



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

ASUNTO

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

ANTECEDENTES

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

FUNDAMENTOS

§1. Petitorio y agotamiento de la vía previa

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

15. En tal entendimiento dejamos establecido en el Expediente N.º 2579-2003-HD/TC, que mediante la declaración de Estado de Cosas Inconstitucional “(...) y a fin de que se respeten plenamente los pronunciamientos de esta naturaleza que de ahora en adelante se emitan, este Colegiado enfatiza que, si con posterioridad a la fecha de expedición de una sentencia de esta clase, llegase al Tribunal o a cualquier órgano judicial competente un caso análogo, cuyos hechos se practiquen con fecha posterior a la de esta sentencia, aparte de que se ordene la remisión de copias de los actuados por la violación del derecho constitucional concretamente afectado, también se dispondrá que se abra proceso penal por desacato de una sentencia del Tribunal Constitucional”.
16. Detallado este antecedente jurisprudencial en la sentencia ya aludida, este Colegiado encuentra, sobre la base de los hechos expuestos, que en el presente caso se ha configurado un *Estado de cosas inconstitucional* por 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.

Pago de costos como sanción inmediata y reconocimiento de intereses legales

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

similares que han sido reseñados en la presente sentencia.

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

HA RESUELTO

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

Publíquese y notifíquese

SS.

**BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA
VERGARA GOTELLI**

LO QUE CERTIFICO:

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