



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 477/2020

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO COLLADO

RAZÓN DE RELATORÍA

Con fecha 21 de julio de 2020, se reunió el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, a efectos de pronunciarse sobre la demanda de amparo que dio origen al Expediente 02089-2014-PA/TC.

Estando a la votación efectuada y a lo previsto en el artículo 10-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, el que, entre otros aspectos, establece el voto decisorio del Presidente del Tribunal Constitucional en las causas que se produzca empate en la votación, en el expediente de autos se aprobó la sentencia que declara **INFUNDADA** la demanda de amparo y **EXHORTA** al Poder Ejecutivo, con el voto de los magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Ferrero Costa y Miranda Canales.

Los magistrados Blume Fortini, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera emitieron votos singulares, y coincidieron en declarar fundada la demanda.

El magistrado Sardón de Taboada formuló voto singular en el sentido de declarar improcedente la demanda.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos singulares antes referidos, y que los magistrados intervinientes 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 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de julio de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con los votos singulares de los magistrados Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Faustino Víctor Luis Lazo Collado contra la resolución de fojas 480, de fecha 15 de octubre de 2013, expedida por la Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 7 de diciembre de 2010, el recurrente interpone demanda de amparo contra el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y otros, solicitando se ordene su reinserción laboral, social y económica en un puesto de trabajo a cargo del Ministerio de Energías y Minas. El demandante señala que el 15 de agosto de 1995 sufrió la pérdida de su pierna izquierda mientras desactivaba un campo minado, quedando mutilado por un accidente producido durante el ejercicio de sus funciones como miembro de la Policía Nacional del Perú. Asimismo, refiere que, en el año 2005, fue reinsertado laboralmente por recomendación de Contraminas, en la empresa Etecen S A para llevar a cabo un proceso de desminado. Señala que la razón por la cual se llevo a cabo su reinserción fue debido al compromiso del Estado peruano previsto en el numeral 6 del Tratado de Ottawa y a la vasta experiencia que tiene en la labor de desminado.

Sostiene que en Etecen S.A. ocupó el cargo de asesor, supervisor y líder del desminado humanitario, demostrando un buen desempeño laboral, hasta que el 15 de enero de 2009 dejó de laborar porque le comunicaron que la empresa entraría en proceso de liquidación porque ya había cumplido con sus objetivos de creación, luego de lo cual fue contratado de manera eventual. El recurrente señala que como parte del proceso de reinserción laboral al haber sido afectado por la explosión de una mina antipersonal, se le prometió ser reubicado en otra empresa bajo la responsabilidad del Ministerio de Energía y Minas (MEM), pero no se cumplió dicha promesa. Finalmente, el recurrente afirma que existe discriminación por su condición de discapacitado pues algunos trabajadores, de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

Etecen S.A. pasaron a trabajar a empresas dependientes del MEM, pero que en su caso, no sucedió lo mismo. En consecuencia, alega la vulneración contra su derecho a la no discriminación y el derecho del trabajo.

El procurador público a cargo de la defensa jurídica del Ministerio de Energía y Minas deduce las excepciones de falta de legitimidad pasiva, de oscuridad o ambigüedad en el modo de proponer la demanda, y de falta de agotamiento de la vía previa, y contesta la demanda señalando que los medios probatorios presentados por el demandante no demuestran que hubiera realizado actividades 'laborales' en dicha entidad, sino que únicamente se trataba de servicios que debía efectuar "por un tiempo determinado" y dentro de un proceso de selección "licitación".

El procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) propone las excepciones de incompetencia por razón de la materia y prescripción extintiva y, contesta la demanda alegando que el actor no ha acreditado en modo alguno los requisitos básicos de una relación laboral para la determinación de probables reconocimientos de derechos o beneficios laborales. Por otro lado, refiere que Etecen es una empresa estatal de derecho privado que perteneció al sector energía y minas, se encuentra en proceso de liquidación conforme a la Ley General de Sociedades, las disposiciones o directivas que emite el Fonafe, y supletoriamente por la Ley General del Sistema Concursal

El Sexto juzgado especializado en lo constitucional de Lima, con fecha 6 de marzo de 2013 declara infundadas las excepciones propuestas; y con fecha 13 de marzo de 2013, declaró infundada la demanda por estimar que lo que pretende el recurrente es ser reubicado en otra empresa bajo responsabilidad del MEM, invocando las obligaciones asumidas mediante el Tratado de Ottawa y la Convención de los derechos de las personas con discapacidad, alegando reinserción laboral social y económica además del estado de discapacidad, lo cual no resulta un argumento suficiente para proceder a una contratación laboral inmediata, sin previa calificación, y sin perjuicio de los derechos que estos convenios contengan. El *A quo* afirma que en el caso concreto no se advierte ninguna disposición que obligue a un Estado a contratar a una persona víctima de mina por el solo pedido de ser contratado, sino que, más bien, la obligación del Estado se circunscribe a respetar, promover, difundir y velar por el derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

La Sala revisora, confirmando la apelada, declara infundada la demanda, por considerar que no existe en autos algún documento que obligue al Estado Peruano a proporcionar al recurrente un nuevo puesto de trabajo, ya que la empresa donde prestaba sus servicios el actor entró en liquidación. Y respecto a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

posibilidad de haber sido despedido sin causa justa, es un hecho desvirtuado pues el accionante no lo alega, por tanto, no existen elementos de juicio para determinar la existencia de vulneración del derecho constitucional al trabajo.

Mediante recurso de agravio constitucional, el demandante reitera los argumentos expresados en su demanda.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio y procedencia de la demanda

1. La presente demanda tiene por objeto que se ordene la reinserción laboral, social y económica del demandante en un puesto de trabajo dependiente del Ministerio de Energías y Minas, en cumplimiento de las obligaciones que el Estado Peruano asumió al ratificar el Convenio de Ottawa, así como otros tratados internacionales y normas internas que protegen a la personas con discapacidad, puesto que fue víctima de un accidente ocasionado cuando, en cumplimiento de sus funciones, realizaba la labor de desminado.
2. Por lo que, dado que en el presente caso se alega la vulneración del derecho al trabajo -en su aspecto relativo al acceso al trabajo-, y el derecho a la no discriminación, corresponde evaluar a este Tribunal si se han vulnerado dichos derechos constitucionales.

Análisis del caso concreto

3. El artículo 22 de la Constitución establece lo siguiente: “El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y medio de realización de la persona”; y el artículo 7 de la carta magna señala que “*la persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad*”. Así también, en su artículo 23, primer párrafo, se señala que son objeto de protección prioritaria del Estado la madre, el menor de edad y el impedido que laboran.
4. En el presente caso, el demandante alega haber sufrido un accidente en agosto del 1995, cuando era miembro de la Policía Nacional del Perú y mientras ejercía labores de desactivación de minas, dicho accidente trajo como consecuencia la pérdida de su pierna izquierda. Posteriormente, refiere que fue reinsertado laboralmente a Etecen S.A. como trabajador, ocupando el cargo de asesor, supervisor y líder del desminado humanitario, habiendo laborado desde el año 2005 hasta el 2009, lo cual se acredita con el certificado de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

trabajo de folio 8. Sin embargo, cuando la referida empresa entró en proceso de liquidación, se le indicó que, previa coordinación con el viceministro de energía y minas, sería reinsertado en otra empresa, pero ello nunca se produjo hasta la fecha pese a sus constantes requerimientos.

5. En este sentido, y tomando en consideración que el demandante es una persona con discapacidad, como obra en la Resolución Ejecutiva 412-2001-SE/REG-CONADIS de fecha 31 de octubre de 2001 (f. 3), y que ello fue consecuencia de la explosión de minas antipersonales, es decir, de medios considerados como lesivos a los principios del Derecho Internacional Humanitario, este Tribunal analizará los instrumentos internacionales vinculantes que atañen a este caso.
6. La Convención sobre Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción (Convención de Ottawa), ratificada por el Perú mediante Decreto Supremo 10-48-RE de fecha 24 de mayo de 1998, respecto a la mina antipersonal, define en su artículo 2, inciso 1 que:

“se entiende toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que incapacite, hiera o mate a una o más personas. Las minas diseñadas para detonar por la presencia, la proximidad o el contacto de un vehículo, y no de una persona, que estén provistas de un dispositivo antimanipulación, no son consideradas minas antipersonal por estar así equipadas.”

7. Del mismo modo, la Convención de Ottawa señala en su artículo 6, inciso 3 *“Cada Estado Parte que esté en condiciones de hacerlo, proporcionará asistencia para el cuidado y rehabilitación de víctimas de minas, y su integración social y económica, así como para los programas de sensibilización sobre minas.”*
8. Por su parte, el 30 de marzo del 2007 el Perú firmó la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, ratificados mediante Decreto Supremo 073-2007-RE, y cuya entrada en vigor fue el 3 de mayo de 2008. Dicho instrumento jurídico señala en el artículo 27 que los Estados Partes reconocen, protegen y promueven el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en este sentido, podrán adoptar las siguientes medidas:

“(…)

e) Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

(...)

g) *Emplear a personas con discapacidad en el sector público;*

(...)

k) *Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.”.*

9. En el Perú, el Centro Peruano de Acción contra las Minas Antipersonal (Contraminas), creado por el Decreto Supremo 113-2002-RE, es el ente encargado de supervisar el cumplimiento de los objetivos de la Convención de Ottawa. Dicho ente tiene entre sus propios objetivos promover la atención de las víctimas en razón de la acción de las minas antipersonales, así como su reintegración económica y social.
10. De los instrumentos internacionales antes señalados, es posible observar que el Estado peruano se comprometió a brindar asistencia a las víctimas de las minas antipersonales, así como su integración social y económica esto toda vez que, la existencia de las mismas responde a la acción u omisión (según el caso) del propio Estado peruano.
11. El derecho al trabajo como parte de los derechos económicos, sociales y culturales, tal implica que la obligación de su cumplimiento por parte de los Estados es de carácter progresivo, lo que significa que el Estado tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para su realización efectiva. El trabajo es un medio que permite la realización de la persona, que ayuda a las personas a reinsertarse no solo económicamente, sino también de manera social.
12. Este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia que el contenido esencial del derecho al trabajo implica dos aspectos, a saber, el acceso a un puesto de trabajo y el derecho a no ser despedido sino por causa justa. Respecto al segundo, este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones precisando su contenido, pero en esta ocasión nos pronunciaremos respecto al primer aspecto, el acceso al trabajo, ya que resulta pertinente para dilucidar el presente caso.
13. Al respecto, cabe precisar que en la sentencia emitida en el Expediente 00263-2012-AA/TC, este Tribunal estableció respecto al acceso al trabajo que dicho derecho constitucional “supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo (...)”. El acceso al trabajo abarca las posibilidades de poder acceder a un puesto de trabajo y que el Estado efectivice este derecho a través de políticas públicas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

Derecho al trabajo y personas con discapacidad

14. En el artículo 7 de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993, se señala que las personas con discapacidad deben tener igualdad en oportunidades y es en ese sentido que “(...) debe propiciarse la integración a la sociedad y en particular al empleo de las personas con discapacidad”. Ello implica la eliminación de barreras y obstáculos para que las personas con discapacidad puedan acceder a un puesto de trabajo.
15. Por su parte, en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas y su Protocolo Facultativo, el Estado Peruano asumió una serie de obligaciones internacionales orientadas a promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades de todas las personas con discapacidad (Expediente 04104-2013-PC/TC). Este modelo propone mayor participación de las personas con discapacidad donde estas puedan definir sus propios intereses, prioridades y necesidades dentro de la sociedad. Mientras que, por su parte, la Constitución Política del Perú, en su artículo 23, precisa la especial protección que poseen las personas con discapacidad, al igual que la madre gestantes y el menor de edad.
16. En este orden de ideas, existen obligaciones internacionales asumidas por el Estado Peruano en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 27 literal e), g) y k); y la Convención Sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (Convención de Ottawa), artículo 6 inciso 3; que generan al Estado el deber de alentar las oportunidades de empleo y emplear a las personas con discapacidad, y en el caso más concreto de la Convención de Ottawa, el de asistencia a las víctimas de las minas y su integración social y económica.
17. En autos el accionante refiere haber realizado las labores de desminado, - alegación que no fuera negada por las entidades demandadas-, y que era miembro de la Policía Nacional del Perú cuando ocurrió dicho accidente que lo dejó con una discapacidad física. En el presente caso tenemos que el demandante ha venido solicitando al Ministerio de Energía y Minas su reinserción laboral, en cumplimiento de los instrumentos jurídicos ya señalados, habiendo obtenido como respuesta el Oficio 1643-2011-MEM/SEG de fecha 20 de setiembre de 2011, de folios 195, expedido por el secretario general del Ministerio de Energía y Minas, que dispone:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

“(…) luego de efectuada la consulta respectiva a la Dirección General de Electricidad, quien requirió su contratación en el año 2009, esta informó que su trabajo concluyó a satisfacción de ambas partes no existiendo ninguna tarea pendiente de realizar por su persona, añadiendo que el supuesto improbable caso de que aún exista minas antipersonales pendientes del desminado respectivo, dicha labor debería ser realizada por el ministerio a través de una persona jurídica con alta capacidad, experiencia y logística suficiente dado lo delicado de este tipo de trabajos, (...).

Esto es, que a la fecha no se habría procedido a reinsertar en un puesto de trabajo al actor como lo viene solicitando por haber sido víctima de una mina antipersonal.

18. En tal sentido, cabe señalar que no cabe duda que existe la obligación por parte del Estado Peruano de implementar políticas públicas que coadyuven a la reinsertión efectiva en el ámbito laboral de las personas que tienen alguna discapacidad, como lo son también, las personas que se han visto afectadas por las minas antipersonales, esto último en cumplimiento de lo establecido en el Convenio de Otawa. Sin embargo, ello no implica que a través del presente proceso de amparo proceda a ordenarse la reinsertión del actor a una empresa perteneciente al sector del Ministerio de Energía y Minas, como se pretende en la demanda, pues dicha reinsertión laboral deberá efectuarse atendiendo a los puestos de trabajo que existan en determinada entidad o empresa perteneciente al sector público, capacidades, experiencia y habilidades de la persona que se favorecerá con la política de reinsertión, entre otros factores razonables, por lo que corresponde desestimar la demanda.
19. En consecuencia, aún cuando en el presente proceso constitucional no corresponde ordenar la reinsertión laboral que solicita el actor, este Tribunal procede a exhortar a las autoridades competentes en los procedimientos de reinsertión laboral de personas afectadas con minas antipersonales, a que se adopten medidas urgentes y prioritarias que conlleven a una real e inmediata reinsertión de dichas personas en un puesto de trabajo de acuerdo a lo previsto en el Convenio de Otawa, aprobado y ratificado por el gobierno peruano.
20. Finalmente, el demandante alega también que en su caso existió discriminación por su condición de discapacitado y que por ello no fue reincorporado como si sucedió con otros trabajadores de Etecen S.A. que pasaron a trabajar a empresas dependientes del Ministerio de Energía y Minas, sin embargo, dicha afirmación no se ha podido acreditar de autos.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda por no haberse acreditado la vulneración de los derechos constitucionales alegados.
2. **EXHORTAR** al Poder Ejecutivo para que a través de sus autoridades y entidades respectivas, implemente las políticas que sean necesarias para lograr una efectiva reinserción laboral de las personas que se encuentren en estado de discapacidad por la labor de desminado conforme los instrumentos internacionales suscritos por el Perú, así como, a sus normas internas.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

PONENTE FERRERO COSTA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI, EN EL QUE
OPINA QUE DEBE DECLARARSE FUNDADA LA DEMANDA POR
HABERSE AFECTADO EL DERECHO FUNDAMENTAL AL TRABAJO**

Con el debido respeto por mis ilustres colegas Magistrados, discrepo, de la sentencia de mayoría que declara infundada la demanda. Soy de la opinión que, por el contrario, debe declararse **FUNDADA** la demanda, por haberse acreditado la vulneración del derecho al trabajo del demandante. En consecuencia, corresponde **ORDENAR** al Ministerio de Energía y Minas, parte emplazada del presente proceso, la reinserción, en un plazo máximo de dos meses, de Faustino Víctor Luis Lazo Collado en un puesto de trabajo a plazo indeterminado, en un cargo igual o de similar categoría o nivel, en el mismo Ministerio o en alguna de las empresas adscritas al mismo. Asimismo, se debe **CONDENAR** a tal Ministerio al pago de los costos procesales.

Las razones que sustentan mi posición son las siguientes:

Antecedentes

1. Con fecha 7 de diciembre de 2010, el recurrente interpuso demanda de amparo contra el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y otros, solicitando que se ordene su reinserción laboral, social y económica en un puesto de trabajo a cargo del Ministerio de Energías y Minas. El demandante señala que el 15 de agosto de 1995, sufrió la pérdida de su pierna izquierda, como consecuencia de desactivar un campo minado de la empresa Etecen, por lo que quedó mutilado. Asimismo, refiere que fue reinsertado laboralmente por recomendación de Contraminas en la empresa Etecen, para llevar a cabo el proceso de desminado. Señala que se llevó a cabo su reinserción debido al compromiso del Estado en el numeral 6 del Tratado de Ottawa y a su vasta experiencia en desminado.
2. Menciona que en Etecen ocupó el cargo de asesor, supervisor y líder del desminado humanitario, y durante el tiempo que estuvo ahí demostró un buen desempeño laboral. Señala que el 15 de enero de 2009 le comunicaron que Etecen entraría en proceso de liquidación, porque ya había cumplido con sus objetivos de creación. Sin embargo, añade que se le prometió, como parte del proceso de reinserción laboral, ser reubicado en otra empresa bajo la responsabilidad del Ministerio de Energía y Minas (MEM). Finalmente, el recurrente afirma que existe discriminación por su condición de discapacitado, pues algunos trabajadores de la empresa en cuestión pasaron a trabajar a empresas dependientes del MEM, pero que en su caso no sucedió lo mismo, y todo debido a su condición de discapacidad. En consecuencia, alega



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

la vulneración de su derecho a la dignidad, a la moral (evitando mejorar su calidad de vida) y al trabajo.

3. El procurador público a cargo de la defensa jurídica del Ministerio de Energía y Minas, dedujo las excepciones de falta de legitimidad pasiva, de oscuridad o ambigüedad en el modo de proponer la demanda, y de falta de agotamiento de la vía previa. Contestó la demanda, señalando que los medios probatorios presentados por el demandante no demuestran que hubiera realizado actividades 'laborales' en dicha entidad, sino que realizó actividades dentro de un contrato "por un tiempo determinado" y dentro de un proceso de "licitación".
4. El procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) propuso las excepciones de incompetencia por materia y prescripción extintiva, y contestó la demanda alegando que el actor no ha acreditado en modo alguno los requisitos básicos de una relación laboral para la determinación de probables reconocimientos de derechos o beneficios laborales. Muy por el contrario, se advierte que ni siquiera adquiere la relación vinculante sobre algún derecho fundamental. Por otro lado, refiere que Etecen es una empresa estatal de derecho privado que perteneció al sector Energía y Minas, y se encuentra en proceso de liquidación conforme a la Ley General de Sociedades, las disposiciones o directivas que emite el Fonafe, y, supletoriamente, por la Ley General del Sistema Concursal. Asimismo, señala que la demanda carece de toda lógica jurídica al señalar que la autoridad administrativa ha privado del supuesto "derecho" de pensión de pago total del Fondo de Seguro de Vida, lo que es totalmente falso.
5. El Sexto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante la resolución de 6 de marzo de 2013, declaró infundadas las excepciones de falta de legitimidad para obrar del demandado, de ambigüedad y oscuridad en el modo de proponer la demanda, de falta de agotamiento de la vía previa, de incompetencia y de prescripción. Asimismo, mediante resolución de fecha 13 de marzo de 2013, declaró infundada la demanda por estimar que lo que pretende el recurrente es ser ubicado en otra empresa bajo responsabilidad del MEM, invocando las obligaciones asumidas mediante el Tratado de Ottawa y la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, alegando reinserción laboral social y económica además del estado de discapacidad. Ello no resulta argumento suficiente para proceder a una contratación laboral inmediata, sin previa calificación; y además, sin perjuicio de los derechos que estos convenios contengan, en el caso concreto no se advierte ninguna disposición que obligue a un Estado a contratar a una persona víctima de mina por su solo pedido de ser contratado, sino que, más bien, la obligación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

del Estado se circunscribe a respetar, promover, difundir y velar por el derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

6. La Sala revisora, confirmando la apelada, declaró infundada la demanda por considerar que no existe en autos *“documento alguno que obligue al Estado a proporcionar al recurrente un nuevo puesto de trabajo, al haber entrado en Liquidación la empresa para la cual laboraba. Respecto a la posibilidad de haber sido despedido sin causa justa, también es un hecho desvirtuado si consideramos que el accionante, de acuerdo a lo expuesto en la demanda, no alega en ningún momento tal posibilidad”*. Por todo ello, no existen elementos de juicio que permitan vislumbrar la violación del derecho constitucional al trabajo.

Análisis del caso concreto

7. El artículo 22 de la Constitución establece lo siguiente: “El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y medio de realización de la persona”; y el artículo 27 señala: “la ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario”.
8. En esa línea, la Constitución establece en su artículo 7 que *“la persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad”*. Así también, en su artículo 23 señala en su primer párrafo que son objeto de protección prioritaria del Estado la madre, el menor de edad y el impedido que trabajan.
9. Es preciso aclarar que si bien en el fundamento supra, al citar la normativa constitucional, se hace uso de términos como “persona incapacitada” o “impedido” (en referencia a las personas con discapacidad), estos han caído en una desactualización en el ámbito del lenguaje jurídico, y esto es relevante de dilucidar pues por medio de ello se describen situaciones fácticas que tienen consecuencias jurídicas. En ese sentido, es importante señalar que dichos términos en un determinado momento fueron apropiados e incluso concebidos como una alternativa léxica para señalar a las personas con discapacidad sin tener un carácter peyorativo o limitativo de derechos. Sin embargo, hoy dentro de los estándares internacionales, han caído en desuso, pues desde el actual paradigma de la discapacidad (el llamado “modelo social”) resulta necesaria una actualización del uso del vocabulario para que en este se refleje el sistema de valores y principios recogidos en el ordenamiento nacional, además de otros instrumentos jurídicos como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

misma normativa nacional, tal como es el caso de la Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley 29973).

10. En el presente caso, el demandante alega haber sufrido un accidente en agosto del 1995, mientras ejercía labores como voluntario en la desactivación de minas antipersonales en un campo de la Empresa de Transmisión Eléctrica Centro Norte (Etecen S.A.). Dicho accidente trajo como consecuencia la pérdida de su pierna izquierda. Posteriormente, en el año 2005 es reinsertado a Etecen como trabajador, ocupando el cargo de asesor, supervisor y líder del desminado humanitario como obra en la constancia de trabajo de folio 8. Sin embargo, la referida empresa entró en un proceso de liquidación, indicándole que, previa coordinación con el Viceministro de Energía y Minas, se le reinsertaría en otra empresa, por lo que demanda su reinserción laboral.
11. En ese sentido, y tomando en consideración que el demandante es una persona con discapacidad, como obra en la Resolución Ejecutiva 412-2001-SE/REG-CONADIS, de fecha 31 de octubre de 2001 (folio 4), y que se encuentra en dicha situación en razón de la explosión de minas antipersonales, es decir, de medios de combate considerados como lesivos a los principios del Derecho Internacional Humanitario, considero que deben analizarse los instrumentos internacionales vinculantes que atañen a este caso.
12. La Convención sobre Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción (Convención de Ottawa), ratificada por el Perú mediante Decreto Supremo 10-48-RE de fecha 24 de mayo de 1998, define en su artículo 2, inciso 1, que por mina antipersonal *“se entiende toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que incapacite, hiera o mate a una o más personas (...)”*
13. Por su parte, la Convención de Ottawa señala en su artículo 6, inciso 3, que los Estados Parte que se encuentren en condiciones de hacerlo, deben proporcionar asistencia para el cuidado y rehabilitación de víctimas de minas, y su integración social y económica, así como para los programas de sensibilización sobre minas.
14. También encontramos la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, firmada por el Perú (junto a su Protocolo) el 30 de marzo del 2007 y ratificada el 30 de enero del 2008, cuya entrada en vigor fue el 3 de mayo de 2008. Dicho instrumento jurídico señala, en su artículo 27, que los Estados Partes reconocen, protegen y promueven el derecho de las personas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

con discapacidad a trabajar. En ese sentido, podrán adoptar las siguientes medidas:

“(…)

e) Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo:

(…)

g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público;

(…)

k) Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.”.

Derecho al trabajo: acceso al trabajo

15. Por otro lado, el derecho al trabajo es parte de los derechos económicos, sociales y culturales, y como tal implica que la obligación de su cumplimiento por parte de los estados es de carácter progresivo; es decir, que puede ser satisfecha en el tiempo. En ese sentido, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha señalado que el carácter progresivo de la obligación de adoptar medidas "constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo". (Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 3 La índole de las obligaciones de los Estados Partes – párrafo 1 del artículo 2 del Pacto-, Quinto período de sesiones, 1990, U.N. Doc. E/1991/23, 1990).
16. De lo dicho, es preciso señalar que, aún siendo el derecho al trabajo de carácter progresivo, esto no significa que sea postergado indefinidamente, sino que el Estado tiene la obligación de establecer un piso mínimo y, a partir de ahí, avanzar hacia su efectiva realización. Es así que la exigencia de este supone que se adopten medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que se dispongan. En esa misma línea, hay que señalar que la falta o limitación de recursos de ninguna manera es eximente de la obligación de supervisar el nivel de aplicación, y en especial de no aplicación, del derecho



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

al trabajo, ni de formular estrategias y programas para dar efectividad a ese derecho.¹

17. El Tribunal Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia que el contenido esencial del derecho al trabajo implica dos aspectos: el acceso a un puesto de trabajo y el derecho a no ser despedido sino por causa justa. Respecto al segundo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones precisando su contenido. En esta ocasión me pronuncio respecto al primer aspecto: el acceso al trabajo, ya que resulta pertinente para dilucidar el presente caso.
18. Dicho ello, el acceso al trabajo “supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo (...)” (Cfr. Sentencia 00263-2012-PA/TC, entre otras), dentro de la adopción de estas políticas, el acceso al trabajo puede ser genérico o específico. Será genérico cuando “se trata de un elenco de políticas que generen un acceso progresivo y según las posibilidades del Estado, razón por la cual no existe posibilidad de recurrir a un juzgado constitucional vía amparo”; y específico cuando “el derecho al trabajo se expresa específicamente en tanto estemos ante una postulación en un concurso público o interno, lo que conduce a que se acceda a un puesto de trabajo concreto”². Por ello, el acceso al trabajo abarca las posibilidades de acceder a un puesto de trabajo y que el Estado efectivice este derecho a través de políticas públicas, que no solo deben entenderse desde una perspectiva donde el Estado actúe solo sobre la oferta del trabajo, sino también en la demanda de este, a través de políticas educativas que capaciten y perfeccionen a los trabajadores.

Derecho al trabajo y personas con discapacidad

19. Al señalar que el Estado promueve el acceso al trabajo a través de políticas públicas y con un enfoque en las personas con discapacidad y su inserción laboral a través de ellas, podemos apreciar que los resultados son muy opuestos a los objetivos que las políticas tienen; tal como se expresa en los

¹Cfr. SAIDOV, Akmal. “El derecho al trabajo: hacia una observación general sobre el artículo 6º del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Documento de antecedentes presentado al comité de derechos económicos, sociales y culturales el día de debate general sobre el artículo 6º del pacto, 24 de noviembre de 2003”. E/c.12/2003/10, p. 15.

²VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. “El derecho al trabajo: En tránsito del despido libre al derecho constitucional garantizado”. En: revista de la facultad de derecho PUCP. 71. 309-339



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

estudios que sobre ese tema se han hecho: “un desencuentro entre lo estipulado normativamente y los avances efectivamente alcanzados”.³

20. Del mismo modo, en las normas internacionales se precisa, que uno de los motivos de discriminación en el empleo es la discapacidad; por ello, en el artículo 7 de las normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, se señala que “Los Estados deben apoyar activamente la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo”. Ello implica la eliminación de barreras y obstáculos para que las personas con discapacidad puedan acceder a un puesto de trabajo.
21. Por su parte, mediante la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas y su protocolo facultativo, que fueron ratificados mediante la Resolución Legislativa 29127, el Estado peruano asumió una serie de obligaciones internacionales orientadas a promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades de todas las personas con discapacidad (Fundamento 6 de la sentencia de fecha 18 de mayo de 2015, Exp.04104-2013-PC/TC). En esta Convención, se encuentra plasmado el modelo social que ha permitido incorporar valiosas herramientas normativas y hermenéuticas para la adopción de medidas y protección de las personas con discapacidad. El llamado modelo social tiene un enfoque de derechos humanos, a diferencia de los otros enfoques, pues este concibe “no solo los aspectos médicos (tratamiento y rehabilitación) sino el conjunto de factores que determinan la discapacidad, es una visión global de dimensión social”.⁴
22. Este modelo propone mayor participación de las personas con discapacidad donde estas puedan definir sus propios intereses, prioridades y necesidades, dentro de la sociedad. Desde esta visión, el respeto a la diversidad funcional que, en buena cuenta, consiste en las propias capacidades que estas personas poseen, es el camino para la integración de las personas con discapacidad a la comunidad. Con todo lo dicho, este modelo social propone una nueva perspectiva que sitúa la problemática de estas personas no en sus discapacidades, sino en la sociedad, que es quien los limita, mediante los obstáculos que la misma condiciona. Es por ello, que este modelo permite valorar y respetar la diferencia, y es con base en ello que nuestra normativa constitucional, en su artículo 23, precisa la especial protección que las personas con discapacidad poseen, al igual que otros instrumentos en materia que siguen la misma línea de protección.

³Cfr. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-047 de 1995.

⁴EROLE, Carlos. "La discapacidad: Una cuestión de derechos humanos". Espacio Editorial. Buenos Aires.2002, p. 46.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

23. Resulta conveniente señalar que, siendo el trabajo un medio que permite la realización de la persona y haciendo hincapié en que las limitaciones no solo se restringen a este, sino a otros derechos, es el trabajo el que ayuda a las personas a reinsertarse no solo económicamente, sino también de manera social, logrando que las personas con discapacidad vuelvan a sentirse productivas y no vean mellada su dignidad.
24. En su demanda, el accionante refiere haber realizado las labores de desminado en forma voluntaria, alegación que no fuera negada por las entidades demandadas y, por lo tanto, puede ser apreciada como reconocimiento de su verdad. A esto cabe incluir las capacitaciones que le fueran brindadas por Misión de Asistencia para la Remoción de Minas en América del Sur, Marminas, que es una institución de la Junta Interamericana de Defensa de la Organización de los Estados Americanos; que a la fecha de su accidente por labores de desminado el demandante contaba con 29 años de edad, con la consiguiente afectación al libre desenvolvimiento de su personalidad y proyecto de vida como miembro de la Policía Nacional del Perú y como ser humano, máxime si se encuentra en ese estado precisamente por evitar que otras personas sufran las consecuencias de la detonación de minas antipersonales, lo que indica claramente la excepcionalidad del caso.
25. En ese orden de ideas, considero que la medida solicitada por el demandante es adecuada, de conformidad con las obligaciones asumidas por el Estado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; Convención Sobre la prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (Convención de Ottawa); Normas Uniformes Sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (artículo 27, numeral e), g) y k); artículo 6, incisos 3 y 7.e; y el artículo 7 respectivamente), que generan al Estado los deberes de alentar las oportunidades de empleo y emplear a las personas con discapacidad. Asimismo, de la Convención de Ottawa, de asistencia a las víctimas de las minas y su integración social y económica, toda vez que su presente estado de discapacidad no interfiere con sus conocimientos en materia de desminado, para el cual ha sido debidamente capacitado, tal como se aprecia en los certificados emitidos por la Misión de Asistencia para la Remoción de Minas en América del Sur (Marminas), que, repito, es una institución de la Junta Interamericana de Defensa de la Organización de los Estados Americanos, y donde se señala al recurrente como representante de la empresa Etecen (folios 5 a7).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

26. Más aún cuando de autos se advierte que el demandante envió cartas dirigidas al viceministro del despacho de Energía y Minas, en los meses de junio y setiembre de 2009, así como en el mes de abril de 2010, solicitando que se le otorgue audiencia para exponer su caso (folios 22 a 25). Sin embargo, no obtuvo respuesta inmediata a dichas solicitudes, pese a que la Defensoría del Pueblo, mediante los oficios 941,572y 360-2010-OP/OD-LIMA-BA (folios 15 a21) recomendara brindar de manera inmediata respuesta al pedido formulado por el demandante.
27. Es mediante el oficio 1643-2011-MEM/SEG, de fecha 20 de setiembre de 2011, de folios 195, expedido por el secretario general del Ministerio de Energía y Minas, que se dispone lo siguiente:
- “(…) luego de efectuada la consulta respectiva a la Dirección General de Electricidad, quien requirió su contratación en el año 2009, esta informó que su trabajo concluyó a satisfacción de ambas partes no existiendo ninguna tarea pendiente, de realizar por su persona, añadiendo que el supuesto improbable caso de que aún exista minas antipersonales pendientes del desminado respectivo, dicha labor debería ser realizada por el ministerio a través de una persona jurídica con alta capacidad, experiencia y logística suficiente dado lo delicado de este tipo de trabajos; (...)”.
28. Es claro que, como se advierte del fundamento supra, el Ministerio de Energía y Minas con el Oficio 1643-2011-MEM/SEG, le señala al recurrente que las tareas desminado que él desempeñó han concluido y en el futuro de presentarse alguna tarea pendiente, se tomará en consideración a una persona jurídica especializada en ese rubro, pues tal como lo señala, se trata de trabajos de delicado cuidado. Siendo ello así, es como si se le cerraran las posibilidades de ser tomado en cuenta para tareas de esa actividad realizadas por esa institución, y tomando en consideración que la idoneidad al cargo que postula la persona a contratar es relevante, esta situación daría como consecuencia la vulneración del derecho al trabajo.
29. Por otro lado, respecto a la alegación del demandante sobre que en su caso existe discriminación por su condición de discapacitado y que por ello no se le reincorporó, como sí sucedió con otros trabajadores del Etecen que pasaron a trabajar en empresas dependientes del MEM, ello no se ha podido acreditar de autos.
30. Por lo tanto, estimo que se ha vulnerado el derecho al trabajo en su dimensión de acceso al trabajo, por lo que corresponde amparar la demanda y ordenar que el demandante sea reinsertado laboralmente en alguna empresa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

perteneciente al Ministerio de Energía y Minas, en un puesto vinculado con la preparación del recurrente.

El sentido de mi voto

31. Por las razones expuestas, mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, se ordene al Ministerio de Energía y Mina la reinserción laboral del demandante en alguna de sus empresas adscritas al Ministerio, a efectos de que don Faustino Víctor Luis Lazo Collado se desempeñe como trabajador a plazo indeterminado, en un cargo de igual o similar categoría o nivel al que desempeñó, en el plazo de 2 meses, bajo apercibimiento de que el juez de ejecución aplique las medidas coercitivas prescritas en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional, con el abono de los costos procesales.

S.

BLUME FORTINI

Lpderecho



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados, en el caso de autos me adhiero al voto singular del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, por las razones que allí se expresan.

S.

RAMOS NÚÑEZ

Lpderecho.pe



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No concuerdo con los argumentos ni el fallo de la sentencia en mayoría.

A mi entender, el derecho al trabajo consagrado por el artículo 22 de la Constitución no incluye la reposición. Como señalé en el voto singular que emití en el Expediente 05057-2013-PA/TC, Precedente Huatuco Huatuco, el derecho al trabajo

debe ser entendido como *la posibilidad de acceder libremente al mercado laboral o a desarrollar la actividad económica que uno quiera, dentro de los límites que la ley establece por razones de orden público*. Solo esta interpretación es consistente con las libertades de contratación y trabajo consagradas en el artículo 2º, incisos 14 y 15; la libertad de empresa establecida en el artículo 59º; y, la visión dinámica del proceso económico contenida en el artículo 61º de la Constitución.

Así, cuando el artículo 27 de la Constitución de 1993 establece que “la ley otorga al trabajador protección adecuada contra el despido arbitrario”, se refiere solo a obtener una indemnización determinada por la ley.

A mi criterio, cuando la Constitución utilizó el adjetivo *arbitrario*, englobó tanto al despido *nulo* como al *injustificado* de los que hablaba el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, de 12 de noviembre de 1991.

Esto es así porque, según el Diccionario de la Lengua Española, *arbitrario* es:

Sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón.

Indebidamente, la Ley 26513 —promulgada cuando ya se encontraba vigente la actual Constitución— pretendió equiparar el despido que la Constitución denominó *arbitrario* solo a lo que la versión original del Decreto Legislativo 728 llamó *injustificado*.

Semejante operación normativa implicaba afirmar que el despido *nulo* no puede ser descrito como “sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón”, lo que es evidentemente inaceptable.

Más allá de su deficiente lógica, la Ley 26513 tuvo como consecuencia resucitar la reposición como medida de protección frente a un tipo de despido, entregándoles a los jueces poder para forzar la continuidad de una relación de trabajo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

Esta nueva clasificación —que se mantiene en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo 003-97-TR— es inconstitucional.

Lamentablemente, este error fue ampliado por el Tribunal Constitucional mediante los casos Sindicato Telefónica (2002) y Llanos Huasco (2003), en los que dispuso que correspondía la reposición incluso frente al despido arbitrario.

Al tiempo que extrajo la reposición de la existencia del amparo laboral, Llanos Huasco pretendió que se distinguiera entre el despido nulo, el incausado y el fraudulento. Así, si no convencía, al menos confundiría.

A mi criterio, la proscripción constitucional de la reposición incluye, ciertamente, a los trabajadores del Estado sujetos al Decreto Legislativo 276 o a cualquier otro régimen laboral público.

La Constitución de 1993 evitó cuidadosamente utilizar el término “estabilidad laboral”, con el que tanto su predecesora de 1979 como el Decreto Legislativo 276, de 24 de marzo de 1984, se referían a la reposición.

El derecho a la reposición del régimen de la carrera administrativa no sobrevivió, pues, a la promulgación de la Constitución el 29 de diciembre de 1993. No cambia las cosas que hayan transcurrido casi veinticinco años sin que algunos se percaten de ello.

Por tanto, considero que la demanda debe declararse **IMPROCEDENTE**, en aplicación del artículo 5, inciso 1, del Código Procesal Constitucional.

S.

SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Con el debido respeto, me aparto de lo resuelto por mis colegas por las razones que a continuación expongo:

1. En el presente caso, el demandante solicita que se ordene su reinserción laboral, en un puesto de trabajo dependiente del Ministerio de Energías y Minas, en cumplimiento de las obligaciones que el Estado Peruano asumió al ratificar el Convenio de Ottawa, así como otros tratados internacionales y normas internas que protegen a las personas con discapacidad, puesto que fue víctima de un accidente ocasionado cuando, en cumplimiento de sus funciones, realizaba la labor de desminado. Alega, en ese sentido, la vulneración de su derecho al trabajo y a la no discriminación.

Sobre el derecho al trabajo en su dimensión de acceso

2. En vasta jurisprudencia de este Tribunal, se ha reconocido el deber estatal de adoptar las medidas necesarias para la realización efectiva del derecho al trabajo. Ello, en la medida en que el trabajo es un medio que permite la realización de la persona, tanto en el ámbito económico como social.
3. De otra parte, este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia que el contenido constitucionalmente protegido del derecho al trabajo implica dos aspectos, a saber, el acceso a un puesto de trabajo y el derecho a no ser despedido sino por causa justa. Respecto al segundo, este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones precisando su contenido, pero en esta ocasión nos pronunciaremos respecto al primer aspecto, el acceso al trabajo, ya que resulta pertinente para dilucidar el presente caso.
4. Al respecto, cabe precisar que en la sentencia emitida en el Expediente 00263-2012- AA/TC, este Tribunal estableció respecto al acceso al trabajo que dicho derecho constitucional “supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo (...)”. El acceso al trabajo abarca las posibilidades de poder acceder a un puesto de trabajo y que el Estado efectivice este derecho a través de políticas públicas.
5. Como se aprecia, si bien se ha reconoció al acceso al trabajo como parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho al trabajo, este acceso debe efectuarse razonablemente. Por ello, en principio, lo que señala la ponencia no resulta inválido, pues para la reinserción laboral debería atenderse



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

a los puestos de trabajo que existan en determinada entidad o empresa perteneciente al sector público, las capacidades, la experiencia y las habilidades de la persona que se favorecerá con la política de reinserción, entre otros factores razonables.

6. Sin embargo, considero que en la presente controversia existe una serie de implicancias que nos plantean un escenario sustancialmente distinto de una reinserción laboral efectuada por cualquier trabajador. Y es aquí donde adquirirá importancia fundamental las obligaciones convencionales adquiridas por el país y una interpretación que optimice la protección de los derechos fundamentales inmersos en este caso concreto.

Sobre la importancia de la convencionalización del Derecho y su cabal entendimiento

7. En primer lugar, y a propósito de las incidencias del caso concreto, consideramos que comprender la actuación del juez constitucional desde el parámetro de una Constitución “convencionalizada” o, dicho con otras palabras, dentro de una lógica de “convencionalización del Derecho”, resulta insoslayable. Y es que en contextos como el latinoamericano la convencionalización del Derecho ha sido, indudablemente, un importante elemento para proteger los derechos de las personas, y a la vez, para democratizar el ejercicio del poder que desempeñan las autoridades involucradas en esta dinámica.
8. Así, la apuesta por la “convencionalización del Derecho” permite, desde la diversidad, construir o rescatar lo propio (que, por cierto, no es excluyente o peyorativo de lo distinto). En este sentido, facilita acoger y sistematizar aportes de la normativa y jurisprudencia de otros países, así como las buenas prácticas allí existentes, elementos de vital relevancia para enriquecer el quehacer jurisdiccional. Conviene entonces aquí resaltar que la convencionalización del Derecho no implica la desaparición o el desconocimiento de lo propio. Implica más bien su comprensión dentro de un escenario de diálogo multinivel, para así enriquecerlo y potenciarlo.
9. Ahora bien, es también pertinente indicar que esta “convencionalización del Derecho” se extiende más allá del circuito interamericano de protección de derechos humanos, esto es, no se agotan en el respeto de lo previsto en la Convención Americana o en la interpretación vinculante que de dicha Convención desarrolla la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Comprende, además, a los tratados internacionales y las distintas convenciones suscritas por los Estados, la interpretación vinculante de las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

mismas o aquello que hoy se nos presenta como normas de los Cogens. Todo ello sin que se deje de reconocer en modo alguno la relevancia de lo propio, si existe, como elemento central para la configuración o el enriquecimiento, según fuese el caso, de un parámetro común de protección de derechos

10. Finalmente, no debe olvidarse que todo esto parte de una idea de la interpretación de la Constitución y del Derecho como “concretización”, por lo que la dinámica aquí señalada le permite al juez o jueza constitucional desarrollar una perspectiva de su labor a la cual podemos calificar como “principalista”, o sustentada en la materialización de ciertos principios. Ello posibilita a los juzgadores(as) contar con una comprensión dinámica de su labor, comprensión no cerrada a una sola manera de entender las cosas para enfrentar los diferentes problemas existentes, problemas ante los cuales cada vez se le pide más una respuesta pronta y certera de estos juzgadores.
11. Siendo así, y a modo de síntesis, bien puede señalarse que en un escenario tan complejo como el que toca enfrentar a los jueces y juezas, la apuesta por un Derecho Común deviene en un poderoso aliado para la configuración, el enriquecimiento y la validación de las respuestas a dar a determinados y graves problemas que se presentan en la realidad.

Obligaciones internacionales del Estado peruano relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad y, específicamente, de quienes fueron víctimas de minar antipersonales

12. Al ratificar la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas y su protocolo facultativo, mediante Resolución Legislativa 29127, el Estado Peruano asumió una serie de obligaciones internacionales orientadas a promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades por todas las personas con discapacidad. Parte consustancial a este compromiso es el de generar las condiciones orgánicas o institucionales que permitan alcanzar estos objetivos.
13. Es así que el literal a) del numeral 1. del artículo 4 de la mencionada Convención, cuenta con una previsión dirigida a los Estados, quienes se comprometen a: “a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención.”
14. Respecto al tema del empleo, las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad señala el deber de alentar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

las oportunidades de empleo y la calidad del mismo a personas con discapacidad. Así, en su artículo 7 expresa que “Los Estados deben apoyar activamente la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo. Este apoyo activo se podría lograr mediante diversas medidas como, por ejemplo, (...) el empleo reservado, (...) supervisión de contratos u otro tipo de asistencia técnica y financiera para las empresas que empleen a trabajadores con discapacidad. Los Estados han de estimular también a los empleadores a que hagan ajustes razonables para dar cabida a personas con discapacidad.”

15. De otro lado, en el ámbito regional, el Estado peruano aprobó, por medio de la Resolución Legislativa 27484, la Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad comprometiéndose a adoptar: “... Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración” (Artículo III, Numeral I, Literal a).
16. Ahora bien, en cuanto a las personas con discapacidad producto de las labores de desminado, resulta pertinente hacer alusión a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, también conocida como la Convención de Ottawa, en donde, entre otros aspectos, se señala, en el inciso 3 de su artículo 6, el deber de asistencia a las víctimas de las minas y su integración social y económica. Además, en el literal e del inciso 7 del artículo 6 se señala también un deber genérico de asistencia a las víctimas, lo cual incluye, en una interpretación en favor de la optimización de sus derechos fundamentales, en asistencia en el marco del empleo y el acceso al mismo.
17. De las obligaciones internacionales adoptadas por el Estado peruano surge el deber de generar condiciones para garantizar los derechos de las personas con discapacidad, lo cual implica la adopción de medidas legislativas, lo que puede incluir reformas institucionales, las cuales permitan promover la inclusión de las personas con discapacidad, adoptando las “medidas positivas” necesarias para garantizar su efectiva igualdad. Siendo esto así, se debe recordar algunas de estas medidas exigibles como son, para este caso concreto, los ajustes razonables y las medidas afirmativas propiamente dichas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

Ajustes razonables y medidas afirmativas

18. La ya aludida Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas en su artículo 2 establece que: “Por ‘ajustes razonables’ se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.
19. Este Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de señalar que el trato homogéneo entre personas que poseen alguna discapacidad y personas que no padecen tal limitación puede suponer una forma de afectación del principio de igualdad por indiferenciación. Dicho principio, expresamente reconocido en el inciso 2º del artículo 2 de la Constitución, se vulnera cuando se trata de modo desigual a sujetos que se encuentran en la misma situación, pero también cuando existe un tratamiento exactamente homogéneo de sujetos que se encuentran en una condición claramente diferente.
20. En consecuencia, para asegurar condiciones de respeto del principio de igualdad, pueden resultar exigibles determinadas medidas que compensen la situación de desventaja que enfrentan las personas con discapacidad. En esa línea, en la STC 02437-2013-AA se sostuvo que “... todas las actividades en las que participa el ser humano -educativas, laborales, recreacionales, de transporte, etcétera- han sido planeadas para realizarse en ambientes físicos que se ajustan a los requerimientos y necesidades de las personas que no están afectadas de discapacidad. Su planificación, por lo tanto, ha respondido a una imagen del ser humano sin deficiencias físicas, sensoriales o mentales. Históricamente, pues se entorno ha sido hostil con las personas que sufren de alguna discapacidad. La falta de ambientes físicos adecuados a las necesidades de las personas con discapacidad ha desencadenado, primero, su marginación y, luego, su exclusión de todos estos procesos sociales, presentándose tales déficits de organización de la estructura social como el principal impedimento para que este sector de la población acceda al goce y ejercicio pleno de sus derechos y libertades”.
21. De lo que se trata no es de favorecer a unas personas con base en su discapacidad, sino asegurarles que su condición no constituya un obstáculo para su realización personal y profesional en condiciones de igualdad con el resto de la sociedad. Está claro que para alcanzar tal situación de igualdad las personas con discapacidad, requerirán que se realicen determinados ajustes en las condiciones o infraestructura disponible, pero este es un tratamiento



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

diferenciado impuesto por el principio incorporado en el inciso 2º del artículo 2 de la Constitución.

22. Esta lógica es la que adopta la Ley General de la Persona con Discapacidad en cuanto establece en su artículo 8.2 que: “Es nulo todo acto discriminatorio por motivos de discapacidad que afecte los derechos de las personas. Se considera como tal toda distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de uno o varios derechos, incluida la denegación de ajustes razonables. No se consideran discriminatorias las medidas positivas encaminadas a alcanzar la igualdad de hecho de la persona con discapacidad”.
23. Ahora bien, cuando se añade el adjetivo “razonable” a los ajustes que pueden ser demandados, se fija el límite de los mismos, dejando implícita la idea de que resultan exigibles mientras no impongan al obligado el deber de soportar una “carga indebida”. Ello bajo la comprensión de que la existencia de un costo económico por sí mismo no es impedimento para considerarlo razonable. En buena cuenta, cabría sostener que el ajuste puede ser considerado como razonable, y, por lo tanto, resultar exigible, siempre que resulte adecuado a las necesidades de la o las personas con discapacidad favorecidas y no imponga obligaciones desproporcionadas o costos excesivos al obligado a realizarlos.
24. Por otro lado, las medidas afirmativas, si bien favorecen a un grupo indeterminado pero determinable, están basadas en la necesidad de suplementar la posición de determinados sectores que se encuentran relegados o marginados como producto del género, la raza o la discapacidad, entre otros factores. El propio constituyente ha dispuesto que se brinde especial protección a la madre, al niño, al adolescente y al anciano en abandono. El artículo 7 de la constitución añade que: “La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad”. A su turno, el artículo 23 establece que se debe brindar especial protección: “... a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan”. En dicho contexto constitucional queda claro que deben existir medidas afirmativas que aseguren el respeto de la dignidad y la integración social y laboral de las personas con discapacidad.
25. Como es evidente, la Constitución se limita a presentar el marco dentro del que debe desenvolverse el legislador estableciéndole un deber positivo de actuación sin especificar el concreto contenido que debe tener esa especial



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

protección. Este Tribunal, en reiterados casos, ha admitido, de modo explícito la legitimidad de las medidas afirmativas, en cuanto sostuvo que: "... el Estado en algunas oportunidades promueve el trato diferenciado de un determinado grupo social, otorgándoles ventajas, incentivos o, en general, tratamientos más favorables. Esto es lo que en doctrina constitucional se conoce como 'discriminación positiva o acción positiva - affirmative action-'. La finalidad de esta acción afirmativa no es otra que compensar jurídicamente a grupos marginados económica, social o culturalmente; persigue, pues, que dichos grupos puedan superar la inferioridad real en la que se encuentran con acciones concretas del Estado" (STC 00048-2004-PI/TC, Fundamento Jurídico 63. Este criterio sería reiterado en las STC 00050-2004-AI/TC, 00033-2007-PI/TC y 02861-2010-PA/TC, entre otras).

Análisis del caso concreto

26. En caso de autos, se aprecia que el demandante solicita que se ordene su reinserción laboral, en un puesto de trabajo dependiente del Ministerio de Energías y Minas. Señala que ya había comunicado de su situación a la demandada sin obtener respuesta favorable al respecto
27. En efecto, del estudio de los actuados, es posible advertir que el demandante envió cartas dirigidas al viceministro del despacho de Energía y Minas, en los meses de junio y setiembre de 2009, así como en el mes de abril de 2010, solicitando se le otorgue una audiencia en donde pueda exponer su caso (fojas 22 y 25). Sin embargo, no obtuvo respuesta inmediata a dichas solicitudes, pese a que la Defensoría del Pueblo, mediante los oficios 941, 572 y 360-2010-OP/OD-LIMA-BA (fojas 15 a 21), recomendara brindar de manera inmediata respuesta al pedido del recurrente.
28. Es recién en el año 2011 cuando, mediante el oficio 1643-2011-MEM/SEG, de fecha 20 de septiembre (fojas 195), expedido por el secretario general del Ministerio de Energía y Minas se le responde arguyendo que, luego de haber efectuado la consulta a la Dirección General de Electricidad, se le informó que la relación laboral había terminado, añadiendo que en "el supuesto improbable caso de que aún exista minas antipersonales pendientes del desminado respectivo, dicha labor debería ser realizada por el ministerio a través de una persona jurídica con alta capacidad, experiencia suficiente y logística suficiente dado lo delicado de este tipo de trabajo (...)"
29. Dicha respuesta, como resulta claro, cierra por completo las posibilidades al actor de ser tomado en cuenta para este tipo de trabajos en el demandado ministerio. Por ende, a nuestro entender, ello representaría, por las particulares



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02089-2014-PA/TC

LIMA

FAUSTINO VÍCTOR LUIS LAZO
COLLADO

circunstancias de este caso concreto y las convenciones internacionales que obligan al país en materia de discapacidad y en materia de desminado antipersonal, una violación de su derecho al trabajo, en su dimensión de acceso, por lo que corresponde declarar fundada la demanda.

30. Siendo así, y dada la excepcionalidad de la reinserción laboral que debe ordenarse en el presente caso, correspondería que dicha reinserción se realice en un puesto de trabajo en el mismo ministerio o en alguna de sus empresas adscritas, como trabajador a plazo indeterminado en un cargo igual o de similar categoría o nivel, en el plazo de dos meses, bajo apercibimiento de que el juez de ejecución imponga las medidas coercitivas previstas en el artículo 22 y 59 del Código Procesal Constitucional.

31. Finalmente, debe ordenarse también el respectivo pago de los costos procesales, de conformidad con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

Por las razones expuestas, considero que debe declararse **FUNDADA** la demanda, al haberse acreditado la vulneración del derecho al trabajo. En consecuencia, se debe **ORDENAR** al Ministerio de Energía y Minas la reinserción, en un plazo máximo de dos meses, de Faustino Víctor Luis Lazo Collado en un puesto de trabajo a plazo indeterminado, en un cargo igual o de similar categoría o nivel, en el mismo ministerio o en alguna de las empresas adscritas al mismo. Asimismo, se debe **ORDENAR** el respectivo pago de los costos procesales.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA