

**LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN
MEDIANTE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL QUE DECLARA EL ESTADO DE COSAS
INCONSTITUCIONAL**

Wilder Ignacio Velazco*

INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Art. Recibido: 01/10/2019

Art. Aceptado: 04/11/2019

Art. Publicado: 30/12/2019

* Docente de la Universidad Nacional del Altiplano Puno expediente_4@hotmail.com

RESUMEN:

El Tribunal Constitucional en los últimos años ha venido emitiendo sentencias que declaran estado de cosas inconstitucional cuando advierte que se produce vulneración sistemática de los derechos fundamentales, concretamente, este órgano tuvo la oportunidad de declarar estado de cosas inconstitucional un caso indicando que se debía garantizar la disponibilidad y accesibilidad a la educación de personas de extrema pobreza del ámbito rural, ello a raíz de que constató que este sector de la población no gozaba de acceso a la educación. La problemática abordada fue el impacto que tienen este tipo de sentencias en la eficacia y respeto de los derechos fundamentales. Los métodos utilizados fueron el análisis documental y el interpretativo. Los resultados a los que se arribaron fueron: (i) el Tribunal Constitucional emplea este tipo de sentencias para brindar protección a la afectación de derechos fundamentales de carácter social –situación de vulneración sistemática de derechos y que los titulares son varias personas–, (ii) las sentencias sirven para exhortar a que el órgano o el poder público cumpla con sus obligaciones constitucionales y legales, y, (iii) la justicia constitucional hace seguimiento a sus sentencias para verificar si se ha cumplido con lo ordenado en la sentencia.

Palabras Claves: Derechos fundamentales, estado de cosas inconstitucional, sentencia constitucional y Tribunal Constitucional.

ABSTRACT:

In recent years, the Constitutional Court has been issuing sentences that declare a state of affairs unconstitutional when it warns that there is a systematic violation of fundamental rights, specifically, this body had the opportunity to declare a state of affairs unconstitutional a case indicating that the availability and accessibility to education of people of extreme poverty in rural areas, as a result of the fact that this sector of the population did not have access to education. The problem addressed was the impact that these types of sentences have on the effectiveness and respect for fundamental rights. The methods used were documentary and interpretative analysis. The results to which they arrived were: (i) the Constitutional Court uses these types of sentences to provide protection to the affectation of fundamental rights of a social nature - a situation of systematic violation of rights and that the holders are several people -, (ii) the judgments serve to exhort that the organ or the public power fulfill its constitutional and legal obligations, and, (iii) the constitutional justice follows its sentences to verify if the order in the sentence has been fulfilled.

Keywords: Fundamental rights, Unconstitutional state of affairs, Constitutional Sentence, Constitutional Court.

INTRODUCCIÓN

Las sentencias del Tribunal Constitucional que declaran el «Estado de cosas inconstitucional», de alguna manera, lo que buscan es proteger a un grupo mayor de la población (gran número de personas), se detecta la vulneración de un derecho por causas relacionadas con situaciones de bloqueo institucional, es una decisión de carácter compleja porque el cumplimiento de la misma, normalmente, involucra a varias entidades responsables, y, la decisión implementa un sistema de seguimiento para que sus efectos tengan impacto en la realidad y logre lo deseado (Rojas, 2017; Landa, 2007; Napurí, 2009; Vásquez, 2017). En ese sentido, es usual sostener que en este tipo de sentencias lo más importante es que la sentencia prevea un sistema de seguimiento o evaluación estratégica, debido a que los aspectos que llega a comprender son: i) legitimidad y reforzamiento del fuero judicial en la protección de los derechos constitucionales; ii) la insuficiente capacidad institucionales para solucionar los problemas de vulneración estructural de derechos fundamentales; iii) los costos de la decisión (cuáles es la erogación de los recursos que va causar); iv) el tamaño del grupo que exige la satisfacción de su derecho, y, v) contribución a los movimientos sociales en sus existencias de carácter social (la participación de los tribunales como entidades que colaboran con las luchas sociales que exigen mejoras en los derechos). Hay que considerar que las sentencias que declaran el Estado de cosas inconstitucional fueron importadas por el Tribunal Constitucional peruano. Dicho tipo de decisiones son utilizadas por la Corte Constitucional de Colombia, el mismo que se usa para expandir o extender el alcance de una sentencia porque es habitual sostener que una sentencia constitucional solo tiene efectos *inter partes*, por lo tanto, sus efectos no pueden ir más allá de lo que se ordena en la sentencia. Sin embargo, la lógica de las sentencias que declaran estado de cosas inconstitucional es distinta debido a que la intención es que sus efectos puedan replicarse más allá del caso concreto. El radio de acción de este tipo de decisiones se expande porque busca evitar la interposición de demandas y recursos de otras personas que se encuentran en la misma situación (ahorro de energía, tiempo y economía) (Abad, 2017a; Abad, 2017b; Vargas, 2003 y 2011).

Finalmente, en este artículo se abordan de forma sumaria sobre los alcances de las sentencias que declaran el estado de cosas inconstitucional, concretamente, se analiza si mediante este tipo de decisiones el Tribunal Constitucional ha logrado proteger el derecho a la educación. Con tal finalidad se ha procedido a revisar el marco teórico existente sobre el estado de cosas inconstitucional así como la forma en que viene utilizando el Tribunal Constitucional. Luego de la evaluación correspondiente se ha podido establecer que este tipo de sentencias son útiles para garantizar la eficacia de los derechos fundamentales, debido a que por cuestiones políticas o falta de interés para afrontar la problemática de vulneración de derechos, los órganos competentes incumplen con su obligación de proteger y promover la eficacia de los derechos, en tal sentido, este tipo de decisiones se convierten en herramientas eficaces para combatir la omisión o acción que suponga vulneración de derechos fundamentales.

MATERIALES Y MÉTODOS

La metodología empleada fue el análisis documental y la interpretación, el mismo que tuvo como finalidad recoger la información teórica vinculada al problema que se investigó, a la vez, la interpretación sirvió para comprender mejor la información recogida. El trabajo estuvo limitado a dar cuenta de las sentencias que declaran el estado de cosas inconstitucional, concretamente, se avocó a analizar aquella decisión que declaró la existencia de estado de cosas inconstitucional en materia educativa. Así, el campo de estudio estuvo conformado por la doctrina y la jurisprudencia que desarrolla el estado de cosas inconstitucional, ello con el propósito de conocer los alcances y la finalidad de este tipo de sentencias, además, establecer si la adopción de este tipo de decisiones son correctas o efectivas para la protección de los derechos fundamentales. Con relación a la técnica utilizada se debe precisar que fue observación-documental, el mismo que permitió tomar contacto con las fuentes bibliográficas y, fundamentalmente, con las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la materia que se aborda en este trabajo.

El modo en que se ha sistematizado la información recopilada fue sobre la base de las categorías de análisis, en tal sentido, correspondió establecer los mismos luego de una revisión exhaustiva de la bibliografía existente. En tal sentido, se procedió del siguiente modo: (i) conceptualización y precisión sobre la figura del estado de constitucional, (ii) clasificación de la información tanto teórica así como jurisprudencial vinculada a la categoría objeto de análisis, (iii) organización de la información con el propósito de presentar la postura o problemática que se aborda, y, (iv) determinación del impacto que poseen este tipo de sentencias del Tribunal Constitucional en la protección de los derechos fundamentales. Este procedimiento metodológico sirvió para dar cuenta que en los últimos años el Tribunal Constitucional viene adoptando diversas tipologías de sentencias con la finalidad de dar cobertura y proteger los derechos constitucionales de las personas, en especial, cuando se trata de derechos de carácter social como es el caso de la educación.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El uso de la técnica de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional por el Tribunal Constitucional peruano

El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de usar este tipo de sentencias en varias oportunidades, sin embargo, el caso inicial o con el que se inició fue en Arrellano Serquen contra el Consejo Nacional de la Magistratura (Exp. N° 03455-2004-PA/TC), en la cual utilizó la técnica de la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional. El tribunal explica que esta técnica lo toma de la jurisprudencia comparada, concretamente, la Corte Constitucional colombiana, ya que dicha corte fue la primera en usar este tipo de sentencias. Además, en tal sentencia el Tribunal Constitucional precisó que el objeto de dicho tipo de decisión es la 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.

En la misma sentencia, el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de señalar que con la declaración de una situación determinada como contraria a los valores constitucionales (Estado de Cosas Inconstitucional), lo que busca es establecer una serie de responsabilidades de parte de las entidades o instituciones concretas, ya que la situación o acto vulneratorio de derechos debe ser resuelta por las entidades competentes, a su vez, de este modo, permite allanar el camino en la búsqueda y satisfacción de los derechos comprometidos. En tal sentido, la estructura de este tipo de decisiones es del siguiente modo –siguiendo lo resuelto en el caso Arrellano Serquén–: (i) la técnica se emplea dentro de un proceso constitucional de la libertad, (ii) dicho tipo de sentencia supone 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, y, (iii) este tipo de sentencias tiene repercusiones generales, esto es, no solamente el resultado del proceso se circunscribe a un caso concreto, sino que se extiende a personas ajenas al proceso constitucional en el cual se origina la declaración.

Lo que se desprende es que cuando se declara el estado de cosas inconstitucional, en dicha sentencia se efectúa un requerimiento específico o genérico a uno o varios órganos públicos con el propósito de que los mismos ejecuten o implementen los mandatos que se ordenan en las sentencias, a su vez, este tipo de decisiones deben ser cumplidas en un plazo razonable, es decir, el órgano o institución competente debe comprometerse a implementar en un tiempo oportuno. También cabe anotar que la situación vulneradora de derechos, normalmente, se presenta por acción u omisión, en razón a que la entidad competente o bien deja de hacer o hace algo, pero indebidamente lo cual acarrea la vulneración de derechos. En el caso de que las organizaciones no cumplan con lo dispuesto en la sentencia constitucional, entonces, se producirá supuesto de incumplimiento de sentencia constitucional, el mismo que será sancionado según el Código Procesal Constitucional (Ahumada, 2005; Arango, 2016; Barriga, 2017; Chinchilla, 2009).

Es importante precisar que cuando se produce la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, habitualmente, supone que las autoridades efectúen determinadas acciones, ello en razón a que los mismos se consideran como contrarias a los derechos fundamentales, entonces, resultará urgente que las autoridades efectúen acciones inmediatas para solucionar el caso concreto, esto es, promuevan la implementación de políticas o estrategias que conlleven el cumplimiento de la sentencia. Si es que las autoridades no despliegan acciones tendientes a cumplir con la sentencia, entonces, quienes se ven afectados con la situación de vulneración de derechos se ven en la obligación de reiterar que se cumpla el mismo o, en el mejor de los casos, éstas se encuentran habilitadas para acudir a la represión de actos lesivos homogéneos. Entonces, con ello debe quedar claro que una sentencia emitida por el Tribunal Constitucional donde se declare estado de cosas inconstitucional, normalmente, debe suponer el cumplimiento y ejecución del mismo en los términos en que se establece, de lo contrario podrán solicitarse para que se reitere el cumplimiento del mismo.

En suma, a criterio del Tribunal Constitucional la característica esencial de la declaración de una determinada situación como un *estado de cosas inconstitucional* consiste en

extender los efectos de una decisión a personas que no fueron demandantes ni participaron en el proceso que dio origen a la declaratoria respectiva, pero que se encuentran en la misma situación que fue identificada como inconstitucional. Lo cual conlleva a sostener que este tipo de sentencias alcanzan a un número indeterminado de personas, esto es, los efectos del mismo se extienden a las personas que se encuentran en la misma situación que se resuelven con la sentencia. Su utilización se produce porque un hecho o situación llega a afectar derechos constitucionales de gran número de personas, en razón a que

La sentencia del Tribunal Constitucional sobre derecho a la educación: análisis del Expediente N.º 00853-2015-PA/TC (declara estado de cosas inconstitucional el acceso y disponibilidad a la educación de personas de extrema pobreza del ámbito rural)

En este caso las demandantes se dirigen contra el director de la Unidad de Gestión Educativa Local de Utcubamba (UGEL de Utcubamba) para solicitar que se les reconozca como estudiantes del primer grado de educación secundaria en la Institución Educativa 16957 Jesús Divino Maestro, La Flor de Cumba, provincia de Utcubamba, Amazonas, reconocimiento que ya se había producido inicialmente por parte del director de la aludida institución educativa. En la misma línea, las recurrentes exigen que se cumpla con lo establecido en el artículo 17 de la Constitución, según el cual “(...) El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera. El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo”. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que según las características presentadas en el caso, el extremo referido al cumplimiento del derecho a la educación se relaciona con las obligaciones estatales de disponibilidad y accesibilidad de la educación en el ámbito rural.

También se postula la afectación del principio-derecho a la igualdad y no discriminación, sin embargo, el análisis del mismo fue descartado porque a criterio de Tribunal Constitucional no se habría ofrecido un *tertium comparationis* que evidencie tal situación. Siendo así en este caso se analiza estrictamente si hubo vulneración del derecho a la educación con el hecho de la negativa de admitir a las recurrentes como estudiantes del primer grado de educación secundaria y su correspondiente no inclusión en la nómina de matrícula son conformes a la Constitución.

El Tribunal Constitucional para analizar esta situación procede a establecer los niveles o tasa de pobreza existente en el país, en efecto, localiza las regiones donde la extrema pobreza es un factor o elemento común. Así, se considera que la tasa de pobreza extrema en algunas regiones oscila entre 16,6% y 23,9%, a la vez, se menciona que los departamentos con tasas de pobreza extrema entre 8,8% y 12,3% se encuentran: Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Huánuco, La Libertad, Loreto, Pasco, Piura, Puno y San Martín, entre otros. De este modo se puede constatar que la demanda promovida proviene de la región de Amazonas, el mismo que tiene una tasa de pobreza del 8,8%, por ende, el nivel de educación se encuentra en una situación precaria porque no cuentan con las condiciones necesarias para garantizar el citado derecho, es más, existen ausencia de política en otros sectores como la vivienda, alimentación, entre otros.

Así, el máximo intérprete de la Constitución ha indicado en su sentencia que las personas de extrema pobreza del ámbito rural están expuestas a condiciones que

fomentan su vulnerabilidad, esta situación se presenta casi de forma generalizada, sin embargo, con relación al caso, esto es la garantía del derecho fundamental a la educación se puede advertir que las condiciones son precarias, en especial, en cuanto a la disponibilidad y accesibilidad a este derecho. Es dicho contexto que el Tribunal Constitucional considera que se debe declarar un estado de cosas inconstitucional en el caso de la disponibilidad y accesibilidad a la educación de tales personas de extrema pobreza en el ámbito rural. Una vez declarada el estado de cosas inconstitucional, el Tribunal Constitucional procede a diseñar órdenes precisas para que el ente o entidad competente pueda implementar las estrategias o políticas necesarias, en ese caos, es el Ministerio de Educación la institución capaz de solucionar los problemas puestos de relieve por el Tribunal Constitucional. Tal es así que dicho ministerio tiene la obligación de: 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 pobreza del ámbito rural, b) 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 c) ordenar al Ministerio de Educación informe al Tribunal Constitucional, cada 6 meses, el avance de lo aquí dispuesto.

La orden concreta redactada por el Tribunal Constitucional consistió en 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 para que 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. Además, dispuso que el Poder Ejecutivo, en coordinación con el Poder Legislativo, realice las gestiones pertinentes que tiendan al aseguramiento de dicho plan de acción, a la vez, ordenó al Ministerio de Educación informe al Tribunal Constitucional, cada 6 meses, el avance de lo dispuesto en la presente sentencia. En ese sentido, aquí se puede apreciar que el Tribunal Constitucional ha logrado garantizar que el derecho a la educación tenga una atención prioritaria en aquellas zonas azotadas por la pobreza, sin embargo, el cumplimiento de las metas así como la elaboración de política pública corresponderá al Ministerio de Educación, por ende, la tarea del tribunal se limitará a verificar el cumplimiento.

Finalmente, con esta decisión se ha buscado la protección del derecho a la educación, en especial, de aquellas personas que se encuentran en zonas rurales y en contextos de pobreza –tal como se pudo constatar dichas condiciones se presentan en Amazonas–. El Tribunal Constitucional, concretamente, se ha enfocado en garantizar la disponibilidad y accesibilidad al derecho a educación de los niños y niñas que se ubican en zonas rurales, ello tomando en cuenta que dicho derecho es de carácter universal y que la satisfacción del mismo corresponde al poder pública, en este caso al Ministerio de Educación que es una dependencia del Poder Ejecutivo que se encarga de garantizar la implementación de las políticas educativas en el sector público. Frente a la omisión o inacción de esta entidad en el cumplimiento de sus funciones, lo que busca la sentencia del Tribunal Constitucional es que se revierta dicha situación con la finalidad de que todas

las personas gocen del derecho a la educación, en especial, en aquellas zonas del país azotadas por la presencia de la pobreza.

CONCLUSIONES

- El Tribunal Constitucional ha precisado que la declaración del estado de cosas inconstitucional es una técnica que se adopta en el marco de 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.
- La declaración de una situación determinada o hecho como contraria a la Constitución –*Estado de cosas inconstitucional*– genera varias responsabilidades, en especial, de los órganos o instituciones involucradas con la protección así como la puesta en peligro de un derecho fundamental. Mediante esta técnica el Tribunal Constitucional asume el compromiso de proteger los derechos constitucionales, a su vez, responsabiliza a la institución o entidad competente para que adopte políticas públicas necesarias a fin de solucionar o remediar la situación de vulneración de derechos que se constata. No solo queda allí sino que los alcances de las sentencias deben extenderse 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.
- En el caso materia de análisis, el Tribunal Constitucional ha precisado que el derecho a la educación las demandantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad en relación al derecho a la educación porque todo un grupo de personas pertenecen al ámbito rural y se encuentran en estado de pobreza. Situación que constituye un hecho contrario a la Constitución porque la vulneración del derecho a la educación es patente, por tal razón, el supremo intérprete de la Constitución indica que dentro de un plazo razonable se realice la acción correspondiente para superar el contexto violatorio de derechos fundamentales. En tal sentido, al encontrarse las personas de extrema pobreza del ámbito rural 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 las personas de extrema pobreza que viven en el ámbito rural.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abad Yupanqui, S. (2017a). Discapacidad y derechos humanos. Un estado de cosas inconstitucional. *Retos del constitucionalismo del siglo XXI*, Ernesto Blume (Coord.). Tomo I. Lima: Editorial ADRUS, pp. 29 – 66.
- Abad Yupanqui, S. (2017b). Sentencia y “estado de cosas inconstitucional”. Los retos para su ejecución. *Gaceta Constitucional de Gaceta Jurídica*. Tomo 119.
- Ahumada, M. (2005). *La justicia constitucional en Europa*. Madrid: Thompson Reuters.
- Arango, R. (2016). *Realizando los derechos. Su filosofía y práctica en América Latina*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Barriga Pérez, M. (2017). Estados de cosas inconstitucionales. Análisis y balances de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Igualdad, derechos sociales y control de políticas públicas en la jurisprudencia constitucional*. Juan Manuel Sosa (Coord.). Lima: Palestra Editores, pp. 241 – 256.
- Chinchilla, T. (2009). *¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales? Las nuevas líneas de la jurisprudencia*. Bogotá – Colombia: Editorial Temis S.A. 2da edición.
- Landa, C. (2007). *Tribunal Constitucional y Estado democrático*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Napurí Wong, J. (2009). El acogimiento del Estado de cosas inconstitucional por el Tribunal Constitucional. *Compendio de instituciones procesales creadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima – Perú: Gaceta Jurídica, pp. 339 – 355.
- Rojas Bernal, J. (2017). Nuestro incipiente activismo dialógico: las sentencias estructurales del Tribunal Constitucional. *Igualdad, derechos sociales y control de políticas públicas en la jurisprudencia constitucional*. Juan Manuel Sosa (Coord.). Lima: Palestra Editores, pp. 221 – 240.
- Vargas Hernández, C. (2003). Garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: El llamado «estado de cosas inconstitucional». *Centro de Estudios Constitucionales*. Santiago – Chile, pp. 203 – 228.
- Vargas Hernández, C. (2011). La Función Creadora del Tribunal Constitucional. *Revista Derecho Penal y Criminología*, Volumen XXXII, N° 92, Colombia, enero – junio, pp. 13 – 33.
- Vásquez Armas, R. (2017). La técnica de declaración del “estado de cosas inconstitucionales” y su aplicación por el TC. *Gaceta Constitucional de Gaceta Jurídica*. Tomo 119.