



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno.Sentencia 659/2021

EXP. N.º 03291-2019-PA/TC

LIMA

CARLOS RUIZ HUAYLLACCAHUA

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 27 de mayo de 2021, los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, y Espinosa-Saldaña Barrera (con fundamento de voto) han emitido, por mayoría, la sentencia que resuelve:

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo respecto la solicitud de la declaración del estado de cosas inconstitucional.

El magistrado Ramos Núñez, con voto en fecha posterior, coincidió con el sentido de la sentencia.

El magistrado Sardón de Taboada emitió un voto singular declarando improcedente la solicitud de declaración de un estado de cosas inconstitucional.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03291-2019-PA/TC  
LIMA  
CARLOS RUIZ  
HUAYLLACCAHUA

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de mayo de 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera y el voto singular del magistrado Sardón de Taboada. Se deja constancia de que el magistrado Ramos Núñez votará en fecha posterior.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Carlos Ruiz Huayllacahua contra la Resolución 08, de fecha 18 de enero de 2017, folios 349, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el extremo que declaró nula e insubsistente la declaración del estado de cosas inconstitucionales.

### ASUNTO

#### *Demanda*

Con fecha 23 de junio de 2015, el recurrente interpone demanda de amparo contra el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y otros, solicitando que se proteja su "derecho humano a la reparación integral y que cese la omisión que atenta contra la reparación económica que le correspondería por el asesinato de su madre".

Sostiene el actor que fue incorporado en el Registro de Personas con Discapacidad, con el Código P05013570, debido a que perdió un brazo en un enfrentamiento con un grupo terrorista, habiendo recibido una reparación ascendente a S/. 10000.00, en virtud de las normas que aprueban el marco programático de la acción del Estado en materia de paz, reparación y reconciliación (Ley 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones - PIR, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo 015-2006-JUS, modificado por Decreto Supremo 051-2011-PCM).

Agrega que su madre, doña Constantina Huayllaccachua Vílchez, fue asesinada por un grupo terrorista y sus cuatro hijos fueron acreditados como familiares directos a quienes les correspondía la reparación respectiva por este hecho. Sin embargo, aduce que su reparación le fue negada sobre la base del Informe Nro. 82-20 13-JUS/ OG AJ, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que concluyó que no tenía derecho a recibir una reparación por cada afectación padecida, sino solamente una única reparación que incluiría todo concepto, interpretando las normas aplicables en sentido desfavorable a sus intereses.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03291-2019-PA/TC  
LIMA  
CARLOS RUIZ  
HUAYLLACCAHUA

### ***Contestación de la demanda***

Mediante escrito del 24 de setiembre de 2015, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus), contesta la demanda y deduce las excepciones de oscuridad o ambigüedad en el modo de proponer la demanda y de incompetencia. Indica que el Informe 82-2013-JUS/OGAJ, cuestionado en la demanda, no produce efectos jurídicos, por lo que el reclamo sobre hechos lesivos parece de sentido. Alega también se ha procedido en virtud del principio de legalidad, y no se acredita que el artículo 44 del Reglamento de la Ley 28592 esté afectando alguno de los derechos protegidos por el artículo 37 del Código Procesal Constitucional.

### ***Resolución de primera instancia o grado***

Con fecha 10 de mayo de 2016, el Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, emite sentencia de primera instancia y declara fundada la demanda; en consecuencia, declara nulo y sin valor alguno el precitado Informe 82-2013-JUS/OGAJ, y ordena que se abone al actor el monto dinerario que corresponda, en el plazo de 3 días, bajo apercibimiento de aplicarse las sanciones reguladas en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional.

Del mismo modo, habiendo corroborado la información alcanzada por el propio Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y por la Defensoría del Pueblo sobre la existencia de 5516 personas plenamente identificadas que a pesar de haber padecido más de una afectación solo han recibido una única reparación, la sentencia del *a quo*, declaró en su segundo punto resolutorio el estado de cosas inconstitucionales, y ordena a la parte demandada que, en el plazo máximo de cuatro meses, proceda con la entrega de las reparaciones que prevé el Plan Integral de Reparaciones para todas las personas que han padecido más de una afectación de sus derechos constitucionales, a razón de una reparación por hecho agravante.

La sentencia añade en su parte resolutoria que, en caso la demandada incumpla con lo ordenado por el juzgado, las víctimas podrán recurrir al proceso iniciado, en fase de ejecución, a fin de hacer efectivo su derecho.

### ***Resolución de segunda instancia o grado***

Con fecha 18 de enero de 2017, la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, confirma la sentencia de primera instancia en el extremo que declara fundada la demanda. Empero, declara nulo e insubsistente el extremo de la misma que declara el estado de cosas inconstitucionales, al advertir que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos habría implementado el pago de las reparaciones económicas pendientes de los beneficiarios, lo que significa que ese estado de cosas inconstitucionales declarado y las medidas ordenadas, quedaron sin efecto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03291-2019-PA/TC  
LIMA  
CARLOS RUIZ  
HUAYLLACCAHUA

### ***Recurso de agravio constitucional y queja***

Con fecha 6 de marzo de 2017, el accionante interpone un recurso de agravio constitucional (RAC) contra la sentencia de segunda instancia, exclusivamente en el extremo que anula el estado de cosas inconstitucionales. Sostiene en el RAC que el *ad quem* incurrió en un yerro al considerar que se había implementado el pago de las reparaciones económicas pendientes a los beneficiarios del Plan de Reparaciones Económicas Individuales, por cuanto el Informe Nro. 005-2016-JUS/VMDHAJ, de fecha 25 de octubre de 2016, en que se basa la sentencia para arribar a esa conclusión, no es vinculante ni posee efecto inmediato alguno. De igual forma, agrega que la funcionaria autora del informe carece de facultades para ordenar el pago de reparaciones económicas.

Con fecha 8 de marzo de 2017, la Primera Sala Civil de Lima declara improcedente el recurso de agravio constitucional, al considerar que no se encuentra dentro de los supuestos contemplados en el artículo 18 del Código Procesal Constitucional (que la sentencia declare infundada o improcedente la demanda).

Con fecha 23 de marzo de 2017, el recurrente interpone recurso de queja ante el Tribunal Constitucional, aduciendo que lo dispuesto por el *ad quem* significa materialmente un supuesto de sustracción de la materia. Vale decir, una causal de improcedencia regulada en el artículo 5, numeral 5, del Código Procesal Constitucional, por lo que si encajaría en los supuestos contemplados en el artículo 18 del Código Procesal Constitucional.

Mediante Resolución recaída en el Expediente 00060-2017-Q/TC, de fecha 18 de noviembre de 2018, el Tribunal Constitucional declara fundado el recurso de queja interpuesto por el demandante.

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del petitorio y procedencia de la demanda**

1. De conformidad con el artículo 18 del Código Procesal Constitucional, el recurrente dirige su recurso de agravio constitucional (RAC) contra la resolución de fojas 349 que:
  - (i) Confirmó el extremo que resolvió declarar fundada la demanda contra el Minjus y contra la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de alto nivel de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de paz, reparación colectiva y reconciliación nacional (Cman), y dispone que se cumpla con reparar la afectación de los derechos constitucionales de la madre del actor, y declarar nulo el Informe 82-2013-JUS/OGAJ, por lo que debe abonarse el monto dinerario correspondiente al demandante.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03291-2019-PA/TC  
LIMA  
CARLOS RUIZ  
HUAYLLACCAHUA

- (ii) Declaró nulo e insubsistente el extremo que declaró el estado de cosas inconstitucionales y que solicitaba que en un plazo de 4 meses se proceda a la entrega de las reparaciones que prevé el plan integral de reparaciones para todas las personas que han padecido más de una afectación de sus derechos constitucionales, a razón de una reparación por hecho agravante.
2. Así las cosas, este Tribunal Constitucional procederá a emitir pronunciamiento solo sobre el punto (ii).

**Análisis del caso concreto**

3. En el presente caso, el demandante pretende que se declare el estado inconstitucional de las cosas porque el Minjus estaría realizando una interpretación restrictiva de los artículos 44 y 52 del Decreto Supremo 015-2006-JUS, que reglamenta la *Ley que Crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR)*, Ley 28592. Sostienen su petición en el Informe de Adjuntía 008-2014-DP/ADH/PD que indica que de acuerdo al Consejo de Reparaciones, hasta agosto de 2014, el número de beneficiarios inscritos en el Registro Único de Víctimas (RUV) que registraban más de una afectación con derecho a reparación económica era de 5324 (f. 175). Indica que la Secretaría Ejecutiva del Cman solo reconoce el pago de reparación económica por una afectación basándose en la parte final del artículo 44 del Reglamento (Decreto Supremo 015-2006-JUS), que establece que “Si un beneficiario tiene derecho a recibir más de una medida de reparaciones económica, recibirá la más ventajosa”. No obstante, la Defensoría del Pueblo ha indicado que ello se refiere a los afectados que ya hayan sido reparados económicamente en virtud de otras decisiones o políticas del Estado o acuerdos internacionales, sin involucrar a las personas reconocidas o reparadas a partir de la normativa del PIR. Y que si bien en la 120 sesión ordinaria de la Cman, del 15 de marzo de 2013, se acordó recomendar por unanimidad que se considere el pago de una reparación por cada afectación, se indica que en la sesión extraordinaria de la Cman, de mayo de 2013, dicho acuerdo fue suspendido sosteniéndose que debía ejecutarse la lista 9, en la que se debió incluir los casos de afectación múltiple (f. 179); no obstante, ello no ocurrió.
4. De igual forma mediante Oficio 030-2016-JUSCR-ST, de fecha 6 de enero de 2016, la Secretaría Técnica del Consejo de Reparaciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos indicó que solo se ha considerado el pago por una afectación o condición de familiar de una víctima fatal. Es decir, no se había procedido al pago de más de una reparación económica por persona.
5. Sin embargo, el *ad quem* manifiesta que el Minjus ya habría modificado la manera en que se consideran las afectaciones múltiples. Indica que mediante el Oficio 751-2016-JUS/DM, de fecha 12 de setiembre de 2016, la ministra de Justicia de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03291-2019-PA/TC  
LIMA  
CARLOS RUIZ  
HUAYLLACCAHUA

entonces, doña María Soledad Pérez Tello, remitió el Informe 005-2016-JUS/VMDHAJ, emitido por el Despacho Viceministerial de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia. En dicho informe se concluyó que las personas beneficiarias del PREI que registren más de una afectación tienen derecho a recibir reparación económica por cada una, entendiendo que las exclusiones de los artículos 44 y 52 del Decreto Supremo 015-2006-JUS, se refieren a los afectados que hayan sido reparados económicamente por el Estado en virtud de otras decisiones o políticas de Estado. Por lo que corresponde, “cumplir con pagar las reparaciones económicas pendientes a aquellos beneficiarios del PREI que, habiendo registrado más de una afectación, solo fueron indemnizados por una de ellas” (f. 300).

6. Más aún, en el Informe Anual 2017 de la Cman (<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1667389/INFORME-ANUAL-2017-CMAN-Rev.pdf>), se indica lo siguiente:

Cabe destacar que a partir del listado N° 23 se reconoce el pago de la múltiple afectación, es decir, se otorga el beneficio de la reparación económica por cada afectación sufrida por una misma persona, superando de esta manera la original, errónea y restrictiva interpretación anterior de la normativa aplicable, según la cual se otorga la reparación económicamente más beneficiosa.

7. Se precia entonces un cambio en la forma como la Cman trata los casos de afectaciones múltiples, dejando de lado las interpretaciones restrictivas cuestionadas por el demandante.
8. Respecto al estado de cosas inconstitucional, este Tribunal ha precisado en la sentencia recaída en el Expediente 00799-2014-PA/TC, fundamento 14 [ver también la sentencia emitida en el Expediente 00617-2017-PA/TC, fundamento 41], que se trata de una técnica

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 en la solución.

9. De otro lado, en la sentencia recaída en el Expediente 02579-2003-HD/TC, fundamento 19, dejó sentado que se trataba de una técnica que

comporta que una vez declarado el “estado de cosas inconstitucionales” se efectúe un requerimiento específico o genérico a uno (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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03291-2019-PA/TC  
LIMA  
CARLOS RUIZ  
HUAYLLACCAHUA

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

10. En tal sentido, en virtud del cambio producido en la Cman y del Minjus, se habría dejado de lado las prácticas que supuestamente generaban efectos lesivos en los derechos fundamentales de un grupo de personas.

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

#### **HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo respecto la solicitud de la declaración del estado de cosas inconstitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**  
**FERRERO COSTA**  
**MIRANDA CANALES**  
**BLUME FORTINI**  
**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**PONENTE LEDESMA NARVÁEZ**





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03291-2019-PA/TC  
LIMA  
CARLOS RUIZ  
HUAYLLACCAHUA

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Estoy de acuerdo con el proyecto de sentencia en la medida que resuelve declarar infundada la demanda de amparo respecto la solicitud de la declaración del estado de cosas inconstitucional. Sin embargo, considero pertinente señalar lo siguiente:

Actualmente no existe discusión en torno al fondo de lo demandado, pues la demanda ha sido declarada fundada en los dos grados anteriores. Sin embargo, también es cierto que el MINJUSDH varió su forma de calcular las indemnizaciones, como ha sido acreditado en autos. En tal sentido, no encuentro que actualmente exista una vulneración del derecho invocado que subsista y que justifique la declaración de un estado de cosas inconstitucional ni la emisión de una sentencia estructural. Siendo tal el caso, encuentro que debe declararse infundada la demanda en el extremo que ha llegado a esta sede, pues, al haber cesado el agravio, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de ello.

Asimismo, en el marco de los actuales procesos de constitucionalización y convencionalización, considero necesario reconocer el rol que actualmente cumplen los órganos jurisdiccionales en la tutela efectiva de los derechos fundamentales, en todo nivel, tanto en el ámbito de la justicia ordinaria como en la propiamente constitucional. De este modo, es claro que los jueces constitucionales de primer, segundo y último grado cumplen una función importantísima para la consolidación del Estado Constitucional.

Sin embargo, tomando en cuenta lo que implica, específicamente, la declaración de un “estado de cosas inconstitucional” (por ejemplo: detección de una vulneración estructural de los derechos incluso en contra de la comprensión o interpretación de los poderes públicos; efectos de la sentencia más allá de las partes e incluso *erga omnes*; alcance de la reforma estructural que puede ir más allá competencia territorial de los órganos judiciales de primer y segundo grado; órdenes de carácter perentorio o progresivo a los poderes públicos que requieren de un eventual seguimiento, etc.), considero que no es posible afirmar que esta pueda ser declarada por cualquier órgano jurisdiccional, incluso los de primer y segundo grado.

Desde luego, lo anterior no significa restar valor al importante rol de los jueces constitucionales de los primeros grados, o que ellos deban mantenerse impasibles frente a violaciones reiterativas o estructurales de los derechos. Más precisamente, estimo que, en relación con las violaciones reiterativas que provengan de una misma institución, y respecto de las que dichos jueces tengan competencias, cabe la posibilidad de determinar lo que se ha denominado “situaciones de hecho inconstitucional” (cfr. Sentencia 00003-2013-AI y otros (acumulados)), en tal sentido, es posible que se realicen diversos mandatos dirigidos a la parte demanda, incluso con uso de los diversos apremios contenidos en la legislación procesal constitucional, ello con la finalidad de que se revierta y evite dicha situación, aunque sin llegar a emitir una sentencia estructural. Sin





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03291-2019-PA/TC  
LIMA  
CARLOS RUIZ  
HUAYLLACCAHUA

embargo, respecto de vulneraciones estructurales, o más complejas o de mayor alcance, que requieren analizar la eventual existencia de un “estado de cosas inconstitucional”, lo que le corresponde a la judicatura de los primeros grados es advertir o alertar respecto de la existencia de una situación así, para que luego sea el Tribunal Constitucional (que tiene una naturaleza, competencias y legitimación características) que lo esclarezca y, de ser el caso, que declare dicho estado y se emitan las órdenes que resulten pertinentes, con la eficacia y los alcances que se requiere, y adoptándose incluso todas aquellas medidas que permitan el cabal cumplimiento de lo resuelto.

**S.**

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03291-2019-PA/TC  
LIMA  
CARLOS RUIZ  
HUAYLLACCAHUA

### **VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ**

Emito el presente voto con fecha posterior, a fin de precisar el sentido de mi voto y expresar que coincido con el sentido de la ponencia presentada que declara **INFUNDADA** la demanda de amparo respecto la solicitud de declaración del estado de cosas inconstitucional.

Lima, 07 de junio de 2021

S.

**RAMOS NÚÑEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03291-2019-PA/TC  
LIMA  
CARLOS RUIZ  
HUAYLLACCAHUA

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

**C**on el mayor respeto por las opiniones de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular:

El recurrente, Ruíz Huayllacahua, interpuso recurso de agravio constitucional contra la resolución de 18 de enero de 2017, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el extremo que declaró nula e insubsistente la declaración del estado de cosas inconstitucionales. La propia Sala Civil, con resolución de 8 de marzo de 2017, declaró improcedente el citado recurso, ya que no se encontraba dentro del supuesto contemplado en el artículo 18 del Código Procesal Constitucional.

Ante dicha denegatoria, Ruíz Huayllacahua interpuso recurso de queja (Exp. 00060-2017-Q/TC), el cual, con mi voto en contra, fue declarado procedente por mis colegas magistrados. En esta ocasión, opiné por declarar improcedente la queja, ya que:

se pretende que, a través de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucionales, se amplíe los efectos de dicha sentencia estimatoria a 5515 personas que, presuntamente, se encuentran en una situación análoga a la del actor.

Siendo consistente con lo arriba decidido, discrepo de la sentencia de mayoría en cuanto acepta, pacíficamente, la figura de la declaración del estado de cosas inconstitucionales. En ella se indica que:

en virtud del cambio producido en la Cman y del Minjus, se habría dejado de lado las prácticas que supuestamente generaban efectos lesivos en los derechos fundamentales de un grupo de personas (...)

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo respecto la solicitud de la declaración del estado de cosas inconstitucional.

*Contrario sensu*, según ella, correspondería declarar un estado de cosas inconstitucionales si la Cman y el Minjus insisten en sus prácticas de reparar económicamente a las personas por una sola vez.

Sin embargo, el artículo 1 del Código Procesal Constitucional señala que los procesos de habeas corpus, amparo, habeas data y cumplimiento:

tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional [énfasis añadido].

El fin de estos procesos es, pues, restablecer el ejercicio de los derechos constitucionales, dejando sin efecto actos específicos que los vulneran en un caso concreto. Afirmar que no puede declararse un estado de cosas inconstitucional, porque se dejaron de lado las prácticas que generaban efectos lesivos en los derechos fundamentales de un grupo de



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03291-2019-PA/TC  
LIMA  
CARLOS RUIZ  
HUAYLLACCAHUA

personas, desnaturaliza dicho fin, pues conlleva implícita la posibilidad de pronunciarse sobre una situación estructural.

El Tribunal Constitucional debe reconocer los límites que la Constitución y la ley le asignan; no usurpar el rol de gobierno de los poderes elegidos. En una democracia, solo el Congreso y el Poder Ejecutivo deben formular políticas públicas; a los jueces nos corresponde, únicamente, resolver los casos concretos que se someten a nuestra consideración. No estamos autorizados por la Constitución y la ley a hacer nada más.

Por ello, considero que se debe declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de declaración de un estado de cosas inconstitucional.

**S.**

**SARDÓN DE TABOADA**