



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de abril de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados, Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa aprobado en la sesión de Pleno del 31 de octubre de 2017, y el voto singular del magistrado Sardón de Taboada que se agrega. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña María Antonia Díaz Cáceres de Tinoco contra la sentencia de fojas 120, de fecha 10 de noviembre de 2016, expedida por Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Áncash, que declaró improcedente la demanda.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 24 de noviembre de 2014, la actora interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Carhuaz. Solicita que se le permita continuar comercializando sus productos de manera ambulatoria en el mismo espacio y horario que, según alega, viene ocupando desde 1986. Por consiguiente, requiere que no se le exija lo “acordado” en la carta de compromiso del 16 de abril de 2014, cuyo contenido desconoce, puesto que es quechuahablante y analfabeta en el idioma castellano.

Denuncia haber sido discriminada en lo concerniente a los turnos de venta, pues otra comerciante –de nombre Betty– sí puede comercializar sus productos en esa parte de la vía pública y sin restricción de horario. Sin embargo, la demandante solo puede hacerlo desde las 13 hasta las 16 horas; es decir, luego de que dicha persona deje ese lugar. Asimismo, cuestiona la asignación del referido horario por resultar inconveniente para la comercialización de sus productos (frutas y helados).

Auto de primera instancia o grado

El Juzgado Mixto de Carhuaz declaró la improcedencia liminar de la demanda por haber sido planteada de manera extemporánea. El cómputo del plazo para su interposición, según dicho juzgado, se contabiliza desde el día siguiente de la celebración del citado acuerdo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

Auto de segunda instancia o grado

La Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Áncash dejó sin efecto la recurrida al estimar que la denuncia planteada tiene la característica de constituir un agravio de tracto sucesivo y ordenó la admisión a trámite de la demanda.

Contestaciones de la demanda

El procurador público de la municipalidad emplazada se apersonó al proceso, pero no contestó la demanda.

Doña Beatriz Nancy Atusparia Pajuelo se apersonó al proceso como litisconsorte pasiva —dado que aduce estar autorizada para expender comida en el puesto que la demandante reclama—, y niega la discriminación invocada por la peticionante, quien, a su entender, solamente tiene permiso para, en un determinado horario, vender helados, no frutas.

Auto de primera instancia o grado

El Juzgado Mixto de Carhuaz declaró la improcedencia de la demanda, debido a que la actora no agotó la vía previa porque *"no obra en autos resolución ni acto posterior que acredite tal situación"* (cfr. sexto fundamento).

Auto de segunda instancia o grado

La Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Áncash confirmó la apelada por considerar que lo reclamado no incide en el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo.

FUNDAMENTOS

Delimitación del asunto litigioso

1. Conforme se aprecia de autos, la peticionante solicita que se repongan las cosas al estado anterior a su supuesta adhesión a la carta de compromiso de fecha 16 de abril de 2014 redactada en castellano por personal de la Municipalidad Provincial de Carhuaz, mediante la cual se variaron los lineamientos para el ejercicio del comercio ambulatorio, cambios que a su entender lesionan sus derechos al trabajo y a la igualdad.
2. Si bien la demandante considera que su supuesta adhesión a la mencionada carta de compromiso vulnera sus derechos al trabajo y a la igualdad, este Tribunal estima, en aplicación del principio *iura novit curia* (artículo VIII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional), que los derechos que en realidad sustentan su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

- pretensión no solo son el derecho a la igualdad previsto en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución, y el derecho a la libertad de trabajo, consagrado en el artículo 2, inciso 15, de la Norma Fundamental, sino también el derecho al uso del propio idioma ante cualquier autoridad reconocido en el artículo 2, inciso 19, y el derecho a que en las zonas donde predominen las lenguas originarias, éstas sean instituidas como idiomas oficiales, junto al castellano, reconocido en el artículo 48 de la Constitución.
- 3. En tal sentido, este Tribunal Constitucional considera que el asunto litigioso radica en determinar si, desde una perspectiva constitucional, la precitada carta de compromiso, sin traducción alguna al quechua, puede resultar vinculante o no a la demandante en su condición alegada de quechuahablante y analfabeta en el idioma castellano, y si la restricción de horas para expender productos en un área pública lesiona su derecho a la libertad de trabajo.

Materias constitucionales relevantes

- 4. En el presente caso, debe determinarse: i) si la supuesta adhesión a la carta de compromiso del 16 de abril del 2014, redactada en el idioma castellano, resulta vulneratoria de los derechos al uso del propio idioma ante cualquier autoridad y a la igualdad, y ii) si la restricción horaria para expender productos en la vía pública impuesta por la emplazada a la demandante vulnera su derecho a la libertad de trabajo. A tal fin, este Colegiado advierte la necesidad de previamente pronunciarse sobre determinadas cuestiones imprescindibles, a saber:

- ✓ La protección constitucional de la diversidad lingüística.
- ✓ El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación de las personas que usen un idioma propio distinto al castellano ante cualquier autoridad.
- ✓ La potestad edil de regular el comercio ambulatorio y el derecho a la libertad de trabajo.

La protección constitucional de la diversidad lingüística

- 5. La protección de nuestra diversidad cultural, étnica y lingüística se encuentra consagrada en la actual Constitución en sus artículo 2, inciso 19, artículos 17, 48, 88, 89, 149 y 191, entre otros; lo que nos compele a respetarla y promoverla, toda vez que somos un país multilingüe, en el cual, según cifras dadas por el Ministerio de Cultura, se hablan 47 lenguas (www.cultura.gob.pe, página institucional consultada el 17 de octubre de 2017).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

6. Un aspecto importante de la diversidad lingüística es que en el caso peruano existen diversas denominaciones en torno a ella. Así la Constitución hace referencia al idioma (artículo 2, inciso 19) y a la lengua aborigen (artículo 48); y, por otro lado, la Ley 29735 que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú (en adelante, ley de lenguas), se refiere a lenguas originarias. Por ello, a efectos de la tutela constitucional, este Colegiado precisa que tales términos resultan equivalentes.
7. En esa perspectiva, a juicio de este Tribunal, las denominaciones de “propio idioma” y “lenguas aborígenes” mencionadas en la Constitución vigente hacen referencia a una lengua anterior a la difusión del idioma castellano, que se preserva y emplea en el territorio nacional, concepto que también alcanza a lo que el legislador ha denominado “lengua originaria”, tal como se lee en el artículo 3 de la ley de lenguas.
8. Los derechos lingüísticos y su relación con el accionar del Estado son abordados por la Constitución, cuando menos, desde una doble perspectiva. De un lado, se encuentra el derecho de cada miembro de una comunidad lingüística a comunicarse en su propio idioma con cualquier autoridad en cualquier lugar de la República, sea directamente, sea a través de un intérprete proporcionado por el propio Estado. Este derecho deriva del artículo 2, inciso 19, de la Constitución, en cuanto dispone que toda persona de nacionalidad peruana “tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete”.
9. De otro lado, la virtualidad máxima de la dimensión colectiva del derecho al uso de la propia lengua originaria, se alcanza cuando ella es predominante en una determinada zona geográfica del país (entendiéndose como zona de predominio el distrito, como unidad mínima, la provincia o la región, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7 de la ley de lenguas), pues en ese caso, dicha lengua, además del castellano, debe ser *oficial* en la referida zona. Ello se encuentra reconocido en el artículo 48 de la Constitución.
10. En consecuencia, no solo resulta que cada persona tiene derecho a comunicarse en su propia lengua ante la autoridad, sino que si dicha lengua es predominante en una zona (una jurisdicción municipal provincial, por ejemplo), el Estado tiene la obligación de institucionalizar el uso de ese idioma en dicha zona, con los mismos alcances con los que ha institucionalizado el uso del idioma castellano.
11. A pesar de que el mandato contenido en el artículo 48 de la Constitución de 1993 es bastante específico y determinado, también es preciso señalar que la delimitación del derecho en él contenido debe concretarse “según la ley”. Hubo que esperar





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

• hasta el año 2011 para que se expida la Ley de Lenguas cuyo objeto es, justamente, “precisar el alcance de los derechos y garantías individuales y colectivas que, en materia lingüística, se establecen en el artículo 48 de la Constitución” (artículo 1). Su Disposición Final Única estableció que el reglamento de la ley debía expedirse en un plazo no mayor de 60 días calendario contados desde la entrada en vigencia de la ley. Empero, el reglamento fue finalmente aprobado a través del Decreto Supremo 004-2016-MC, publicado el 22 de julio de 2016 (en adelante, el reglamento).

12. De acuerdo al artículo 12 del reglamento, la oficialidad de una lengua originaria implica que las entidades públicas o privadas que brindan servicios públicos, desarrollen las siguientes acciones:

1. Disponer de personal que pueda comunicarse de manera oral y escrita con suficiencia en la lengua indígena u originaria para la prestación de servicios públicos.
2. Brindar servicios de atención al público en las lenguas indígenas u originarias, además del castellano.
3. Contar con los servicios de intérpretes y/o traductores/as de lenguas indígenas u originarias predominantes cuando sean requeridos.
4. Implementar políticas lingüísticas para el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de lenguas indígenas u originarias, de acuerdo a la Política Nacional, planes y programas aprobados, en coordinación con los pueblos indígenas u originarios.
5. Transmitir en la lengua o lenguas indígenas u originarias de predominio de su ámbito, las ceremonias oficiales y otros actos públicos de las autoridades, los funcionarios y servidores públicos en los distritos, provincias y regiones que integran este ámbito, tales como rendición de cuentas, presupuesto participativo, presentación de proyectos o iniciativas de desarrollo local y regional, difusión de las entrevistas a las autoridades y aquellas actuaciones que por ser acto público involucren la participación de la población hablante de la lengua indígena u originaria.
6. Emitir ordenanzas regionales y municipales para el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas indígenas u originarias en el ámbito de su competencia, de acuerdo con la Ley y el Reglamento.
7. Publicar las normas, documentos y comunicados oficiales, así como toda información vinculada con la población indígena u originaria, en la lengua indígena u originaria predominante del distrito, provincia, departamento o región utilizando los alfabetos oficializados por el Ministerio de Educación, además de asegurar su difusión por medios escritos y orales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

8. Promover el uso oficial de las lenguas indígenas u originarias a través de medios audiovisuales, digitales, radiales, spots publicitarios, entre otros.
9. Realizar otras acciones relacionadas con los derechos previstos en el artículo 4 de la Ley, así como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Constitución Política del Perú, en lo que corresponda, y aquellas que se fundamenten en la igualdad y dignidad de la persona humana.
13. Es cierto que el mismo artículo 12 del reglamento dispone que dichas acciones deben implementarse de manera progresiva. Sin embargo, también lo es que a pesar de que la Constitución entró en vigencia hace 25 años, y que más recientemente se ha expedido normativa sobre la materia, no existen aún progresos significativos para dotar de efectiva vigencia al derecho a que el Estado haga oficiales las lenguas originarias allí donde resultan predominantes, y este caso es muestra de ello.
14. Los criterios cualitativos y cuantitativos para determinar el carácter predominante de una lengua originaria se encuentran regulados en el artículo 6 de la Ley de Lenguas. Sobre la base de ello, desde hace 7 años el Ministerio de Educación –en coordinación con el Ministerio de Cultura, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, los Gobiernos Regionales y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios– tiene el mandato de elaborar y publicar el Mapa Etnolingüístico del Perú (artículo 5.1 de la ley de lenguas), pero aún no lo ha hecho.

Este instrumento resulta de extraordinaria importancia para garantizar los derechos lingüísticos de cada peruano, pues constituye la “herramienta de planificación que permite identificar y determinar la predominancia de una lengua indígena u originaria conforme a los criterios establecidos en el artículo 6 de la Ley, así como la adecuada toma de decisiones en materia de uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas indígenas u originarias” (artículo 8.2 del reglamento).

Es con base en dicho Mapa que debe elaborarse el Registro Nacional de Lenguas Originarias, en el que se registran las lenguas originarias oficiales, especificando en qué ámbitos –distrital, provincial o regional– son predominantes (artículo 8 de la ley de lenguas).
15. Así, el reconocimiento de la oficialidad de esas lenguas distintas al castellano conlleva adoptarlas, en los lugares donde predominen, como instrumentos de comunicación de los poderes del Estado y reconocerlas, además, como las herramientas de relación de la ciudadanía con dichos poderes, lo que incluye de contar con reglas de escritura, utilizarlas en la redacción de documentos oficiales.

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

16. A tenor de lo expuesto, de una lectura armónica de las disposiciones constitucionales se desprende que el Estado tiene una obligación de especial protección de las lenguas originarias en una dimensión individual (de cada sujeto que emplea una lengua originaria) y colectiva (de cada pueblo o comunidad que usa una lengua originaria); por lo que los peruanos, al emplear una lengua distinta al castellano ante una autoridad, no pueden ser discriminados, como a continuación explicaremos.

El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación de las personas que usen idioma distinto al castellano ante cualquier autoridad en las zonas donde no predomine este último

17. Este Tribunal recuerda que la igualdad, consagrada en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución, ostenta la doble condición de principio y de derecho subjetivo constitucional:

En cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional; la igualdad oponible a un destinatario. Se trata del reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, **idioma**, religión, opinión, condición económica) o por otras ("motivo de cualquier otra índole") que jurídicamente resulten relevantes. En consecuencia, está proscrita la discriminación por razón de tener un idioma originario distinto al castellano [cfr. STC 0045-2004-AI/TC, FJ. 20, resaltado nuestro].

18. Igualmente, se ha precisado que este derecho no garantiza que todos los seres humanos sean tratados de la misma forma siempre y en todos los casos. De esta manera, a nivel jurisprudencial se ha reconocido que "la igualdad jurídica presupone, pues, dar un trato igual a lo que es igual y desigual a lo que no lo es". (STC 2437-2013-PA/TC FJ. 6).
19. Así pues este Tribunal considera que se afecta a la igualdad no solo cuando frente a situaciones sustancialmente iguales se da un trato desigual (discriminación directa, indirecta o neutral, etc.), sino también cuando frente a situaciones sustancialmente desiguales se brinda un trato igualitario (discriminación por indiferenciación).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

20. En ese marco, este Tribunal comprende que el artículo 2, inciso 19, de la Constitución tutela dos situaciones distintas. Por un lado, reconoce a los peruanos la potestad de usar su propio idioma (distinto al castellano) ante cualquier autoridad mediante un intérprete; por otro, reconoce a los extranjeros citados por una autoridad la prerrogativa de usar su propio idioma, como lo ha establecido este Tribunal en la STC 04719-2007-HC/TC, FJ. 17. Ambas situaciones tienen como objetivo preservar la identidad cultural de las personas. Una tercera situación está regulada en el artículo 48 de la Constitución por el cual todos los peruanos que hablen una lengua distinta al castellano (quechua, aimara u otra lengua aborígen) y que vivan en un lugar donde ésta predomina, tienen la potestad de utilizarla y los órganos estatales respectivos el deber de institucionalizarla en atención a que resulta oficial en dicha zona.
21. Hablar una lengua indígena u originaria es motivo de discriminación en el Perú (cfr. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, *Mapa de la Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social*, Lima, 2013, p. 14). Con base en prejuicios y estereotipos, existe una asociación entre su uso y una minusvaloración de la persona que busca comunicarse a través de ella.
22. Cuando el uso de la propia lengua es un medio indispensable para el ejercicio de otros muchos derechos fundamentales, esta discriminación estructural impide superar una serie de brechas sociales relacionadas con el acceso a salud, educación, trabajo, etc.
23. Así las cosas, se está produciendo una violación del derecho a la igualdad en su dimensión sustancial. Se está produciendo una discriminación por indiferenciación, puesto que el Estado viene tratando de la misma forma a quien tiene como lengua materna el castellano y quien no, cuando tiene el deber de adoptar medidas afirmativas o positivas para que este último no solo no se vea afectado en su derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad a nivel nacional, sino también en su derecho a que la lengua predominante en una zona sea, junto al castellano, el idioma oficial de comunicación por parte del Estado. Tales medidas son las especificadas en la ley de lenguas y su reglamento, las cuales hasta la fecha no han sido suficientemente implementadas.
24. En ese sentido, todo acto u omisión que constituya una discriminación por el uso de un idioma propio distinto al castellano en el ámbito público, en las zonas donde aquel predomina, no resulta consistente con la Constitución, pues es un obstáculo para que todos los peruanos tengan acceso a los servicios del Estado.

La potestad edil de regular el comercio ambulatorio y el derecho a la libertad de trabajo

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

25. En sus artículos 194 y 195, la Constitución reconoce a los gobiernos locales autonomía política, económica y administrativa. La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972), en su artículo 83, prescribe como una de las funciones específicas de las Municipalidades provinciales establecer las normas respecto del comercio ambulatorio.
26. En ese sentido, resulta pertinente recordar que la potestad edil de regular el comercio ambulatorio en las vías públicas no puede ser ejercida lesionando derechos fundamentales como el de libertad de trabajo reconocido en el artículo 2, inciso 15, de la Constitución, prerrogativa por la cual una persona tiene la facultad de ejercer toda actividad que tenga como finalidad su sustento vital.
27. Este Tribunal ha referido en relación al derecho a la libertad de trabajo que:
- “(…) en cuanto derecho fundamental, detenta una doble faz. Por un lado, constituye derecho de defensa y, por otro, derecho de protección. En cuanto derecho de defensa, proyecta su vinculatoriedad típica, clásica, oponible al Estado y particulares, como esfera de actuación libre. En cuanto derecho de protección, la libertad de trabajo reconoce a la persona el derecho a una acción positiva, que vincula al Estado a la *protección activa* del bien jufundamental protegido - libre trabajo- a través del establecimiento de normas, procedimientos e instituciones orientadas a hacer posible el ejercicio de tal derecho fundamental. En virtud de ello se constituye para el Estado y el poder público en general lo que el Tribunal Constitucional alemán ha denominado en su jurisprudencia como deber de protección. Tal deber de protección ha sido acogido por la doctrina jurisprudencial de este Tribunal. Ahora bien, dado que la libertad de trabajo constituye también un derecho de protección, se configura un deber de protección de tal derecho, conforme al cual, el Estado y las municipalidades deben desarrollar o adoptar normas, procedimientos e instituciones, orientadas a la posibilidad de su real, efectivo y pleno ejercicio. Esta faz de la libertad de trabajo es de suma relevancia para el comercio ambulatorio. En efecto, por imperativo de este deber de protección, las Municipalidades, en cuanto entes titulares de competencias normativas en materia de comercio ambulatorio, deben adoptar normas que lo regulen de manera completa y exhaustiva y, en especial, que garanticen a las personas la facultad de ejercer dicha actividad en condiciones dignas, por imperativo del principio de dignidad (artículos 10 y 30 de la Constitución)”.
28. En ese marco, el ejercicio de la libertad de trabajo queda sujeta al cumplimiento de los requisitos establecidos por la entidad edil correspondiente.

Análisis del caso en concreto

[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

29. Aunque la demandante no ha acreditado ser quechuahablante, debe tenerse presente que conforme se indica en el Plan de Desarrollo Concertado 2011-2021 del gobierno local, provincial de Carhuaz (Cfr. *municarhuaz.gob.pe/PDC%20CARHUAZ.pdf*) el 73.27% de su población aprendió a hablar en quechua, lo cual hace que, conforme al artículo 48 de la Constitución, dicho idioma sea oficial en tal provincia.
30. Empero, de autos se constata que la actora sí es analfabeta en el idioma castellano porque, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, su documento nacional de identidad (DNI) no incluye firma.
31. Se aprecia también que la demandada, en el Informe 270-2014-MPC/GSP/EEFC, del 9 de julio de 2014 (cfr. fojas 7), alega que la recurrente suscribió, aunque más concretamente podría concluirse que se adhirió, la carta de compromiso del 16 de abril del 2014 redactada en castellano por su personal. Esto no es exacto, pues en dicho documento no se consigna la firma de la actora, sino su huella dactilar, ya que es analfabeta (cfr. fojas 5).
32. Este Tribunal aprecia que luego de la adhesión a la carta del 16 de abril de 2014, la demandante no ha podido expender sus productos en su puesto en el horario habitual, sino que solo se le permite ejercer el comercio ambulatorio por un lapso de tres horas; decisión que cuestionó ante la emplazada mediante documentos de fechas 22 de abril de 2014 (cfr. fojas 6), reiterados el 19 de junio de 2014 y el 3 de octubre de 2014. Sin embargo, su reclamo fue desestimado mediante la carta 025-2014-MPC/SG, del 31 de octubre de 2014 (cfr. fojas 13), a través de la cual se le notificó el Informe 377-2014-MPC/GSP/EEFC, de fecha 8 de octubre de 2014 (cfr. fojas 14), cuyo contenido repite textualmente el Informe 270-2014-MPC/GSP/EEFC, con lo cual agotó la vía administrativa.
33. Este Colegiado estima que las disposiciones para el comercio ambulatorio establecidas en la carta de compromiso cuestionada pudieron haber sido fijadas unilateralmente a través de un acto normativo, en cuyo caso no era necesario el consentimiento de la administrada. Además recuerda que no puede alegarse derechos posesorios sobre un bien de dominio público como las vías peatonales (Cfr. STC 04870-2007-PA/TC).
34. En ese sentido, la demandante alega que la emplazada lesiona su derecho a la libertad de trabajo por no permitirle acceder en igualdad de condiciones a comercializar sus productos en la vía pública en comparación con doña Beatriz



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

Nancy Atusparia Pajuelo, quien según refiere, expende productos en el puesto que venía ocupando desde hace décadas.

35. A criterio de este Tribunal, en autos se encuentra acreditado que la peticionante y doña Nancy Atusparia Pajuelo están autorizadas a utilizar el mismo espacio público en horarios distintos para expender sus productos (Cfr. Informe 121-2015-MPC-GSP que corre a fojas 51).
36. Por cierto, el horario asignado a la demandante, luego del 16 de abril de 2014, como se lee de los Informes 121-2015-MPC-GSP y 377-2014-MPC/GSP/EEFC, no resulta claro, lo que a juicio de este Tribunal evidencia que si bien en teoría se le permite ejercer el comercio ambulatorio en la práctica no, lo que lesiona su derecho a la libertad de trabajo.
37. Cabe añadir a lo expresado, que la comuna emplazada, al ejercer su potestad de fijar pautas para el desarrollo del comercio ambulatorio, no ha considerado que la peticionante vive en una zona en la cual el quechua es idioma oficial y que no estaba en condiciones de comprender sus lineamientos, toda vez que estos fueron redactados en castellano.
38. A juicio de este Tribunal, la demandante tiene derecho a utilizar el quechua –su lengua originaria– en su vida diaria, así como ante cualquier autoridad (cfr. artículo 2, inciso 19, de la Constitución), lo que supone que los procedimientos administrativos tomen en consideración tal situación, más aún si la persona es iletrada en el idioma castellano. No hacerlo es un acto discriminatorio por constituir un típico supuesto de discriminación por indiferenciación, pues, en ningún caso, el desconocimiento del castellano puede perjudicar a los quechuahablantes en sus relaciones con la Administración Pública, o ponerlos en una situación de desventaja frente a quienes, por el contrario, son competentes en el castellano.
39. Adicionalmente, habiendo quedado acreditado que el quechua es una lengua originaria predominante en la provincia de Carhuaz, en este caso también ha resultado violado lo establecido en el artículo 48 de la Constitución, pues ha quedado acreditado que la municipalidad provincial de esta zona no se comunica oficialmente en esa lengua.
40. Este Tribunal considera que la discriminación, en este caso, no estriba en que se haya dado un trato desigual a quien es igual, sino a que se haya brindado un trato igual a quien es desigual (cfr. STC 02437-2013-PA/TC).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

41. En ese orden de ideas, no dispensar un tratamiento diferenciado en aquellos supuestos en los que corresponda hacerlo, como ocurre en el caso de autos, al “compeler” a una ciudadana que alega hablar quechua y que vive en una zona en la que dicho idioma tiene la calidad de oficial a cumplir una carta de compromiso – redactada en castellano por personal de la municipalidad emplazada– que no está en aptitud de entender, es un acto discriminatorio.
42. En ese marco, resulta claro, entonces, que la Municipalidad Provincial de Carhuaz no hizo lo que estaba a su alcance para evitar que el desconocimiento del idioma castellano por parte de la demandante repercutiera negativamente en ella. El quechua es predominante en la provincia de Carhuaz y, por tanto un idioma oficial allí, por lo que debe ser objeto de protección constitucional.
43. Por lo tanto, corresponde estimar la demanda, a fin de que la Municipalidad Provincial de Carhuaz comunique adecuadamente los lineamientos que exige a la demandante, teniendo en consideración las particularidades de la receptora –quien es quechuahablante e iletrada en castellano–, lo que supone la realización de acciones que resulten necesarias para que comprenda el contenido de aquello que se pretende comunicarle –esto es, un tratamiento diferenciado– y conozca las consecuencias de aquello a lo que se obliga.
44. Adicionalmente a ello, corresponde condenar a la demandada, al pago de costos procesales, conforme a lo previsto en el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, dado que la demanda ha sido estimada.
45. Dada la relevancia así como la condición de quechuahablante y analfabeta de la demandante, el Pleno Jurisdiccional de este Tribunal acordó traducir al quechua un extracto de la presente sentencia, darle lectura mediante intérprete en acto público y su respectiva publicación en el diario oficial *El Peruano*.

Declaración de estado de cosas inconstitucional

46. Este Tribunal en el Caso Arellano Serquén contra el Consejo Nacional de la Magistratura (STC 02579-2003-HD/TC), utilizó por primera vez la técnica del “estado de cosas inconstitucional”, a fin de otorgar tutela masiva a todos los jueces que venían siendo lesionados en su derecho de acceso a su información personal por parte del CNM. En dicha oportunidad, se estableció lo siguiente:

“Ésta técnica, en un proceso constitucional de la libertad, comporta que, una vez declarado el ‘estado de cosas inconstitucionales’, se efectúe un requerimiento específico o genérico a un (o unos) órgano(s) público(s) a fin de que, dentro de un plazo razonable, realicen o dejen de realizar una acción u omisión, *per se*, violatoria



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

de derechos fundamentales, que repercuta en la esfera subjetiva de personas ajenas al proceso constitucional en el cual se origina la declaración.

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

Para que ello pueda realizarse es preciso que la violación de un derecho constitucional se derive de un único acto o de un conjunto de actos, interrelacionados entre sí, que además de lesionar el derecho constitucional de quien interviene en el proceso en el que se produce la declaración del estado de cosas inconstitucionales, vulnera o amenaza derechos de otras personas ajenas al proceso. Y, tratándose de actos individuales, esto es, que tengan por destinatarios a determinadas personas, la declaración del estado de cosas inconstitucionales se declarará si es que se sustenta en una interpretación constitucionalmente inadmisibles de una ley o una disposición reglamentaria por parte del órgano público" (STC 02579-2003-HD/TC, FJ. 19).

47. El citado caso, no ha sido el único en el que el Tribunal Constitucional ha utilizado esta técnica para dar solución a la afectación de derechos de carácter masivo. Así, ha tenido oportunidad de emitir pronunciamientos en los siguientes casos:

- a) Sentencia 02445-2003-AA/TC (Caso Azanca Alhelí Meza García contra el Estado-Ministerio de Salud), sobre la cobertura del tratamiento integral para pacientes con VIH/SIDA.
- b) Sentencia 03426-2008-PHC/TC (Caso Pedro Gonzalo Marroquin Soto contra el Director del Instituto Nacional Penitenciario), sobre el derecho a la salud mental y la integridad personal de las personas sujetas a medidas de seguridad de internación por padecer de una enfermedad mental.
- c) Sentencia 05561-2007-PA/TC (Caso ONP contra la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima), sobre la presentación temeraria de amparos contra resoluciones judiciales que en su oportunidad otorgaron tutela para el derecho a la pensión.
- d) Sentencia 00017-2008-PI/TC, sobre el estado de cosas inconstitucional en el sistema educativo universitario.
- e) Auto 01722-2011-AA/TC (Caso Sindicato de obreros municipales de la Municipalidad de Lima contra la Municipalidad Metropolitana de Lima), sobre el incumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos - Acevedo Jaramillo.
- f) Sentencia 04539-2012-PA/TC (Caso Sindicato de Trabajadores Tributarios y aduaneros contra la SUNAT), sobre la interpretación inconstitucional y omisión de pago de la sobretasa en días feriados nacionales.

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

- g) Sentencia 02744-2015-PA/TC (Caso Jesús de Mesquita Oliviera y otros contra la Superintendencia Nacional de Migraciones), sobre la omisión reglamentaria sobre las garantías formales y materiales a favor de migrantes.
- h) Sentencia 00853-2015-PA/TC (Caso Marleni Cieza Fernández y otra contra la Unidad de Gestión Educativa Local de Uctubamba), sobre el derecho a la educación secundaria gratuita.

48. Como es de verse, el Tribunal Constitucional ha venido utilizando la técnica del estado de cosas inconstitucional para brindar tutela a los derechos fundamentales cuando el caso evidencie efectos lesivos respecto de un grupo importante de personas o sector poblacional, esto con la finalidad de fijar una respuesta inmediata a dicha problemática a fin de que las instituciones públicas que se encuentren vinculadas con dicha situación, se involucren de manera efectiva con su solución.

49. En tal sentido, a la luz de lo desarrollado en esta sentencia, corresponde la declaración de un estado de cosas inconstitucional en relación con la ausencia de efectiva vigencia del derecho a que el Estado se comunique oficialmente en lenguas originarias en las zonas del país donde ellas son predominantes, tal como exige el artículo 48 de la Constitución, la ley de lenguas, su respectivo reglamento, y la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad.

50. En virtud de dicha declaración, corresponde disponer al Ministerio de Educación para que en un plazo no mayor a seis meses contados a partir de la fecha de publicación de esta sentencia –en coordinación con el Ministerio de Cultura, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, los Gobiernos Regionales y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios– elabore y publique el Mapa Etnolingüístico del Perú, tal como lo exige el artículo 5.1 de la ley de lenguas, a efectos de que se precise qué lenguas originarias y en qué zonas del país resultan predominantes y, por ende, oficiales.

51. Dado que en este proceso ha resultado acreditado que el quechua es idioma predominante y, por lo tanto, oficial en la provincia de Carhuaz, departamento de Ancash, todas las entidades públicas y privadas que prestan servicios al público que circunscriben su ámbito funcional de acción a dicha jurisdicción provincial, tienen la obligación de oficializar el uso de la lengua quechua –con todos los alcances que ello implica de acuerdo a la normativa vigente– a más tardar en un plazo de 2 años contados a partir de la publicación de esta sentencia. La Municipalidad Provincial de Carhuaz tiene el deber de informar cada cuatro meses a este Tribunal Constitucional acerca de los avances que en su jurisdicción se vienen dando en relación con esta orden.

ML



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

52. En un plazo no mayor a cinco años contados a partir de la publicación del Mapa Etnolingüístico del Perú por parte del Ministerio de Educación, en cada distrito, provincia o región del Perú, según sea el caso, las entidades públicas o privadas que presten servicio al público y que circunscriben su ámbito funcional de acción a la respectiva jurisdicción territorial, tienen la obligación de oficializar el uso de la lengua originaria predominante, con todos los alcances que ello implica de acuerdo a la normativa vigente.

53. Finalmente, el Tribunal Constitucional a partir de este pronunciamiento considera de vital trascendencia revalorar nuestras lenguas originarias (quechua, aymara, asháninka, etc), pues son parte fundamental de nuestra historia y cultura ancestral que hasta la fecha coexisten a través de numerosos grupos de ciudadanos en toda la República. En tal sentido, teniendo presente que nos encontramos próximos a la celebración del Bicentenario de la independencia del Perú, es imprescindible que todas las instituciones públicas, en particular, y que la ciudadanía, en general, busquemos consolidarnos como un país unido de cara a los desafíos que presenta el siglo XXI. Por ello, es necesario superar las barreras del lenguaje haciendo efectivo el mandato del artículo 48 de nuestra Norma Fundamental a través de todas y cada una de las instituciones públicas permitiendo de esta manera el acercamiento de la ciudadanía con el Estado. Como país, no podemos continuar con esta deuda pendiente con nuestra identidad, pues es momento que como sociedad caminemos hacia un mismo norte, por el bienestar general de todos y cada uno de los peruanos.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de autos, ya que se ha vulnerado los derechos fundamentales a la igualdad, al uso del propio idioma ante cualquier autoridad, al uso oficial por parte del Estado de la lengua predominante, y a la libertad de trabajo, al vivir la demandante en una localidad en la que predomina un idioma distinto al castellano.
2. Declarar la **NULIDAD** de la carta de compromiso del 16 de abril de 2014, así como el horario de venta comunicado de forma oral a la actora.
3. **ORDENAR** a la Municipalidad Provincial de Carhuaz la realización de las actuaciones necesarias para que doña María Antonia Díaz Cáceres conozca las actuaciones y/o decisiones municipales en idioma quechua.
4. **CONDENAR** a la demandada al pago de los costos del proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

5. **DECLARAR** un estado de cosas inconstitucional en relación con la ausencia de una efectiva vigencia del derecho a que el Estado se comuniqué oficialmente también en lenguas originarias, en las zonas del país donde ellas son predominantes, tal como lo exige el artículo 48 de la Constitución, la ley de lenguas, su respectivo reglamento, y la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad.
6. **DISPONER** que el Ministerio de Educación que en un plazo no mayor a 6 meses contado a partir de la fecha de publicación de esta sentencia y en cumplimiento del mandato notoriamente vencido, contenido en el artículo 5.1 y la Segunda Disposición Complementaria de la Ley 29735 (Ley de Lenguas, vigente desde el 6 de julio de 2011) –en coordinación con el Ministerio de Cultura, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, los Gobiernos Regionales y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios– elabore y publique el Mapa Etnolingüístico del Perú, tal como lo exige el artículo 5.1 de la ley de lenguas, a efectos de que se determine qué lenguas originarias y en qué zonas del país resultan predominantes y, por ende, también oficiales.
7. **DISPONER** que todas las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos que circunscriben su ámbito funcional de acción a la provincia de Carhuaz, departamento de Ancash, oficialicen también el uso de la lengua quechua –con todos los alcances que ello implica de acuerdo a la normativa vigente– a más tardar en un plazo de 2 años contados a partir de la publicación de esta sentencia. La Municipalidad Provincial de Carhuaz tiene el deber de informar cada cuatro meses a este Tribunal Constitucional hasta su pronta implementación acerca de los avances que en su jurisdicción se vienen dando en relación con esta orden.
8. **EXHORTAR** a todas las entidades públicas y privadas que presten servicios públicos a que realicen sus máximos esfuerzos para que antes del Bicentenario de la independencia, oficialicen el uso de la lengua originaria predominante en sus ámbitos de desarrollo.

Publíquese y notifíquese

SS.

BLUME FORTINI
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA

Lo que certifico:


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL







TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ANCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

Lima, catorce de mayo de 2018

VOTO DEL MAGISTRADO ELOY ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Si bien en términos generales estoy de acuerdo con esta sentencia y con las importantes implicancias de lo allí dispuesto, deseo hacer algunas precisiones dirigidas a complementar esta decisión:

Sobre el derecho a usar el propio idioma ante las autoridades

1. El derecho al propio idioma tiene una evidente relación con los derechos a la identidad personal y colectiva, a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad, entre otros. Entre estos derechos, y tal como se indica adecuadamente en la sentencia, el derecho al propio idioma tiene una estrecha relación con el derecho a la identidad cultural, el cual a su vez se encuentra vinculado con la protección de la diversidad lingüística y el deber de oficialidad en aquellos lugares donde un idioma sea mayoritario. Por nuestra parte, precisamente he resaltado esta dimensión cultural del derecho a usar el propio idioma en mi fundamento de voto contenido en la STC Exp. n.º 05656-2015-PHC.
2. Ahora bien, además de lo anterior, vale la pena precisar que el derecho a usar el “propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete” contenido en el artículo 2, inciso 19, si bien comprende al lenguaje hablado, puede referirse también a otras formas de comunicación consideradas constitucionalmente valiosas. Ello en la medida que estas permiten aquello que la citada norma iusfundamental persigue. Eso, a saber, implica lograr que la persona que se enfrenta a una autoridad pueda conocer y ser informada del procedimiento o proceso en el que está incurso, y que pueda dar a entender de la manera más fiel posible su verdadera intención o sus intereses.
3. En este sentido, bien visto, el “propio idioma” puede aludir igualmente al lenguaje de señas (cfr. STC Exp. n.º 03861-2012-HC), o a la posibilidad de que, en determinados supuestos, intervengan personas de confianza que faciliten conocer la voluntad de aquellas personas que pudieran tener una limitada capacidad de discernimiento. Es más, incluso podría implicar eventualmente hacer uso de tecnologías de asistencia que permitan acceder, de la manera más directa posible, a la voluntad de la persona o del administrado que acude a la autoridad (evitando, con



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ANCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

esto, normalizar que sean otras personas –como por ejemplo tutores o curadores– quienes decidan por personas que, aunque con dificultades, se encuentran en la posibilidad de discernir, reconocer sus intereses y tomar sus propias decisiones).

Alcances de la declaración del “estado de cosas inconstitucional”

4. Estoy completamente de acuerdo con que en este caso se declare la existencia de una vulneración de derechos fundamentales que, lamentablemente, tiene un arraigo estructural, social e histórico que mantiene en un estado de postergación o subordinación a un conjunto amplio de compatriotas. Efectivamente, como he sostenido en diversas oportunidades (v. gr. en mis votos en las SSTC Exp. n.º 0025-2013-PI (acumulados), 03376-2016-PA y 00019-2013-PI), los Tribunales constitucionales cumplen, entre otras, funciones de “integración social”, lo cual implica, a su vez, entre otros elementos, que los jueces y juezas constitucionales realicen tareas vinculadas a la inclusión social, dirigidas a asegurar la participación de toda persona en la sociedad en que vive, para que encuentre allí condiciones para el desarrollo de su proyecto de vida. En dicho contexto, considero que queda plenamente justificado que este Tribunal Constitucional tutele los derechos fundamentales no solo desde una perspectiva individual, sino también coadyuvando a que sean desmontadas estructuras sociales injustas, muchas veces avaladas o consentidas por el Estado (por acción o por omisión).
5. Ahora bien, como también he tenido oportunidad de indicar antes, existe un problema referido a la ejecución de este tipo de sentencias y a la concreción de lo que ordenan. Preciso ahora que estos problemas, entre otros que pudieran presentarse, se encuentran relacionados con la falta de mecanismos de seguimiento y supervisión de este tipo de decisiones, como lo sería por ejemplo una “Comisión de seguimiento y supervisión del cumplimiento de sentencias” (como lo señalamos en nuestro voto en la STC Exp. n.º 0853-2015-PA), algo que este Tribunal con acierto aprobó poner en marcha, pero que en la práctica aun se encuentra pendiente de materializar. El presente caso, qué duda cabe, hubiera podido ser objeto de un seguimiento específico y atento por parte de dicha Comisión, en aras de garantizar la real concreción de lo resuelto.
6. Por otra parte, también pueden presentarse problemas debido a problemas en la formulación de los mandatos. Cuando estos se hacen de manera genérica o imprecisa, o sin atender a las posibilidades reales de materialización, o de espaldas a los actores sociales y políticos involucrados, hay altas probabilidades de que lo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ANCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

decidido no pueda ser ejecutado en los términos previstos por la sentencia estructural o por la sentencia que declara el “estado de cosas inconstitucional”.

7. Así, por ejemplo, en esta sentencia se ha dispuesto distintas órdenes y plazos dirigidos a las entidades públicas que cumplen funciones en la provincia de Carhuaz (que comprende, por ejemplo, a dependencias del Gobierno, la judicatura ordinaria, el Ministerio Público, etc.), pero se está requiriendo tan solo a la municipalidad provincial de Carhuaz que informe cada cuatro meses sobre los avances alcanzados.
8. En similar sentido se exhorta a todas las entidades públicas y privadas que presten servicios públicos a que realicen sus máximos esfuerzos para que, antes del Bicentenario de la independencia, oficialicen el uso de la lengua originaria predominante en sus ámbitos de desarrollo. Al respecto, quizá hubiera sido de mayor y mejor ayuda hacer referencia a parámetros o indicadores adicionales que permitan reconocer el grado de cumplimiento de este tipo de mandatos que surgen de la Constitución, de los que, por cierto, ha dado cuenta el Tribunal Constitucional al pronunciarse sobre las pautas para realizar el control constitucional de políticas públicas (o de su ausencia inclusive).
9. Con lo anotado, solo me queda mencionar que, con la finalidad de arribar a decisiones más correctas o precisas en relación con lo que debe ser ordenado, o con una mayor legitimidad que favorezca a su concreción, existen algunas alternativas. Al respecto, una posibilidad es echar mano, por ejemplo, de ciertos mecanismos vinculados a la justicia dialógica (como sostengo en mi voto del caso STC Exp N.º 00016-2013-PI), de tal forma que la decisión del Tribunal Constitucional pudiera haberse nutrido de diversos puntos de vista, a la vez que adquirido una mayor legitimación frente a los actores constreñidos por sus mandatos. Asimismo, se puede también echar mano a las pautas o criterios jurisprudenciales que este Tribunal ha señalado sobre el control constitucional de políticas públicas. A esto me referiré a continuación.

Las pautas jurisprudenciales referidas al control constitucional de las políticas públicas

10. Un consenso actual en el marco del Estado Constitucional es que no hay ámbitos exonerados de control constitucional. Uno de dichos ámbitos es, desde luego, el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ANCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

referido a los deberes de la Administración pública para tutelar y promover los derechos fundamentales.

11. Al respecto, el Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de esclarecer que, en su condición de organismo llamado a garantizar la supremacía normativa de la Constitución y de los derechos fundamentales, se encuentra habilitado para controlar las políticas públicas adoptadas por las entidades competentes, de manera más clara cuando éstas responden (o debieran responder) a la satisfacción de derechos sociales (entre varias otras: STC Exp. n.º 0014-2014-PI y otros (acumulados), y STC Exp. n.º 03228-2012-AA).
12. Ahora bien, es pertinente mencionar que en muchas ocasiones algunas entidades tienden a no aceptar diversas formas de control, y entre estas, a no aceptar inclusive la interpretación vinculante y el control jurisdiccional que realiza este órgano colegiado. Frente a ello, este Tribunal ha venido consolidando, a través del tiempo y de diferentes composiciones, algunas pautas o criterios que deben tenerse en cuenta para el control constitucional de las políticas públicas (cfr. STC Exp. n.º 0033-2010-PI, f. j. 29; STC Exp. n.º 03228-2012-PA/TC, f. j. 39). Como he mencionado (por ejemplo, en mis votos en las SSID Exp n.º 04086-2016-AA y 03376-2016-AA), por mi parte considero que estas pautas o criterios constituyen un interesante y útil “test deferente o mínimo para el control constitucional de las políticas públicas”.
13. Así, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la judicatura constitucional es competente para evaluar cuando menos lo siguiente, al momento de hacer el control de constitucionalidad de las políticas públicas:

Déficits de existencia: si se ha obviado la formulación de un plan o política que enfrente determinado problema relativo a al derecho fundamental que se alega afectado.

Déficits de ejecución: si no se han realizado o materializado efectivamente los planes adecuadamente formulados.

Déficits de consideración suficiente: en caso se haya desatendido las dimensiones o principios relevantes del derecho invocado en la formulación o implementación de las políticas públicas pertinentes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ANCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

Déficits de respeto suficiente: que, a diferencia de los déficits de consideración, aluden a trasgresiones graves o manifiestas del derecho invocado. Los déficits de respeto suficiente, a su vez, pueden ser *déficits de violación manifiesta*, en caso se haya establecido políticas claramente contrarias a los principios que rigen el derecho fundamental alegado; *déficits de razonabilidad*, si se han adoptado de medidas claramente inconducentes; y *déficits de protección básica o elemental*, con respecto a políticas insuficientes para el cumplimiento de determinados objetivos prioritarios del derecho en cuestión.

Déficits de confrontación de problemas estructurales: en caso no se haya enfrentado asuntos que impiden la ejecución efectiva de las políticas públicas y terminen generando resultados negativos en el derecho eventualmente afectado. Estos, entre otros, pueden ser *déficits de participación política*, si se ha adoptado una política pública referida al derecho sin permitir la participación de la sociedad civil o de los directamente afectados por ella; *déficits de transparencia*, si no existe información pública actual y accesible sobre las políticas públicas y su ejecución; *déficits de control*, si no se han establecido o implementado debidamente formas supervisión o mecanismos de rendición de cuentas respecto a las políticas implementadas; *déficits de evaluación de impacto*, si se ha procedido sin establecer líneas de base o indicadores con enfoque de derechos que permitan evaluar los impactos de la política pública en el goce efectivo del derecho analizado.

14. Como también he señalado antes, se trata de un “test mínimo” o “formal”, en la medida que circunscribe la actividad de control constitucional tan solo a estos estándares básicos, sin que quepa a la judicatura constitucional fijar de inicio, y con carácter perentorio, el contenido y desarrollo específico o máximo que le correspondería tener a las políticas públicas que son objeto de evaluación. Es, asimismo, un test de “déficits”, en función a que básicamente se pretende evaluar el incumplimiento o el cumplimiento deficiente de los estándares planteados, mas no, en principio, determinar los exactos contornos ni los posibles alcances de las políticas institucionales bajo examen. Finalmente, es un test “deferente” con los actores institucionales más directamente involucrados con el establecimiento y la concreción de las políticas públicas, pues es respetuoso de las competencias constitucionales propias y ajenas, y, a la vez, no claudica en la tarea de realizar un control exigente, dirigido a la satisfacción de los diferentes derechos involucrados.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ANCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

15. Ahora bien, y con base a las pautas arriba indicadas, me parece claro que hubiera sido conveniente y posible establecer, con mayor precisión y legitimidad, el grado de incumplimiento (o el nulo cumplimiento) por parte del Estado de las políticas públicas relacionadas con el “estado de cosas inconstitucional” que ha sido adoptado en esta sentencia.
16. De esta forma, hubiera sido necesario esclarecer si la ley de lenguas (Ley n.º 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú), así como su reglamento, ha desarrollado los contenidos mínimamente exigibles vinculados con la tutela del derecho a propio idioma y con garantizar su oficialidad (*déficit de consideración suficiente*); si lo contenido en dichas disposiciones ha sido insuficientemente ejecutado (cuestión que sí aparece en la sentencia, aunque de manera general) especificando cuáles son los contenidos normativos pendientes de cumplimiento y cuál es la urgencia de su atención (*déficit de ejecución*). Asimismo, pudiera haberse precisado con algún detalle los mecanismos de control y de evaluación de impacto que permitan, por ejemplo, supervisar el avance progresivo de las políticas públicas existentes, contando con indicadores relevantes que deben ser alcanzados, etc. (*déficits de confrontación de problemas estructurales*, y más específicamente: *déficit de control y déficit de evaluación de impacto*), por hacer referencia expresa a algunas pautas o criterios útiles, relacionados con el “test mínimo para el control constitucional de las políticas públicas”.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE
TINOCO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No estoy de acuerdo con los puntos resolutivos 5, 6, 7 y 8 de la sentencia en mayoría.

Límites al poder del Tribunal Constitucional

De conformidad con el artículo 201 de la Constitución, este Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. A su vez, de acuerdo al artículo 202 de dicho texto normativo, éste ejerce las siguientes competencias:

1. Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad.
2. Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data y acción de cumplimiento.
3. Conocer los conflictos de competencia o de atribuciones asignados por la Constitución, conforme a ley.

Estas normas asignan al Tribunal Constitucional altas responsabilidades dirigidas a defender la supremacía de la Constitución y la vigencia de los derechos fundamentales.

Sin embargo, dichas responsabilidades deben ejercerse conforme a la Constitución y la ley. El Tribunal Constitucional no está exonerado de cumplir con el Derecho, especialmente cuando se trata de normas jurídicas referidas a sus propios poderes y facultades.

El séptimo párrafo del artículo 200 de la Constitución señala lo siguiente con relación a los procesos constitucionales:

Una ley orgánica regula el ejercicio de estas garantías y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas

De esa forma, por delegación constitucional expresa, es el legislador, a través de ley orgánica —no el propio Tribunal Constitucional— el llamado a regular el desarrollo de los procesos constitucionales.

En la actualidad, dicho mandato constitucional es cumplido por el Código Procesal Constitucional, aprobado con carácter de ley orgánica, y publicado en el diario oficial *el Peruano* el 31 de mayo de 2004.

Las disposiciones contenidas en este Código no pueden ser soslayadas o desnaturalizadas por este Tribunal Constitucional. Éstas no sólo constituyen la voluntad del legislador sino que responden a un mandato expreso de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE
TINOCO

Por tanto, sin perjuicio de sus facultades para ejercer control difuso o establecer precedentes vinculantes, este Tribunal Constitucional está obligado a respetar las reglas, parámetros y límites establecidos en el Código Procesal Constitucional.

El Tribunal Constitucional, en esencia, es un órgano de control del poder, y el primer poder que debe limitar es el suyo propio, ateniéndose a realizar solo aquello que la Constitución le autoriza. El Tribunal Constitucional debe predicar con el ejemplo.

Excesos de la sentencia en mayoría

A mi criterio, la sentencia en mayoría desnaturaliza el proceso de amparo. El artículo 1 de dicho Código Procesal Constitucional señala lo siguiente respecto a los procesos de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y cumplimiento:

Los procesos a los que se refiere el presente título tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo. (...)

A su vez, su artículo 55 señala lo siguiente con relación al proceso de amparo:

La sentencia que declara fundada la demanda de amparo contendrá alguno o algunos de los pronunciamientos siguientes:

1. Identificación del derecho constitucional vulnerado o amenazado:
2. Declaración de nulidad de decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos constitucionales protegidos con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos:
3. Restitución o restablecimiento del agraviado en el pleno goce de sus derechos constitucionales ordenando que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la violación:
4. Orden y definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la sentencia.

En todo caso, el Juez establecerá los demás efectos de la sentencia *para el caso concreto* [énfasis agregado].

Así, se advierte que este proceso tiene por finalidad restablecer el ejercicio de derechos fundamentales, dejando sin efecto los actos— u ordenando que se eliminen las omisiones— que los vulneran o amenazan en un caso concreto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE
TINOCO

Sin embargo, la sentencia en mayoría desnaturaliza dicha finalidad como evidencian sus puntos resolutivos 5, 6, 7 y 8:

5. **DECLARAR** un estado de cosas inconstitucional en relación con la ausencia de una efectiva vigencia del derecho a que el Estado se comuniqué oficialmente también en lenguas originarias, en las zonas del país donde ellas son predominantes tal como lo exige el artículo 48 de la Constitución, la ley de lenguas, su respectivo reglamento, y la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad.
6. **DISPONER** que el Ministerio de Educación que (sic) en un plazo no mayor a 6 meses contado a partir de la fecha de publicación de esta sentencia y en cumplimiento del mandato notoriamente vencido, contenido en el artículo 5.1 y la Segunda Disposición Complementaria de la Ley 29735 (Ley de Lenguas, vigente desde el 6 de julio de 2011) –en coordinación con el Ministerio de Cultura, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, los Gobiernos Regionales y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios– elabore y publique el Mapa Etnolingüístico del Perú, tal como lo exige el artículo 5.1 de la ley de lenguas, a efectos de que se determine qué lenguas originarias y en qué zonas del país resultan predominantes y, por ende, también oficiales.
7. **DISPONER** que todas las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos que circunscriben su ámbito funcional de acción a la provincia de Carhuaz, departamento de Ancash, oficialicen también el uso de la lengua quechua –con todos los alcances que ello implica de acuerdo a la normativa vigente– a más tardar en un plazo de 2 años contados a partir de la publicación de esta sentencia. La Municipalidad Provincial de Carhuaz tiene el deber de informar cada cuatro meses a este Tribunal Constitucional hasta su pronta implementación acerca de los avances que en su jurisdicción se vienen dando en relación con esta orden.
8. **EXHORTAR** a todas las entidades públicas y privadas que presten servicios públicos a que realicen sus máximos esfuerzos para que antes del Bicentenario de la independencia, oficialicen el uso de la lengua originaria predominante en sus ámbitos de desarrollo.

Aparentemente, la sentencia pretende convertir el proceso de amparo en un mecanismo para promover la *integración social* o resolver *problemas estructurales*.

Sea lo que fuere que ello signifique, no corresponde a la naturaleza eminentemente resolutoria del proceso de amparo establecida por los artículos 1 y 55 del Código Procesal Constitucional.

En su punto resolutivo 6, la sentencia establece un mandato dirigido al Ministerio de Educación, que no ha participado en el proceso de amparo ni ha tenido oportunidad de ejercer su derecho de defensa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE
TINOCO

A su vez, en su punto resolutivo 7, establece un mandato dirigido a “todas las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos que circunscriben su ámbito funcional de acción a la provincia de Carhuaz, (...)”.

El proceso de amparo, sin embargo, no es un mecanismo para dar órdenes dirigidas a un conjunto indeterminado de personas, máxime cuando éstas tampoco han participado en el mismo ni han tenido oportunidad de defenderse.

Por demás, estas órdenes no tienen por objeto retrotraer las cosas al estado anterior a la vulneración de los derechos fundamentales de la recurrente. Más bien, innovan el ordenamiento jurídico creando, *ex nihilo*, plazos para ejecutar ciertas actuaciones administrativas y rendirle cuenta de ello a este Tribunal Constitucional.

No existe base legal o constitucional para hacer esto. Por el contrario, dichos extremos de la sentencia vulneran el principio de corrección funcional en virtud del cual este Tribunal Constitucional no debe desvirtuar:

(...) las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales, se encuentre plenamente garantizado (fundamento 12 de la sentencia emitida en el Expediente 05854-2005-PA/TC).

Posibles consecuencias de la sentencia en mayoría

Para poder ejecutarse, los mandatos contenidos en los puntos resolutivos 5, 6, 7 y 8 de la sentencia en mayoría requieren un seguimiento constante por parte de este Tribunal Constitucional a lo largo de varios años.

El año pasado, el Pleno de este Tribunal Constitucional aprobó — con mi voto en contra — la creación de una *Comisión de seguimiento y supervisión de sentencias* para realizar ese tipo de labores.

Independientemente de mis objeciones respecto a la falta de fundamento constitucional y legal para emitir *sentencias estructurales*, considero que éstas contribuirán a distraer al Tribunal Constitucional de las funciones que realmente le corresponden.

Al 15 de mayo de 2018, las causas pendientes de ser resueltas por este Tribunal Constitucional son 10352. Estas incluyen seis ingresadas el año 2012 y 187 ingresadas el año 2013.

Esta situación dramática requiere realizar redoblados esfuerzos a fin de reducir el tiempo que tarda este Tribunal Constitucional en resolver los expedientes sujetos a su consideración. La emisión de sentencias *estructurales*, evidentemente, no contribuirá a ello.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00889-2017-PA/TC

ÁNCASH

MARÍA ANTONIA DÍAZ CÁCERES DE
TINOCO

En lugar de arrogarse competencias, este Tribunal Constitucional debiera encontrar la manera de ejercer con eficiencia las funciones que sí le corresponden, recordando que nada dificulta más la *integración social* que los excesos en el ejercicio del poder.

Por tanto, mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda de autos. En consecuencia, declarar la **NULIDAD** de la carta de compromiso de 16 de abril de 2014, así como el horario de venta comunicado en forma oral a la actora, y **ORDENAR** a la Municipalidad Provincial de Carhuaz la realización de las actuaciones necesarias para que doña María Antonia Díaz Cáceres de Tinoco conozca las actuaciones y/o decisiones municipales en idioma quechua. Además, **CONDENAR** a la emplazada al pago de los costos del proceso.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL