

LA TÉCNICA DE LA DECLARATORIA DEL “ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL” EN MATERIA EDUCATIVA EN LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

The technique of declaring an unconstitutional state of affairs in educational matters in the jurisprudence of the constitutional court

JONATHAN RODOLFO SUNI TITO*

Resumen

En los últimos años, el Tribunal Constitucional del Perú ha desarrollado una línea jurisprudencial a través de la declaración del estado de cosas inconstitucional (ECI), figura utilizada cuando se constata una vulneración sistemática y estructural de derechos fundamentales. Uno de los casos más relevantes en este ámbito está vinculado al derecho a la educación, en el cual el Tribunal reconoció que las personas en situación de extrema pobreza en zonas rurales no accedían efectivamente al sistema educativo. Ante esta realidad, dispuso que las entidades competentes del Estado implementen medidas orientadas a garantizar la disponibilidad, accesibilidad y continuidad del servicio educativo para dicho sector poblacional. Este artículo, tiene como objetivo recopilar y comprender información teórica y jurisprudencial relacionada con el problema de investigación, centrado en la figura del estado de cosas inconstitucional (ECI) y su aplicación al derecho a la educación. Al respecto, emplea el enfoque cualitativo, la técnica del análisis documental y el análisis de contenido. Entre los principales hallazgos se identificó que: (a) la declaración del ECI constituye una herramienta jurisprudencial idónea para abordar situaciones de vulneración masiva y prolongada de derechos sociales como la salud, la educación o el trabajo; (b) estas sentencias cumplen una función exhortativa, orientada a exigir a los poderes públicos el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales; y (c) el Tribunal Constitucional asume un rol activo en la supervisión del cumplimiento de sus fallos, consolidándose como un actor institucional que incide directamente en el diseño y corrección de políticas públicas en materia de derechos fundamentales.

Palabras clave: derechos fundamentales, estado de cosas inconstitucional, sentencia constitucional y Tribunal Constitucional, derecho a la educación.

* Abogado litigante
<https://orcid.org/0000-0001-7209-8009>
<https://doi.org/10.56036/rp.v5i2.95>
correo: jonathan_rodolfo@outlook.com.pe

Abstract

In recent years, the Constitutional Court of Peru has developed a line of jurisprudence through the declaration of a state of unconstitutional affairs (ECI), a mechanism used when there is evidence of systematic and structural violations of fundamental rights. One of the most significant cases in this area is related to the right to education, in which the Court recognized that individuals living in extreme poverty in rural areas did not have effective access to the educational system. In response to this reality, it ordered the competent State entities to implement measures aimed at guaranteeing the availability, accessibility, and continuity of educational services for this segment of the population. This article adopts a qualitative approach and uses document analysis and content analysis as its primary methods. Among the main findings, it was identified that: (a) the declaration of an ECI constitutes a suitable jurisprudential tool to address widespread and prolonged violations of social rights such as health, education, or labor; (b) such rulings serve an exhortative function, aimed at demanding that public authorities fulfill their constitutional and legal obligations; and (c) the Constitutional Court assumes an active role in monitoring the enforcement of its decisions, consolidating itself as an institutional actor that directly influences the design and correction of public policies concerning fundamental rights.

Keywords: Fundamental rights; State of unconstitutional affairs; Constitutional ruling (o Constitutional judgment); Constitutional Court, Right to education.

INTRODUCCIÓN

En la doctrina constitucional reciente, diversos autores han analizado el uso de las sentencias que declaran el *estado de cosas inconstitucional* (ECI) como una herramienta jurisprudencial dirigida a la protección de derechos fundamentales frente a vulneraciones estructurales. Según Rojas (2017), Landa (2007), Napurí (2009) y Vásquez (2017), este tipo de decisiones del Tribunal Constitucional tienen como propósito central salvaguardar los derechos de grupos amplios de personas cuya situación de vulnerabilidad responde, en gran parte, a bloqueos institucionales o a la inacción prolongada de diversas entidades del Estado. Se trata, por tanto, de sentencias de carácter complejo, cuyo cumplimiento suele involucrar a múltiples actores y requiere mecanismos de supervisión judicial activa para asegurar un impacto real y sostenido en la protección efectiva de los derechos comprometidos.

Desde esta perspectiva, el diseño de un sistema de seguimiento judicial se presenta como un componente esencial de las sentencias ECI. Rojas (2017) señala que este seguimiento debe considerar diversos factores: la legitimación del poder judicial como garante de los derechos constitucionales; la limitada capacidad de respuesta ins-

titucional para atender violaciones sistemáticas; los costos de implementación de las medidas ordenadas; el tamaño del grupo afectado; y la interacción de estas decisiones con movimientos sociales que buscan mejorar las condiciones de vida de colectivos históricamente excluidos.

Por su parte, Abad (2017a, 2017b) y Vargas (2003, 2011) han destacado que el Tribunal Constitucional peruano ha incorporado esta figura a partir de la experiencia de la Corte Constitucional colombiana, la cual ha utilizado el ECI como mecanismo para extender los efectos de sus decisiones más allá del caso concreto. A diferencia del tradicional efecto *inter partes* de las sentencias constitucionales, el ECI permite al Tribunal adoptar medidas con efectos generales o *erga omnes*, orientadas a evitar la interposición de múltiples demandas por parte de personas que enfrentan situaciones estructuralmente idénticas, generando así eficiencia procesal y económica.

En este contexto, el presente artículo ofrece una revisión sumaria de los alcances y características de las sentencias que declaran el estado de cosas inconstitucional, con especial énfasis en su aplicación al derecho a la educación. A través del análisis del marco teórico y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se examina si esta herramienta ha sido eficaz para garantizar el ejercicio real de dicho derecho. Los resultados evidencian que, ante la persistente omisión estatal y la falta de voluntad política para atender la problemática, estas sentencias pueden constituirse en instrumentos jurídicos idóneos para hacer frente a la ineficacia estructural de los derechos fundamentales en el Perú.

MATERIALES Y MÉTODOS

La metodología adoptada en este estudio fue de carácter cualitativo, sustentada en el análisis documental y la interpretación hermenéutica. El objetivo fue recopilar y comprender información teórica y jurisprudencial relacionada con el problema de investigación, centrado en la figura del estado de cosas inconstitucional (ECI) y su aplicación al derecho a la educación. La interpretación jurídica permitió desentrañar el sentido y alcance de las fuentes revisadas, particularmente en lo que respecta a los fundamentos y efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional.

El objeto de estudio se delimitó a la revisión doctrinaria y jurisprudencial vinculada al ECI, con especial atención a la sentencia en la que el Tribunal Constitucional del Perú declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el ámbito educativo. El análisis se orientó a establecer los alcances, finalidad y eficacia de este tipo de pronunciamientos para la garantía de los derechos fundamentales, en especial de aquellos de naturaleza social.

En cuanto a la técnica utilizada, se empleó la observación documental, que permitió el acceso sistemático a fuentes bibliográficas relevantes y, fundamentalmente, a las resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional sobre la materia.

La información recopilada fue organizada conforme a categorías de análisis previamente definidas a partir de una revisión exhaustiva de la literatura especializada. El procedimiento metodológico siguió las siguientes etapas: (i) conceptualización y delimitación teórica del estado de cosas inconstitucional, (ii) clasificación de los contenidos doctrinarios y jurisprudenciales en función de la categoría objeto de estudio, (iii) organización argumentativa de la información para sustentar el problema planteado, y (iv) evaluación del impacto de las sentencias ECI en la protección de los derechos fundamentales.

Este enfoque metodológico permitió evidenciar que, en los últimos años, el Tribunal Constitucional peruano ha venido adoptando nuevas tipologías de sentencias orientadas a enfrentar situaciones estructurales de vulneración de derechos, especialmente en contextos de pobreza y exclusión social, como es el caso del derecho a la educación en zonas rurales.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Resultados

Tabla 1

Resultados del análisis de la sentencia (Exp. N.º 00853-2015-PA/TC)

Aspecto analizado	Resultado identificado
Naturaleza del caso	Amparo presentado por menores en situación de pobreza rural que fueron excluidas del primer grado de secundaria.
Derecho vulnerado	Derecho fundamental a la educación (art. 17 de la Constitución).
Sujetos afectados	Niñas en situación de extrema pobreza en zonas rurales del departamento de Amazonas.
Tipo de omisión estatal	Omisión de matrícula y falta de acceso a instituciones educativas adecuadas.
Argumento central del Tribunal	Existencia de una vulneración estructural y generalizada del derecho a la educación en zonas rurales de extrema pobreza.
Técnica empleada	Declaración del estado de cosas inconstitucional (ECI).
Obligaciones impuestas al Estado	a) Diseñar, proponer y ejecutar un plan nacional para asegurar disponibilidad y accesibilidad educativa. b) Coordinar con el Congreso para asegurar recursos.
Entidad responsable principal	Ministerio de Educación.
Plazo de cumplimiento	Cuatro años (hasta el 28 de julio de 2021).
Mecanismo de seguimiento	Informes semestrales al Tribunal Constitucional sobre avances del plan de acción.
Impacto esperado	Garantía efectiva del derecho a la educación en zonas rurales de extrema pobreza, comenzando por Cajamarca, Amazonas, Ayacucho y Huancavelica.

El análisis de la sentencia recaída en el Expediente N.º 00853-2015-PA/TC revela que el Tribunal Constitucional adoptó una decisión estructural al declarar el estado de cosas inconstitucional respecto al derecho a la educación de personas en situación de extrema pobreza en zonas rurales. La omisión estatal –evidenciada en la falta de matrícula escolar de las demandantes– se interpretó como parte de un problema más amplio y recurrente en el sistema educativo peruano. El Tribunal identificó que el acceso y la disponibilidad de la educación en estas regiones eran precarios, lo que justificó el uso de la técnica del ECI para ordenar soluciones integrales. Como medida correctiva, se estableció la obligación del Ministerio de Educación de elaborar e implementar un plan nacional con metas concretas y plazos definidos, incluyendo la articulación interinstitucional con el Poder Ejecutivo y el Congreso para asegurar su viabilidad presupuestal. Asimismo, se introdujo un mecanismo de rendición de cuentas mediante informes periódicos, lo que refuerza el rol del Tribunal como garante del cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales. Esta sentencia, por su estructura y alcance, constituye un precedente relevante sobre cómo abordar judicialmente violaciones sistemáticas de derechos sociales mediante acciones correctivas con efectos generales.

DISCUSIÓN

El uso de la técnica del estado de cosas inconstitucional por parte del Tribunal Constitucional del Perú ha sido objeto de análisis desde una perspectiva comparada y funcional. Como explica Abad Yupanqui (2008), el Tribunal incorporó esta figura a partir de la experiencia de la Corte Constitucional colombiana, adaptándola a la realidad peruana en casos donde se constata la existencia de vulneraciones sistemáticas y estructurales de derechos fundamentales. En el caso *Arrellano Serquén vs. Consejo Nacional de la Magistratura* (Exp. N.º 03455-2004-PA/TC), el Tribunal recurrió a esta herramienta para expandir los efectos de la sentencia más allá de las partes intervinientes, con el fin de evitar la proliferación de demandas similares que respondan a la misma situación de hecho y derecho.

De acuerdo con Amado La Cruz (2009), esta técnica permite que el Tribunal imponga mandatos específicos o generales a diversas entidades del Estado, con miras a superar la situación declarada inconstitucional. En este sentido, las sentencias de este tipo no se limitan a reparar un daño individual, sino que generan efectos expansivos que buscan corregir deficiencias estructurales que afectan a un colectivo. Así, se articula un mecanismo de seguimiento que compromete a las instituciones responsables, bajo el principio de eficacia constitucional y con la posibilidad de recurrir al régimen de responsabilidad por incumplimiento si las medidas no se ejecutan en el plazo establecido.

Bonilla Maldonado (2013) destaca que el estado de cosas inconstitucional es una manifestación del constitucionalismo transformador, en tanto permite que los

tribunales constitucionales asuman un rol activo en la implementación de derechos sociales, superando la tradicional visión pasiva de la judicatura. Desde esta perspectiva, el ECI habilita a los jueces a ordenar reformas estructurales, reconocer patrones de exclusión institucional y exigir políticas públicas inclusivas.

Este modelo ha sido también interpretado como una forma de justicia estructural o justicia dialógica. Como sostiene Gargarella (2013), este tipo de intervenciones judiciales se justifican en contextos donde el legislador y el ejecutivo han demostrado omisión prolongada o ineficacia frente a demandas constitucionales básicas. En línea con ello, Ariza (2013) señala que el ECI implica una redistribución de cargas institucionales entre poderes del Estado, en la cual el juez no sustituye al legislador, sino que obliga a este a cumplir con sus deberes constitucionales.

El caso peruano que marca un hito en el uso del ECI en materia educativa es el recaído en el Expediente N.º 00853-2015-PA/TC. Allí, el Tribunal Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional respecto al acceso y disponibilidad de la educación para personas en situación de extrema pobreza del ámbito rural. En palabras de Cavalíé Cabrera (2010), decisiones de esta naturaleza revelan la función remedial del Tribunal en contextos donde el déficit estructural en la prestación de servicios públicos compromete seriamente la vigencia de derechos fundamentales como la educación, la salud o la vivienda.

Como precisa Aguilar, Bohórquez y Santamaría (2006), el éxito del ECI depende en buena parte de su diseño institucional, el cual debe incluir mandatos precisos, plazos razonables, mecanismos de seguimiento e informes periódicos que garanticen su implementación efectiva. En el caso citado, el Tribunal ordenó al Ministerio de Educación diseñar y ejecutar un plan de acción para garantizar la disponibilidad y accesibilidad del derecho a la educación, así como remitir informes semestrales sobre los avances al propio Tribunal.

Este modelo de intervención ha sido objeto de múltiples reflexiones doctrinales. Cano (2015), por ejemplo, al estudiar casos comparados en Sudáfrica, Colombia e India, concluye que el litigio estructural, cuando es acompañado por voluntad institucional y vigilancia judicial, puede contribuir significativamente a transformar realidades sociales marcadas por la desigualdad. En esa línea, el Tribunal peruano ha buscado mediante esta sentencia impulsar reformas sustantivas que beneficien a las poblaciones más vulnerables, especialmente aquellas ubicadas en zonas rurales del país, como Amazonas, Cajamarca o Ayacucho.

En definitiva, siguiendo el análisis de Castillo Cadena (2009), el uso del ECI por parte del Tribunal Constitucional no solo representa una ampliación del espectro remedial del proceso de amparo, sino que también fortalece la capacidad del sistema constitucional para incidir en la formulación y ejecución de políticas públicas, garantizando así un enfoque más inclusivo y efectivo de los derechos fundamentales.

CONCLUSIONES

El Tribunal Constitucional del Perú ha consolidado el uso de la técnica del estado de cosas inconstitucional (ECI) como un mecanismo idóneo para enfrentar vulneraciones estructurales de derechos fundamentales, particularmente en contextos de exclusión social. En el caso analizado, el ECI permitió al Tribunal reconocer la existencia de una omisión estatal sistemática en la garantía del derecho a la educación para sectores en extrema pobreza del ámbito rural.

La sentencia en el caso 00853-2015-PA/TC representa un modelo de decisión estructural que trasciende el caso individual, al imponer al Estado –principalmente al Ministerio de Educación– la obligación de diseñar e implementar políticas públicas concretas, con plazos definidos y mecanismos de supervisión periódica. Esto refuerza el rol del Tribunal como agente de transformación social, especialmente en la protección de derechos sociales prestacionales.

El fallo evidencia que la justicia constitucional puede ejercer una función correctiva y promotora de políticas públicas inclusivas, especialmente cuando otras ramas del poder público han fallado en garantizar condiciones mínimas de dignidad. La implementación de medidas de cumplimiento y seguimiento refuerza la eficacia práctica de la sentencia y busca evitar la repetición de violaciones semejantes, fortaleciendo así la tutela judicial efectiva.

REFERENCIAS

- Abad Yupanqui, S. (2008). *El proceso constitucional de amparo* (2.^a ed.). Lima: Gaceta Jurídica.
- Abad Yupanqui, S. (2017a). “Discapacidad y derechos humanos. Un estado de cosas inconstitucional”. En *Retos del constitucionalismo del siglo XXI*, Ernesto Blume (Coord.). Tomo I. Lima: Editorial Adrus, pp. 29 – 66.
- Abad Yupanqui, S. (2017b). “Sentencia y “estado de cosas inconstitucional”. Los retos para su ejecución. En: *Gaceta Constitucional de Gaceta Jurídica*. Tomo 119.
- Aguilar, J. F., Bohórquez, V., & Santamaría, C. (2006). El estado de cosas inconstitucional: aplicación, balance y perspectivas. *Temas Socio-Jurídicos*, 24(51), 197–213.
- Ahumada, M. (2005). *La justicia constitucional en Europa*. Madrid: Thompson Reuters.
- Amado La Cruz, F. (2009). La declaración del estado de cosas inconstitucionales y la represión de actos lesivos homogéneos. A propósito de la STC Exp. N° 5287-2008-PA/TC. *Gaceta Constitucional*, (23), 123–132.

- Arango, R. (2016). Realizando los derechos. Su filosofía y práctica en América Latina. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Ariza, L. J. (2013). The economic and social rights of prisoners and Constitutional Court intervention in the penitentiary system in Colombia. En D. Bonilla Maldonado (Ed.), *Constitutionalism of the Global South: The activist tribunals of India, South Africa and Colombia* (pp. 129–159). New York: Cambridge University Press.
- Barriga Pérez, M. (2017). “Estados de cosas inconstitucionales. Análisis y balances de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. En Igualdad, derechos sociales y control de políticas públicas en la jurisprudencia constitucional. Juan Manuel Sosa (Coord.). Lima: Palestra Editores, pp. 241 – 256.
- Bonilla Maldonado, D. (2013). Introduction: Toward a Constitutionalism of the Global South. En D. Bonilla Maldonado (Ed.), *Constitutionalism of the Global South: The activist tribunals of India, South Africa and Colombia* (pp. 1–37). New York: Cambridge University Press.
- Cano, L. (2015). El litigio estructural en salud: un estudio comparado con base en casos de Sudáfrica, Argentina, India y Colombia. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 33(1), 111–120.
- Castillo Cadena, F. (2009). La incidencia de la acción de tutela en la implementación de las políticas públicas. *Vniversitas*, (119), 35–54.
- Cavalié Cabrera, P. (2010). El estado de cosas inconstitucional y la protección de derechos constitucionales prestacionales. *Gaceta Constitucional*, (29), 63–77.
- 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.
- Gargarella, R. (2013). Justicia dialógica en la ejecución de los derechos sociales: Algunos argumentos de partida. En A. Yamin & S. Gloppen (Eds.), *La lucha por los derechos de la salud: ¿Puede la justicia ser una herramienta de cambio?* (pp. 274–294). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- 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”. En Compendio de instituciones procesales creadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Lima – Perú: Gaceta Jurídica, pp. 339 – 355.

- Rojas, J. (2017). “Nuestro incipiente activismo dialógico: las sentencias estructurales del Tribunal Constitucional”. En *Igualdad, derechos sociales y control de políticas públicas en la jurisprudencia constitucional*. Juan Manuel Sosa (Coord.). Lima: Palestra Editores, pp. 221 – 240.
- Vargas, C. (2003). “Garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: El llamado «estado de cosas inconstitucional»”. En *Centro de Estudios Constitucionales*. Santiago – Chile, pp. 203 – 228.
- Vargas, C. (2011). “La Función Creadora del Tribunal Constitucional”. En *Revista Derecho Penal y Criminología*, Volumen XXXII, N° 92, Colombia, enero – junio, pp. 13 – 33.
- Vásquez, R. (2017). “La técnica de declaración del “estado de cosas inconstitucionales” y su aplicación por el TC. En: *Gaceta Constitucional de Gaceta Jurídica*. Tomo 119.