave, pero también lo es actual situación que afrontan las personas privadas de libertad. Si las respectivas autoridades administrativas han omitido o han actuado deficientemente en la tarea de remover las situaciones de hacinamiento penitenciario, el Tribunal Constitucional, en tanto órgano de control de la Constitución, tiene el deber de adoptar medidas que tiendan al *restablecimiento* de la capacidad operativa de tales autoridades administrativas en la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.

Precisamente por ello, el Tribunal Constitucional ha asumido la decisión de controlar cada 6 meses, mediante audiencias públicas de supervisión, el cumplimiento de lo aquí dispuesto. [...]

HA RESUELTO

[...]

3. DECLARAR que existe un estado de cosas inconstitucional respecto del permanente y crítico hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y las severas deficiencias en la capacidad de albergue,

calidad de su infraestructura e instalaciones sanitarias, de salud, de seguridad, entre otros servicios básicos, a nivel nacional.

2.9. La conducta omisiva por parte del Ministerio de Salud y de Essalud de no conformar comisiones médicas calificadoras de incapacidad por enfermedad profesional en número suficiente, así como el ejercicio de las competencias de la Oficina de Normalización Previsional

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Mario Eulogio Flores Callao contra Pacífico Vida Compañía de Seguros y Reaseguros SA. Pleno. Expediente 00799-2014-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 14 de diciembre de 2018.

15. Ante los reiterados cuestionamientos a las comisiones médicas evaluadoras de incapacidad que emiten los informes médicos presentados en los procesos de amparo dirigidos a que se ordene el otorgamiento de pensiones de invalidez por enfermedad profesional, que generan incertidumbre sobre el verdadero estado de salud del demandante, lo que acarrea que tenga que declararse improcedente la demanda, resulta pertinente la declaración de un estado de cosas inconstitucional, con relación a la conducta omisiva por parte del Ministerio de Salud y de Essalud de no conformar comisiones médicas calificadoras de incapacidad por enfermedad profesional en número suficiente y a nivel nacional.
16. En la sentencia emitida en el Expediente 10063-2006-AA/TC, con fecha 8 de noviembre de 2007, este Tribunal señaló que: "Un gran número de procesos de amparo referidos al otorgamiento de una pensión vitalicia conforme al Decreto Ley 18846 o una pensión de invalidez conforme a la Ley 26790 han puesto en evidencia las deficiencias de la legislación, lo que ha obligado al Tribunal Constitucional a adecuar la normatividad, caso por caso, generándose en ocasiones sentencias contradictorias. A las incoherencias y vacíos de la legislación se ha sumado la inactividad de un **Estado indolente que soslaya el cumplimiento de sus obligaciones legales, como por ejemplo, instaurar las Comisiones Médicas Evaluadoras**, supervisar el cumplimiento de las leyes laborales mineras (...)." (Fundamento 5, resaltado nuestro).
17. Respecto a la acreditación de la enfermedad profesional, la mencionada sentencia constitucional constata la falta de implementación en la conformación de la entidad competente (segundo párrafo del Fundamento 70). En Fundamento 96, este Tribunal sostuvo que: "Tal circunstancia, evidencia que, en un contexto de adecuado funcionamiento de las instituciones, organismos y dependencias estatales, la evaluación médica debería ser practicada por el órgano llamado por ley, sin que el juzgador o el justiciable tenga que verse obligado a acudir a mecanismos alternos que en la práctica no han funcionado y han convertido el derecho a la pensión en impracticable."
18. En virtud a ello dicha sentencia exhorta al Ministerio de Salud y a EsSalud que "(...) incrementen las Comisiones Médicas dentro del marco del

artículo 26 del Decreto Ley 19990 e implementen los procedimientos administrativos con el objeto de que se pueda cumplir con los lineamientos de la presente sentencia; y del mismo modo se emitan, en el más breve plazo, los dictámenes o certificados médicos que sean solicitados para acreditar el estado de salud de los demandantes."

19. La Nota Informativa 025-2013-DGSP-DAIS-CD/MINSA, de fecha 16 de agosto de 2013, emitida por la Dirección de Atención Integral de Salud del Ministerio de Salud, señala que las Comisiones Médicas Calificadoras de la Incapacidad de los Hospitales del Ministerio de Salud solo están facultadas para evaluar la incapacidad por enfermedades y accidentes comunes, en el marco del Decreto Ley 19990, y que está en proceso la norma técnica que faculte evaluar y calificar la invalidez por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de origen ocupacional en los hospitales del Ministerio de Salud. En el Oficio 3825-2015-DGSP/MINSA, de fecha 3 de noviembre de 2015, el Ministerio de Salud informa que el Instituto Nacional de Rehabilitación "Dra. Adriana Rebaza Flores" Amistad Perú-Japón es la única entidad facultada para calificar incapacidades por enfermedad profesional.
20. Mediante Resolución de Gerencia General 1495-2015-GG-ESSALUD-2015, de fecha 30 de diciembre de 2015, Essalud autorizó la conformación de comisiones médicas calificadoras de incapacidad por enfermedad profesional en los Hospitales Nacionales "Edgardo Rebagliati Martins" y "Guillermo Almenara Irigoyen", en el departamento de Lima.
21. Como se puede advertir, la exhortación de este Tribunal contenida en el precedente establecido en la sentencia emitida en el Expediente 10063-2006-AA/TC no ha sido acogida por el Ministerio de Salud y por parte de Essalud ha sido atendida de modo parcial y tardío, incumplimiento que no ha permitido la realización y eficacia plena del derecho a la pensión de los asegurados que padecen graves enfermedades profesionales, como consecuencia de haber estado expuestos a factores de riesgo relacionadas con su actividad laboral, toda vez que se han debido someterse a evaluación de su estado de salud por parte de comisiones médicas que han sido cuestionadas por las compañías aseguradoras aduciendo una diversidad de supuestas irregularidades, lo que en muchos casos ha derivado en la declaración de improcedencia a de demandas de amparo interpuestas por los asegurados con el propósito de obtener la pensión de invalidez a que tienen derecho, viéndose privados de los medios necesarios para su subsistencia, pese a su grave estado de salud.
22. Tanto en sede judicial como constitucional, en los procesos de amparo que versan sobre renta vitalicia o enfermedad profesional, se viene efectuando una práctica que consiste en solicitar la historia clínica del dictamen médico presentado por el demandante o informes adicionales; práctica que no demanda actuación probatoria y que ha demostrado ser eficaz para resolver la incertidumbre sobre el verdadero estado de salud del demandante, ya sea corroborando que adolece de enfermedad profesional o permitiendo determinar que el dictamen médico presentado por el demandante, no obstante tratarse de documento público, carece de historia clínica o si la tiene adolece de irregularidad, por no contar con

exámenes médicos auxiliares o informes de resultado por especialista. Sin embargo, esta práctica no permite solucionar otros tipos de cuestionamiento, por lo que se requiere establecer criterios adicionales.

23. Debe tenerse presente que, de conformidad con lo establecido por el artículo 235 del Código Procesal Civil "(...) es documento público el otorgado por funcionario público en ejercicio de sus atribuciones; y, la escritura pública y demás otorgados ante o por notario público, según la ley de la materia". El documento público está revestido de la presunción de autenticidad, tiene efecto erga omnes (oponible a terceros), y su eficacia probatoria es plena. Por otro lado, es de especial relevancia distinguir el documento de su contenido, como lo prescribe el artículo 237 del Código Procesal Civil, en virtud de lo cual, cualquier cuestionamiento al documento denominado informe, dictamen o certificado médico no enerva, necesariamente, su contenido, esto es, el hecho que el demandante adolece de una enfermedad profesional, como consecuencia de haber efectuado labores de riesgo, durante largos años. No obstante, dicho informe no generará convicción si en la secuela del proceso se demuestra que ha sido declarado nulo o es falso o no se sustenta en historia clínica idónea.
24. Por consiguiente, a fin de dar solución al mencionado estado de cosas inconstitucional deberá disponerse que, en el plazo de 1 (un) año, el Ministerio de Salud y Essalud implementen comisiones médicas calificadoras de incapacidad por accidente de trabajo y enfermedad profesional en sus principales establecimientos de salud, a nivel nacional, que cumplan los estándares nacionales e internacionales.
[...]
26. Este Tribunal ha podido constatar que en materia previsional se presentan diversas situaciones semejantes a la situación anómala que ha dado lugar al establecimiento del específico estado de cosas inconstitucional desarrollado en los fundamentos precedentes, tales como el reiterado desconocimiento por parte de la ONP de los precedentes y la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional en materia pensionaria; los reiterados errores de la ONP al calificar la solicitudes de pensión, lo que da lugar en muchos casos la denegatoria inconstitucional del derecho a la pensión y en otros al pago en exceso al pensionista en cuanto al monto de la pensión o del reconocimiento de beneficios o bonificaciones que no le corresponden; la falta de reconocimiento de las aportaciones efectuadas por los asegurados antes del año 1962, no obstante que este Tribunal les ha reconocido validez desde hace muchos años en reiterada jurisprudencia; entre otras situaciones; en virtud de lo cual debe establecerse un estado de cosas inconstitucional generalizado en materia previsional, dirigido a hacer que la ONP actúe de manera más eficiente y sensible a los derechos fundamentales de los asegurados.
[...]

HA RESUELTO

3. DECLARAR un estado de cosas inconstitucional en relación a la conducta omisiva por parte del Ministerio de Salud y de Essalud de no conformar comisiones médicas calificadoras de incapacidad por enfermedad profesional en número suficiente y a nivel nacional.

4. DISPONER que, en el plazo de 1 (un) año, el Ministerio de Salud y Essalud implementen comisiones médicas calificadoras de incapacidad por accidente de trabajo y enfermedad profesional en sus principales establecimientos de salud, a nivel nacional, que cumplan los estándares nacionales e internacionales.
5. DISPONER que el Ministerio de Salud y Essalud informen, en el término de 1 mes, acerca del plan de trabajo y cada tres meses acerca del avance del mismo, relativo a la implementación de comisiones médicas calificadoras de incapacidad por accidente de trabajo y enfermedad profesional.
6. DISPONER la notificación de la presente sentencia, a través de la Secretaría General de este Tribunal, a las mencionadas entidades públicas para los fines pertinentes.
7. DECLARAR un estado de cosas inconstitucional generalizado con relación al ejercicio de sus competencias por parte de la Oficina de Normalización Previsional; exhortándose al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo, cada uno en el marco de sus competencias, actúen de modo integral atendiendo a la necesidad de una reestructuración integral de todas las áreas de la ONP, a efectos de hacerla más eficiente y sensible a las importantes funciones que se le ha encomendado.

2.10. El requerimiento a los estudiantes de un instituto policial de declarar si son padres o no, y que, como consecuencia de ello, se los separe o imponga una falta

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Dogner Lizith Díaz Chiscul contra el presidente del Consejo de Disciplina de la Policía Nacional del Perú y otro. Sala 2. Expediente 01126-2012-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 13 de septiembre de 2014.

23. Esta situación, en criterio del Tribunal Constitucional, tiene un efecto pernicioso cuyas consecuencias son contrarias a la Constitución y afectan a quienes, por mandato del artículo 4º, deben ser objeto especial por parte del Estado: los niños y las madres.
24. Ello ocurre porque en su afán de seguir estudios en una escuela policial, los hombres que ya son padres saben que no pueden declarar tal hecho, y como consecuencia de ello se podrían negar a reconocer a sus hijos y/o a asumir las responsabilidades que derivan de tal reconocimiento. Evidentemente ello no es intención de los institutos de formación policial, pero la práctica de exigir que quienes se forman en ello no tengan hijos pues de hacerlo, serán sancionados en su institución educativa, tiene el efecto pernicioso precitado. Resulta pues increíble que quienes son formados para -conforme al mandato constitucional contenido en el artículo 166º de la Constitución-, garantizar, mantener y restablecer el orden interno; para prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; para garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado, así como para prevenir, investigar y combatir a la delincuencia, tengan que aprender primero a vulnerar la

Constitución y el ordenamiento jurídico, al verse obligados a mentir, por temor a las "sanciones" que derivan del hecho de ser padre -como si esto último fuera ilegal o configure una conducta funcional-.

25. Y es que, así como el embarazo de una alumna, cadete o estudiante no es un hecho que pueda limitar o restringir su derecho a la educación, ello tampoco puede afectar a quien es padre de un niño o niña. Por ello, ningún manual o reglamento interno de ningún colegio, instituto, universidad o escuela pública o privada puede, ni explícita ni implícitamente, tipificar como infracción, falta o causal de mala conducta, el embarazo de una alumna, estudiante o cadete. Dicho de otro modo, ninguna autoridad pública o particular puede impedirle a una mujer estudiar normalmente por encontrarse en estado o por ser madre, ni tampoco impedirsele a quien es padre de un niño o niña.

[...]

HA RESUELTO

[...]

2. Declarar, como un Estado de Cosas Inconstitucional, que la declaración de paternidad o maternidad en una institución educativa policial o militar se constituya en una falta o argumento que dé lugar a una sanción administrativa en contra de quien tiene la condición de padre o madre; en consecuencia: ORDENA que las instituciones educativas policiales o militares se abstengan de imponer sanciones o de considerar un demérito la condición de padre o madre de sus estudiantes.

2.11. La acción, de la Oficina de Normalización Previsional temeraria, obstructiva y contraria a la jurisprudencia y precedentes del Tribunal Constitucional en los procesos judiciales relacionados a los derechos pensionarios que administra

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Oficina de Normalización Previsional (ONP) contra la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Lima. Pleno. Expediente 05561-2007-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 14 de abril de 2010¹⁶.

27. En tal sentido, este Colegiado considera que las situaciones descritas, relativas a la gestión de la ONP en los últimos años y, en especial, su accionar en los procesos judiciales frente a las reclamaciones de los pensionistas y jubilados de los diferentes regímenes pensionarios, merecen ser investigadas en las instancias correspondientes, ya sea por parte del propio Congreso de la República, en el marco de sus facultades a que se contrae el artículo 102.2 de la Constitución, o por los órganos

¹⁶ El recurrente interpuso la demanda solicitando que se declare inaplicable la sentencia de vista de fecha 10 de noviembre de 2004 expedida en un proceso de cumplimiento. Al respecto, afirmó que dicha resolución afectaba su derecho al debido proceso, por vulnerar los principios de cosa juzgada y la prohibición de reforma en peor, al haberse pronunciado sobre un extremo que no fue materia del recurso de apelación. Tras el análisis, el Tribunal resolvió infundada la demanda y declaró como un Estado de Cosas Inconstitucional la participación temeraria, obstructiva y contraria a la jurisprudencia y precedentes del Tribunal, de la ONP en los procesos judiciales relacionados a los derechos pensionarios que administra.

de Control de la Contraloría General de la República en el marco de sus funciones encomendadas en el artículo 82° de la Constitución, así como en su propia Ley Orgánica, de manera de controlar el uso de los recursos públicos en el pago de honorarios de abogados particulares y estudios que, en la mayoría de los casos, convierten el ejercicio de la abogacía y la defensa letrada en una suerte de fábrica de recursos y excepciones procesales que presentan a los despachos judiciales sin ningún escrúpulo ni control, pese a conocer de su evidente falta de sustento.

Tales comportamientos irresponsables y contrarios a la ética profesional de la abogacía, resultan doblemente perniciosos. Por un lado, generan frustración y desasosiego en los pensionistas que no cuentan con los recursos para hacer frente a las "estrategias legales" del propio Estado, y por otro, abarrotan los despachos judiciales, distrayendo la atención que merecen los casos que realmente requieren la actuación inmediata y oportuna de los órganos jurisdiccionales en defensa de los derechos fundamentales.

28. De otro lado, las actuaciones judiciales de los abogados contratados por la ONP ponen también de manifiesto ante este Colegiado que la entidad recurrente viene utilizando los procesos constitucionales para desacatar sentencias constitucionales que tienen calidad de cosa juzgada, sin tener ningún fundamento jurídico que la ampare, por lo que las instancias judiciales encargadas de la ejecución de dichas sentencias deben utilizar las facultades coercitivas contenidas en los artículos 22° y 59° del Código Procesal Constitucional. Se tiene además que en el caso de autos la recurrente, al haber presentado una demanda de amparo con argumentos que claramente se contraponen a lo resuelto por este Colegiado en casos similares y de los que la referida entidad ha sido debidamente notificada, ha incurrido en temeridad procesal manifiesta, resultando de aplicación el artículo 56° del Código Procesal Constitucional.

[...]

32. En tal sentido, este Colegiado invoca a los entes del Estado, en particular a las más altas autoridades de la ONP y del Poder Ejecutivo, a efectos de que al evaluar el rendimiento o calidad del servicio profesional de los abogados y procuradores, no dejen de atender estos principios básicos de su actuación. El Estado no puede propiciar la defensa legal que no se sustente en un estricto comportamiento ético o que no esté basado en los deberes de lealtad, veracidad y justicia, principios de los que no puede desprenderse el ejercicio profesional de la abogacía en el marco de un Estado Constitucional de Derecho. Desde el Estado, no se puede pagar por recursos dilatorios o por entorpecer la justicia sin incurrir en un doble discurso o una doble moral, en la que por un lado se actúa para hacer cumplir la ley y, por otro, el propio Estado se convierte en violador de la ley y los derechos.

Como se ha tenido ocasión de establecer en otra ocasión, "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" (STC 3149-2004-ATC).

34. Todo lo desarrollado *supra* debe ahora perecer una consideración de conjunto por parte de este Colegiado. Frente al accionar de la ONP, manifiestamente incompatible con los roles que se le encomienda desde la Constitución (en cuanto gestora de los derechos previsionales conforme lo prevén los artículos 10 y 11 de la Constitución), no basta una actuación aislada. Los poderes públicos, y en especial el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas, tienen la obligación de actuar de manera inmediata conforme a los lineamientos que corresponde a este Colegiado emitir en esta ocasión, y que responden a la necesidad de garantizar de la manera más eficaz los derechos de los pensionistas, directamente afectados con el accionar de la ONP, tal como ha quedado establecido en éste y otros casos.

De ahí que resulte pertinente, en esta ocasión, utilizar una vez más la técnica de la declaración de una situación de hecho incompatible con la Constitución, esta vez con relación a la contratación de estudios jurídicos o abogados independientes para el patrocinio de los intereses de la ONP en los procesos en los que están en juego derechos de naturaleza constitucional. Por lo demás, se trata de dotar de efecto expansivo general a las consideraciones realizadas en esta ocasión, de manera que esta sentencia pueda ser invocada por otros pensionistas que en la fecha tengan procesos abiertos con similares pretensiones y en los que la ONP se resiste a acatar las decisiones judiciales.

[...]

36. En el presente caso, los actos que se ha podido constatar no son aislados, sino que forman parte de una conducta sistemática de la ONP, amparada en normas reglamentarias que permiten y dan sustento a la tercerización de los servicios legales sin un mecanismo de control adecuado que garantice los derechos de los pensionistas. La constatación de que se trata de una actuación sistemática se desprende del copioso número de causas que se ha tenido ocasión de analizar a raíz del caso de autos.

Un problema de estas dimensiones no puede ser afrontado sino con una actuación integral y con la colaboración de los demás poderes públicos involucrados. Es por ello que una sentencia como la aquí se pronuncia participa de este temperamento de colaboración con los demás poderes, a quienes corresponde la actuación inmediata para superar la serie de anomalías que aquí se han constatado y que deben ser removidas, en la medida que suponen una seria interferencia en el goce efectivo de los derechos de los pensionistas de los diferentes sistemas que administra la ONP.

[...]

39. Siendo esto así y con base en jurisprudencia precedente, este Colegiado encuentra, sobre la base de los hechos expuestos, que en el presente caso se ha configurado una situación de hecho incompatible con la Constitución, específicamente la contratación de estudios y abogados para asumir la defensa de los intereses de la ONP frente a los reclamos

de los pensionistas de los diferentes regímenes pensionarios que administra este Organismo Público Descentralizado correspondiente al Sector Economía y Finanzas. Dicho Estado de Cosas Inconstitucional afecta los derechos de los pensionistas y genera, al mismo tiempo, importantes asignaciones presupuestales que se destinan no sólo a la contratación de estos estudios de abogados, sino que las demandas, en muchos casos manifiestamente infundadas que presentan estos abogados, constituyen al mismo tiempo un porcentaje considerable en la carga de la justicia constitucional. convirtiéndose, por tanto, en un serio obstáculo para el acceso a la justicia constitucional de muchas otras personas que ven postergadas las respuestas a sus casos debido a que los órganos judiciales deben responder estas demandas de la ONP.

40. En tal sentido, la declaración de un Estado de Cosas inconstitucional, con relación a la contratación de estudios de abogados, y en general de profesionales encargados de la defensa de los intereses de la ONP mediante procesos judiciales, debe merecer una reestructuración integral, conforme a los considerandos de esta sentencia, a fin de impedir que en el futuro se vuelvan a presentar demandas con él único ánimo de dilatar la atención de los derechos de los pensionistas, sobre todo cuando respecto de tales derechos exista un criterio jurisprudencial establecido e inequívoco sobre la materia, ya sea de parte del Poder Judicial o de este Colegiado.

41. El mandato contenido en esta sentencia, referido a la reestructuración de los procesos de contratación de servicios legales para la defensa de los intereses de la ONP mediante procesos judiciales, no impide, desde luego, que el Congreso de la República o el propio Poder Ejecutivo, cada uno en el marco de sus competencias constitucionales, actúen de modo integral atendiendo a la necesidad de una reestructuración integral de todas las áreas de la ONP. a efectos de hacerla más eficiente y sensible a las importantes funciones que se le ha encomendado.

[...]

HA RESUELTO

[...]

2. Declarar, como un *Estado de Cosas Inconstitucional*, la participación temeraria, obstructiva y contraria a la jurisprudencia y precedentes de este Tribunal de la ONP en los procesos judiciales relacionados a los derechos pensionarios que administra; en consecuencia:

a) ORDENA a las instancias judiciales que tienen en curso procesos en los que la pretensión esté referida al pago de intereses o devengados como consecuencia de la actuación renuente y unilateral de la ONP, apliquen los criterios jurisprudenciales de este Colegiado, dando por concluidos los procesos judiciales relacionados a reclamos de los pensionistas e imponiendo las medidas disciplinarias a que hubiera lugar a los abogados patrocinantes.

b) ORDENA a la ONP para que en los próximos 3 días posteriores a la publicación de la presente sentencia, se allane o se desista de toda demanda constitucional que tuviera en curso y en el que la única pretensión esté referida a la misma materia de la presente demanda, bajo apercibimiento para el titular del pliego de incidir en desacato a la autoridad judicial.

c) ORDENA a la ONP dar inmediato cumplimiento a la sentencia expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima (Exp. N." 2298-2004) a favor de don Grimaldo Díaz Castillo, bajo apercibimiento de solicitar la destitución del cargo de Jefe Nacional de la ONP de don José Luis Chirinos Chirinos, notificándolo para dicho efecto de manera personal en el domicilio de la referida entidad. de conformidad con lo previsto en el artículo 22 del Código Procesal Constitucional

2.12. La falta de una política de tratamiento y rehabilitación de la salud mental de personas que se encuentran sujetas a medidas de seguridad de internación por padecer de una enfermedad mental

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Pedro Gonzalo Marroquín Soto contra el Director del Instituto Nacional Penitenciario (INPE). Sala 2. Expediente 03426-2008-PHC/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 02 de septiembre de 2010.

23. De lo desarrollado hasta aquí se aprecia que uno de los principales problemas que impide la ejecución de la medida de internación del favorecido ordenada en un proceso penal es la falta de recursos logísticos (camas) en los establecimientos de salud mental. En efecto, de autos se aprecia que una de las razones por las que el Hospital Víctor Larco Herrera no procedió al internamiento del beneficiario Marroquín Soto es la falta de camas, pues según la Directora General de este Hospital, doña Cristina Eguiguren Li, esta área cuenta con tan sólo 12 camas, las mismas que se encuentran ocupadas por otros pacientes varones que se encuentran cumpliendo medida de internación (fojas 61).

24. Por cierto esta situación de hecho no es nueva ni aislada, sino antigua y frecuente, toda vez que la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N° 102 de diciembre de 2005, titulado "**Salud mental y derechos humanos: La situación de los derechos de las personas internadas en establecimientos de salud mental**", puso de relieve que "*la falta de camas en los hospitales que brindan servicios de salud mental ha llevado a que actualmente permanezcan internadas en establecimientos penitenciarios 58 personas con enfermedades mentales. Algunas de estas personas se encuentran de manera permanente en el tópic del penal o, incluso, en celdas denominadas cuartos de meditación*". (En: <http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>).

[...]

26. Más todavía, ya en sentencia anterior este Tribunal ha señalado que: "**b)** *El Estado debe contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud mental, así como programas preventivos, curativos y de rehabilitación. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, así como condiciones sanitarias adecuadas (...), d)* *El Estado debe abstenerse de*

realizar actuaciones y de omitir las obligaciones que supongan la supresión del servicio de salud mental, la suspensión injustificada de los tratamientos una vez iniciados o el suministro de medicamentos, sea por razones presupuestales o administrativas” (Exp. N° 2480-2008-PA/TC, fundamento 16).

27. Sobre esta base este Colegiado considera que no puede alegarse deficiencias del propio Estado para evitar el cumplimiento de un mandato judicial que dispone la internación de una persona que padece una enfermedad mental a efectos de que sea sometida a un tratamiento médico especializado. Por tanto, constituye un imperativo que se adopten las medidas inmediatas, a fin de reducir, y mejor aún, desaparecer el déficit de los recursos logísticos y otros, por lo que, el Ministerio de Economía y Finanzas debe incrementar el presupuesto al Ministerio de Salud y éste ampliar la cobertura correspondiente en los centros hospitalarios para mejorar la condiciones de vida de las personas que adolecen de enfermedad mental.
28. Asimismo, otro de los factores no menos importante que impide la ejecución de las medidas de internación es la omisión del Poder Judicial, más concretamente de los jueces que conocen los procesos penales en etapa de ejecución, quienes no emiten pronunciamiento sobre los informes médicos que le son remitidos por los directores de los centros hospitalarios recomendando el cese de dicha medida. Esta situación tampoco es nueva o aislada, sino antigua y frecuente, toda vez que, la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N° 102 de diciembre de 2005, titulada **“Salud mental y derechos humanos: La situación de los derechos de las personas internadas en establecimientos de salud mental”**, señaló que *“aun cuando en muchos casos los directores de los hospitales emiten los referidos informes médicos, indicando que los/las pacientes se encuentran en condiciones de alta, estos informes no son tomados en consideración por los/las jueces que dispusieron las medidas de internación”* (En: <http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>). En ese sentido, resulta preciso señalar que los jueces que conocen los procesos en ejecución deben cumplir con evaluar periódicamente sobre la base de los informes médicos que les son remitidos, la conveniencia o no de levantar las referidas medidas de seguridad de internación o, en su caso, la posibilidad de que dichas personas reciban tratamiento ambulatorio.
[...]
33. Tal como se dijo *supra*, si bien el problema es de orden estructural; sin embargo, de autos también se aprecia que las autoridades del INPE, así como las autoridades de salud, sólo se han limitado, de *un lado*, a la remisión de documentos y al traslado del favorecido a los centros hospitalarios, y de *otro lado*, a señalar la imposibilidad material para el internamiento del beneficiario por falta de camas, debido a que los jueces no disponen el cese de la medida pese a haberse recomendado el alta médica; no han realizado tampoco gestiones intra e interinstitucionales para superar el problema, tales como la puesta en conocimiento de los titulares del sector, la solicitud de los recursos materiales y económicos

necesarios, la celebración de determinados convenios o acuerdos interinstitucionales o de otra índole, etc.

[...]

HA RESUELTO

[...]

2. Declarar, como un estado de cosas inconstitucional, la falta de una política de tratamiento y rehabilitación de la salud mental de personas que se encuentran sujetas a medidas de seguridad de internación por padecer de una enfermedad mental; en consecuencia:

a. ORDENAR al Ministerio de Economía y Finanzas para que adopte las medidas necesarias que permitan el incremento gradual del presupuesto destinado al Ministerio de Salud, y concretamente, a los centros hospitalarios de salud mental de país.

b. ORDENAR al Poder Judicial la adopción de las medidas correctivas para que todos los jueces del país emitan pronunciamiento oportuno sobre los informes médicos que les son remitidos por las autoridades de salud, que recomiendan el cese de la medida de seguridad de internación.

c. EXHORTAR al Congreso de la República para que proceda a la aprobación de una ley que regule el tratamiento, supervisión, procedimiento, ejecución y cese de las medidas de seguridad de internación.

d. EXHORTAR al Poder Ejecutivo que adopte las medidas necesarias que tengan por objeto superar de manera inmediata y eficaz las situaciones de hecho que dan lugar al quebrantamiento de la Constitución, fortaleciendo los niveles de coordinación con el Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, el Ministerio de Economía y Finanzas, etc.

2.13. Los comportamientos renuentes, sistemáticos y reiterados, de los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, así como 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

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Gloria Marleni Yarlequé Torres contra el Director de la Unidad de Gestión Educativa de Jaén. Sala 2. Expediente 03149-2004-PC/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 10 de octubre de 2005.

1. La recurrente solicita, el cumplimiento de la Resolución Directoral N.º 00794-EDJAEN 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 SI. 2,624.72 nuevos soles, por concepto de subsidios por luto y sepelio que le corresponde, conforme a Ley.

[...]

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- I 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 funcionarios del Sector Educación y del Ministerio de Economía y Finanzas se ha convertido en sistemática.
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 prácticas, 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 una 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 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.

[...]

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 constatarse 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.

[...]

HA RESUELTO

[...]

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.

2.14. La aplicación de sanciones basadas en el artículo 8 del Decreto Supremo 002-92-TR, por parte de la Sunat a sus trabajadores

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Sindicato de Trabajadores Tributarios y Aduaneros (STTA) contra la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), y otros. Sala 2. Expediente 04539-2012-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 18 de julio de 2017¹⁷.

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 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:

¹⁷ El recurrente solicitó principalmente que 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. Al respecto, alegan la vulneración de sus derechos a la libertad sindical, a la libertad de trabajo, a la defensa y al debido proceso. Tras el análisis, el Tribunal declaró fundada la demanda e inaplicable el artículo 8 del Decreto Supremo 002-92-TR. Asimismo, declaró 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.

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.

[...]

HA RESUELTO

[...]

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:

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.

2.15. El incumplimiento permanente y constante del Poder Judicial en la ejecución de la sentencia de fecha 16 de noviembre de 1998, en perjuicio de los trabajadores de la Municipalidad de Lima

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Lima contra la Municipalidad Metropolitana de Lima. Sala 2. Expediente 01722-2011-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 22 de julio de 2013¹⁸.

30. Este Tribunal no puede dejar de advertir que la ejecución de la presente sentencia resulta una materia singular, no solo porque presenta una demora excesiva en su ejecución desde su emisión, sino también porque dicha demora ha sido advertida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de la Sentencia de fecha 7 de febrero de 2006, recaída en el Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú, pronunciamiento a través

¹⁸ El sindicato interpuso la demanda cuestionando principalmente la aplicabilidad del documento denominado "Escritura Pública de Transacción Extrajudicial Integral" de fecha 5 de octubre de 1998, suscrita por el apoderado de la Municipalidad ejecutada y el recurrente, como un acto jurídico válido de cumplimiento de la sentencia constitucional de fecha 16 de noviembre de 1998. Al respecto, el sindicato alegó la vulneración de sus derechos laborales. Tras el análisis, el Tribunal declaró fundada la demanda y expuso como un Estado de Cosas Inconstitucional la ejecución de la sentencia constitucional de fecha 16 de noviembre de 1998.

del cual se ordenó al Perú procurar el cumplimiento de las 24 sentencias judiciales de los trabajadores afiliados al Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Lima, en el plazo de 1 año de emitida dicha sentencia, situación que aún se mantiene pendiente.

31. Es por ello que, el Tribunal Constitucional como supremo defensor de los derechos fundamentales, no puede resultar ajeno a la situación inconstitucional que presente el cumplimiento de la sentencia de autos, tanto más cuando en el presente caso, de acuerdo con la Resolución N.º 51, de fecha 6 de agosto de 2007 (f. 67), emitida por el Sexagésimo Cuarto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, en el presente proceso se ha determinado como beneficiarios del citado mandato internacional a 304 ciudadanos peruanos, muchos de los cuales se han venido presentando en la ejecución de la sentencia y que se encontrarían en la misma situación que el demandante, pues incluso dos grupos de beneficiarios interpusieron recursos de nulidad contra la resolución cuestionada en estos autos alegando las mismas razones que el recurrente (f. 2434 y 2440), mientras que de fojas 83 a 614, de 1969 a 1989, de 2494 a 2521, de 2697 a 2736, de 1291 a 1308 y mediante el escrito de fecha 9 de julio de 2012 presentado ante esta instancia –que podrían no resultar ser la totalidad de escrituras o convenios que se han presentado en estos autos–, se aprecia la existencia de un conjunto de documentos denominados “escrituras públicas y convenios de ejecución de sentencias” que tendrían la misma finalidad que la contenida en el documento de fecha 5 de octubre de 1998 analizado en la presente resolución, y que al igual como ha sucedido con el actor, han sido consideradas por las instancias judiciales precedentes como parte del cumplimiento de la sentencia de autos.
32. Dicha situación permite constatar en estos autos que los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial vienen incurriendo en una conducta permanente y constante de incumplimiento de la sentencia constitucional de fecha 16 de noviembre de 1998, permitiendo a su vez su incumplimiento por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, pues desde su emisión hasta la fecha han transcurrido más de 12 años sin que se haya dado un efectivo cumplimiento de sus propios términos, conducta omisiva que a la fecha ha desencadenado la violación masiva y/o generalizada de varios derechos fundamentales de los beneficiarios de dicho mandato en la etapa de ejecución, como son los derechos a la tutela procesal efectiva en su dimensión de la ejecución de sentencias en sus propios términos, el derecho a ejecutar la sentencia en un plazo razonable y el derecho al trabajo, afectaciones que en el caso concreto perjudican tanto a los beneficiarios que han sido determinados por la jurisdicción internacional como a los determinados por la jurisdicción interna.
33. Resulta, pues, evidente que los hechos antes descritos resultan contrarios a la Constitución y a la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, situación que en circunstancias similares ha permitido a este Colegiado a través de su jurisprudencia aplicar la figura del estado de cosas inconstitucional para efectos de procurar una mejor tutela en la restitución de dichos derechos, facultad que en el presente caso se hace necesaria ejercitar dada la connotación de las obligaciones internacionales que

mantiene el Perú como país firmante de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, pues en el presente caso se está ante un mandato jurisdiccional de la Corte Interamericana que tanto el Tribunal Constitucional como el Poder Judicial deben acatar como entidades integrantes del Estado peruano. Corresponde anular los efectos de las resoluciones cuestionadas y ordenar al juez de ejecución que emita nueva resolución tomando en cuenta el análisis vertido en la presente resolución y las particularidades que presente de cada uno de los casos de los beneficiarios de estos autos.

HA RESUELTO

[...]

2. Declarar el estado de cosas inconstitucional en la ejecución de la sentencia constitucional de fecha 16 de noviembre de 1998, y en consecuencia ORDENA al Vigésimo Noveno Juzgado Civil de Lima que en un plazo no mayor de un mes de devueltos los actuados a su conocimiento, emita nueva resolución en la etapa de ejecución de la sentencia constitucional de fecha 16 de noviembre de 1998, teniendo en cuenta el razonamiento expresado en la presente resolución.

2.16. El tratamiento legislativo desigual e injustificado ante la prohibición de doble percepción de ingresos para los pensionistas del Estado

Tribunal Constitucional del Perú. Caso demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos del Decreto Legislativo 1133 "Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de pensiones del personal militar y policial". Expediente 00009-2015-PI/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 30 de abril de 2019.

81. Ahora, si bien las disposiciones impugnadas no vulneran el primer párrafo del artículo 174 de la Constitución, cabe examinar aún si la Tercera Disposición Final y Transitoria del Decreto Legislativo 1133 es conforme con la Constitución, específicamente con el principio de igualdad. En efecto, en diferentes extremos de la demanda se alega que las disposiciones del Decreto Legislativo 1133 generan un "tratamiento discriminatorio económico" (sic), "estableciendo arbitraria e inconstitucionalmente dos (02) grupos de pensionistas del Decreto Ley 19846 (...) antes del 10 de diciembre de 2012 y después de la indicada fecha" (páginas 16, 28, 36, entre otros). Unas de esas disposiciones es precisamente la aludida Tercera Disposición Final y Transitoria del Decreto Legislativo 1133.
82. Esta Disposición Complementaria Final introduce un trato diferenciado entre pensionistas del Decreto Ley 19846 en cuanto a la denominada

doble percepción de ingresos (percibir remuneración y pensión a la vez):

- Grupo 1: pensionistas del Decreto Ley 19846 que pasaron al retiro *antes* del 10 de diciembre de 2012, que pueden percibir, a la vez, su pensión (más conceptos adicionales), y la nueva remuneración por reingreso al Estado;
- Grupo 2: pensionistas del Decreto Ley 19846 que pasaron al retiro *después* del 10 de diciembre de 2012, que pueden percibir, a la vez, su pensión (sólo en porcentajes que van desde 70% al 14%, según el rango del oficial o sub-oficial) y la nueva remuneración por reingreso al Estado.

83. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional estima que si bien, conforme a reiterada y uniforme jurisprudencia, es permitido que el legislador pueda establecer diferencias entre distintos grupos de pensionistas de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional al crear un nuevo régimen de pensiones, ello no puede justificar que todas las diferencias *per se* sean válidas. Ese es el caso de la diferencia contenida en el referido grupo 2 respecto de los porcentajes que van desde 70% al 14%, según se trate de un oficial o sub-oficial. Para este Tribunal, dicha diferencia carece de un criterio razonable que la justifique. Si ya en la remuneración se han establecido diferencias en los montos que se percibe, según el grado de oficial o sub-oficial, no existe ninguna razón que justifique que en las pensiones de dichos militares o policías se establezcan porcentajes, los que incluso llegan a ser desproporcionados. Si la finalidad de las pensiones es asignar un monto de dinero que permita al pensionista cubrir necesidades básicas de subsistencia, entonces carece de relevancia si el pensionista es un General de División, Vicealmirante, Teniente General (70% de la pensión) o un Técnico de Primera o Sub Oficial Técnico (14% de la pensión).

84. Por tanto, el Tribunal Constitucional considera que deben declararse inconstitucionales los extremos "un porcentaje de" y "de acuerdo a la siguiente tabla:", además de la referida tabla, del segundo párrafo de la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133.

85. A raíz de lo expuesto, este Tribunal no puede dejar de pronunciarse respecto del tratamiento que el legislador viene dando a la "doble percepción de ingresos" (percibir remuneración y pensión a la vez), pues para todo el sistema civil (Ley Marco del Empleo Público, Ley Servir, Decreto Ley 19990 y Decreto Ley 20530, entre otros), e incluso para los pensionistas militares o policiales del Decreto Legislativo 1133, se encuentra *prohibida* la "doble percepción de ingresos", mientras que sólo

para los pensionistas militares o policiales del Decreto Ley 19846 se encuentre permitida. Veamos un cuadro que lo explica mejor:

DOBLE PERCEPCIÓN DE INGRESOS (percibir remuneración y pensión a la vez)					
Sistema Civil			Sistema Militar-Policial		
Decreto Ley 19990 (Artículo 45)	Decreto Ley 20530 (Artículos 17 y 54)	Ley 28175 MARCO DEL EMPLEO PÚBLICO (Artículo 3)	Ley 30057 SERVIR (Artículo 38)	Decreto Legislativo 1133	Decreto Ley 19846
Prohibido	Prohibido	Prohibido	Prohibido	Prohibido	PERMITIDO

86. No cabe duda de que el legislador puede establecer reglas excepcionales para trabajadores o pensionistas de un sistema público especial como el militar-policial. Lo que no puede hacer el legislador es establecer diferencias irrazonables entre lo que podríamos llamar el sistema civil y un determinado sector del sistema militar en cuanto a la prohibición de doble percepción. ¿Por qué a todo pensionista "civil", e incluso al pensionista militar o policial del Decreto Legislativo 1133, se le suspende su pensión si ingresa a laborar nuevamente para el Estado, pero al pensionista militar o policial del Decreto Ley 19846, no se le suspende su pensión? Al respecto, no se aprecia ninguna razón que lo justifique.

Pero ello no da mérito para declarar inconstitucional la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133, que establece la doble percepción de ingresos para los pensionistas del Decreto Ley 19846, pues aquí nos encontramos en el ámbito de lo que se ha denominado como lo *constitucionalmente posible*, es decir, de aquello que la Constitución ha confiado al legislador. En efecto, el artículo 40 de la Constitución delega a la "ley" la regulación los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos, además de establecer, entre otras disposiciones, que "Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente", lo que claramente alude a la prohibición de doble percepción de "remuneraciones", salvo la remuneración docente, pero no a alguna prohibición de doble percepción de ingresos (remuneración y pensión, a la vez), por lo que dependerá del legislador la forma de regular éste ámbito.

Sin embargo, tal actividad discrecional del legislador, para sea conforme con la Constitución, debe tener en consideración, ineludiblemente, otros

principios constitucionales que resulten relevantes, tales como el de igualdad ante la ley o el de interdicción de la arbitrariedad.

87. Teniendo en cuenta lo expuesto, en el sentido de haberse identificado un tratamiento legislativo dispar e injustificado en cuanto a la prohibición de doble percepción de ingresos para los pensionistas del Estado, el Tribunal Constitucional estima que corresponde declarar un estado de cosas inconstitucional en cuanto a dicho tratamiento legislativo por lo que corresponde que el Poder Legislativo adopte las medidas necesarias para corregir dicho estado en el plazo de 1 año. De no hacerlo en dicho plazo, el Tribunal Constitucional, en la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencias, podrá adoptar las medidas que estime necesarias para tal efecto.

HA RESUELTO

[...]

5. Declarar un estado de cosas inconstitucional respecto del tratamiento legislativo desigual e injustificado ante la prohibición de doble percepción de ingresos para los pensionistas del Estado, correspondiendo que el Poder Legislativo adopte, **en el marco de las disposiciones constitucionales y presupuestarias**, las medidas adecuadas para corregir dicho estado en el plazo de un año. De no hacerlo en dicho plazo, el Tribunal Constitucional, en la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencias, podrá adoptar las medidas que estime necesarias para tal efecto.

2.17. La inconstitucionalidad formal en el ámbito de la reserva de ley del Régimen de Percepciones del IGV

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Importadora y Exportadora A.S. S.C.R.L. contra la Sunat. Expediente 06626-2006-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 12 de junio de 2007.

§ 8. Los fundamentos de la sentencia prospectiva y su aplicación al presente caso

62. Mediante la técnica de las sentencias prospectivas y cuando las circunstancias del caso ameriten, el Tribunal Constitucional modula los efectos de su fallo *pro futuro* o, lo que es lo mismo, lo suspende en el tiempo, con el objeto de que el Legislador o de suyo el Ejecutivo subsanen las situaciones de inconstitucionalidad detectadas en las normas evaluadas. La modulación de tales efectos, propia de un proceso de inconstitucionalidad, también es trasladable al proceso constitucional de amparo, cuando se haya detectado un estado de cosas inconstitucionales.

63. Detectada la inconstitucionalidad formal del Régimen de Percepciones del IGV, *que evidentemente no solo atañe a la situación del demandante - interpartes- sino a todas las personas sujetas al Régimen*, la razón fundamental que obliga a este Colegiado a aplicar este tipo de sentencias en este caso se sustenta en las implicancias negativas que podría generar un fallo con efectos inmediatos en el plan de lucha contra la evasión fiscal y en la propia recaudación del impuesto; más aún, considerando que en el estudio del caso no se han detectado vicios de inconstitucionalidad respecto a las cuestiones de fondo.
64. Y es que una de las funciones del Tribunal en el Estado Constitucional es lograr la eficacia integradora del sistema jurídico, buscando salvar las imperfecciones del sistema, a través de decisiones ponderadas, evitando que en dicho ejercicio no se genere una situación más gravosa que la imperante mientras subsistía la inconstitucionalidad detectada.
65. Por consiguiente este Colegiado considera prudente otorgar un plazo al Legislador para que corrija las imperfecciones detectadas respecto a la Reserva de Ley, plazo que vence el 31 de diciembre del 2007. Durante el referido periodo, la aplicación del Régimen conforme a su actual regulación subsiste; no obstante, ello no impide que los contribuyentes puedan cuestionar los efectos confiscatorios del Régimen en su caso particular, conforme se señaló en el fundamento 39 supra.

HA RESUELTO

[...]

3. Habiéndose detectado el estado de cosas inconstitucionales en lo referido al ámbito formal de la Reserva de Ley, los efectos de la presente sentencia se suspenden en este extremo, hasta que el Legislador regule suficientemente el Régimen de Percepciones IGV, en observancia del principio constitucional de Reserva de Ley, en un plazo que no exceda del 31 de diciembre del 2007.

SENTENCIAS RELEVANTES

- Expediente 00889-2017-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00889-2017-AA.pdf>
- Expediente 00617-2017-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00617-2017-AA.pdf>
- Expediente 05811-2015-PHC/TC
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/05811-2015-HC.pdf>
- Expediente 04007-2015-PHC/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/04007-2015-HC.pdf>
- Expediente 02744-2015-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/02744-2015-AA.pdf>
- Expediente 00853-2015-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00853-2015-AA.pdf>
- Expediente 00009-2015-PI/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00009-2015-AI.pdf>
- Expediente 05436-2014-PHC/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/05436-2014-HC.pdf>
- Expediente 00799-2014-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00799-2014-AA.pdf>
- Expediente 04539-2012-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/04539-2012-AA.pdf>
- Expediente 01126-2012-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/01126-2012-AA.pdf>
- Expediente 00015-2012-PI/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00015-2012-AI.pdf>

- Expediente 01722-2011-AA/TC
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/01722-2011-AA.html>
- Expediente 00017-2008-PI/TC
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00017-2008-AI.html>
- Expediente 03426-2008-PHC/TC
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03426-2008-HC.html>
- Expediente 05561-2007-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/05561-2007-AA.pdf>
- Expediente 06626-2006-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/06626-2006-AA.pdf>
- Expediente 03149-2004-AC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03149-2004-AC.pdf>
- Expediente 02579-2003-PHD/TC
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>