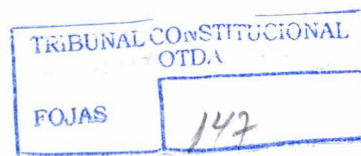




TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04104-2013-PC/TC

JUNIN

DIOMEDES LUIS NIETO TINOCO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 18 días del mes de mayo de 2015, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Blume Fortini, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Diomedes Luis Nieto Tinoco contra la resolución de fojas 65-69, de fecha 13 de marzo de 2013, expedida por la Segunda Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Junín, que declaró improcedente la demanda.

ANTECEDENTES

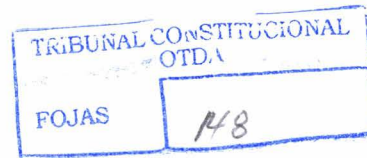
Con fecha 27 de abril de 2012, el recurrente interpone demanda de cumplimiento. Solicita que el Gobierno Regional de Junín cumpla con crear e implementar la Oficina Regional para la Atención de las Personas con Discapacidad – Oredis, de conformidad con el artículo 10 de la Ley N° 27050, Ley General de la Persona con Discapacidad, y el artículo 2 de la Ley N° 28164. Asimismo, pide se cumpla con contratar a personas con discapacidad en el porcentaje que establece el artículo 33 de la Ley 27050.

El recurrente sostiene que, pese a haber requerido en su calidad de Presidente de la Federación Regional de Personas con Discapacidad de Junín – Feredij, al Presidente del Gobierno Regional de Junín, mediante oficios de fechas 13 de setiembre de 2011 y 7 de marzo de 2012, la creación de la Oficina Regional para la Atención de las Personas con Discapacidad – Oredis; y pese a que la Ley N° 27050, Ley General de la Persona con Discapacidad, modificada por el artículo 1 de la Ley N° 28164, establece claramente que los Gobiernos Regionales deben crear dichas oficinas, bajo responsabilidad, la autoridad se muestra renuente a acatar el mandato legal referido. Asimismo, afirma que la Resolución de Presidencia N° 140-2006-PRE-CONADIS dispone con precisión que la estructura de dichas oficinas debe estar prevista en los documentos de gestión de los Gobiernos Regionales. Por otro lado, precisa que, y para el funcionamiento de esta oficina, el artículo 33 de la Ley N° 27050 ha dispuesto la contratación de personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al tres por ciento (3%) de la totalidad de su personal.

El Primer Juzgado Civil de Huancayo declara improcedente la demanda por considerar que el mandato cuyo cumplimiento se pretende no reúne los requisitos de procedencia establecidos en la STC 0168-2005-PC/TC, dado que no es incondicional, pues



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04104-2013-PC/TC

JUNIN

DIOMEDES LUIS NIETO TINOCO

se requiere demostrar que la demandada tiene la capacidad de implementar en forma adecuada con personal a cargo, infraestructura y presupuesto la oficina reclamada, lo que no puede hacerse en vía del proceso de cumplimiento por carecer esta de etapa probatoria. Igualmente, fundamenta que la disposición de crear una oficina a favor de las personas con discapacidad y de contratar personal discapacitado es general, por lo que no reconoce un derecho al recurrente, ni puede individualizarse al beneficiario de dicha medida. Finalmente, precisa que no se ha acreditado la necesidad urgente de discutir la pretensión en la vía del proceso de cumplimiento.

La Sala revisora confirma la apelada, por entender que el mandato contenido en las disposiciones cuyo cumplimiento se exige no es incondicional, sino que requiere la ejecución de una serie de procedimientos de carácter administrativo, requisitos y formalidades que deben verificarse previamente. Entre ellos, la Sala considera que se encuentra la coordinación técnica que el Gobierno Regional debe efectuar con el Consejo Nacional de Discapacitados (Conadis), quien debe prestar asesoría técnica para el funcionamiento y la capacitación de la oficina requerida, lo cual supone además asignaciones presupuestarias que no dependen exclusivamente de la demandada.

Contra la sentencia de vista, el recurrente interpone recurso de agravio constitucional. Allí sostiene que la necesidad urgente de dilucidación de la controversia en vía de proceso de cumplimiento viene dada por los datos que reflejan no solo una de las más altas tasas de personas con discapacidad en la Región Junín, sino una alta desprotección de los derechos de estas personas a la salud, a la educación y al trabajo. Asimismo, esgrime que actualmente el Gobierno Regional de Junín ha aprobado un Plan Regional Concertado para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad, el cual, sin embargo, no puede ser adecuadamente materializado por la ausencia de un órgano técnico que se encargue de su ejecución. Finalmente, sostiene que la actual Ley General de la Persona con Discapacidad, Ley N° 29973, ha recogido también la obligación de crear la Oficina Regional para la Atención de las Personas con Discapacidad – Oredis, con el objeto de supervisar y evaluar las políticas y los programas regionales en materias de discapacidad.

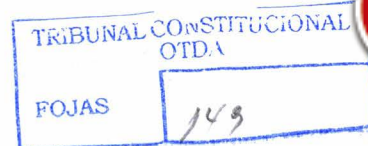
FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se cumpla lo siguiente: i) el artículo 10 de la Ley N° 27050, Ley General de la Persona con Discapacidad, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 28164, que dispone la creación de la Oficina Regional para la Atención de las Personas con Discapacidad – Oredis; y, ii) el artículo 33 de la misma Ley N° 27050, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 28164, que establece la obligación de los gobiernos regionales de contratar personas con discapacidad en una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04104-2013-PC/TC

JUNIN

DIOMEDES LUIS NIETO TINOCO

proporción no inferior al 3% de la totalidad de su personal.

2. La Ley N° 27050, donde se contienen los artículos cuyo cumplimiento se exige, ha sido derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley N° 29973, publicada el 24 de diciembre de 2012. Sin embargo, la Ley N° 29973, nueva Ley General de la Persona con Discapacidad, ha reproducido los mismos mandatos contenidos en la ley derogada, situación que ha sido advertida por el recurrente en su recurso de agravio constitucional. En consecuencia, si bien la norma jurídica en la cual se encuentran contenidos los mandatos ha variado, los mandatos no han sido suspendidos en algunas de las etapas del presente proceso constitucional, por lo que no se ha producido la sustracción de la materia. En todo caso, este Tribunal entiende que los mandatos que son objeto del presente proceso, en esta instancia, son los siguientes: i) la creación de la Oficina Regional para la Atención de las Personas con Discapacidad – Oredis, contenida hoy en el artículo 69.1 de la Ley N° 29973; y ii) la obligación de los gobiernos regionales de contratar personas con discapacidad en una proporción no inferior al 5% de la totalidad de su personal, contenida hoy en el artículo 49 de la Ley N° 29973.

§2. Procedencia de la demanda

3. De acuerdo al artículo 69 del Código Procesal Constitucional, un requisito especial para la procedencia de la demanda de cumplimiento es la presentación de un documento de fecha cierta donde se requiera el cumplimiento del mandato legal o administrativo cuya exigencia se solicita en el proceso constitucional.
4. En el caso de autos, este Tribunal aprecia que dicho requisito se encuentra cumplido solo en el caso de la pretensión referida a que se cumpla con la creación de la Oficina Regional para la Atención de las Personas con Discapacidad – Oredis. En efecto, a fojas 8, obra el Oficio N° 08-2011-PRE-FEREDIJ, de fecha 12 de setiembre de 2011, suscrito por don Luis Nieto Tinoco, en su calidad de Presidente de la Federación Regional de Personas con Discapacidad de Junín – Feredij, y dirigido al Presidente del Gobierno Regional de Junín, donde se solicita “1. Que mediante Ordenanza Regional se cree la Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad “OREDIS” de la Región Junín, para impulsar desde ahí políticas, programas y proyectos a favor de este sector vulnerable. 3. Audiencia con los dirigentes de la Federación Regional de Personas con Discapacidad de Junín para sustentar nuestro pedido y proponer alternativas de solución desde nuestra óptica”. Igualmente, a fojas 17 obra el Oficio N° 016-2010-PRE-FEREDIJ, de fecha 7 de marzo de 2012, suscrito por don Luis Nieto Tinoco, en su calidad de Presidente de la Federación Regional de Personas con Discapacidad de Junín – Feredij, y dirigido al Presidente del Gobierno Regional de Junín, donde se solicita: “1. Que mediante Ordenanza Regional se cree la Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad “OREDIS” de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04104-2013-PC/TC

JUNIN

DIOMEDES LUIS NIETO TINOCO

Región Junín, para impulsar desde ahí políticas, programas y proyectos a favor de nuestro colectivo”.

5. En consecuencia, la pretensión referida al cumplimiento de la obligación de los gobiernos regionales de contratar personas con discapacidad en una proporción no inferior al 5% de la totalidad de su personal, contenida hoy en el artículo 49 de la Ley N° 29973, resulta improcedente, por no haberse cumplido el requisito especial de la demanda contenido en el artículo 69 del Código Procesal Constitucional.

§3. Obligaciones internacionales del Estado peruano relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad

6. 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.
7. 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.”
8. 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 1, Literal a).
9. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04104-2013-PC/TC

JUNIN

DIOMEDES LUIS NIETO TINOCO

garantizar su efectiva igualdad. Siendo esto así, este Tribunal considera conveniente recordar algunas de estas medidas exigibles como son los ajustes razonables, el diseño universal y las medidas afirmativas propiamente dichas.

Ajustes razonables y medidas afirmativas.

10. 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”.
11. 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.
12. 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”.
13. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04104-2013-PC/TC

JUNIN

DIOMEDES LUIS NIETO TINOCO

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

14. 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”.
15. 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.
16. 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.
17. 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 protección. Este



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04104-2013-PC/TC

JUNIN

DIOMEDES LUIS NIETO TINOCO

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).

Igualdad y diseño universal de entornos

18. Independientemente de la existencia de un derecho fundamental a que las personas con discapacidad sean objeto de ajustes razonables, en los términos planteados en el fundamento quince de esta misma sentencia, el principio de igualdad exige también que las instalaciones y servicios públicos sean concebidos con un "diseño universal", resultando en consecuencia accesibles a todos.
19. La ya referida Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad señala al respecto que los Estados se comprometen a: "Emprender o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal [...] que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices"
20. De lo expuesto se deduce que el diseño de productos, entornos, programas y servicios debe estar pensado para que estos puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor medida posible. Aquello debe incluir la correcta orientación de las personas con discapacidad física, mental o sensorial. El "diseño universal" no supone la exclusión automática de determinadas ayudas técnicas que pudieran resultar indispensables para orientar a grupos particulares de personas con discapacidad, cuando esto resulte indispensable. En buena cuenta, la inclusión de las personas con discapacidad exige favorecer el desarrollo de entornos que les permitan orientarse por sí mismas, posibilitando el ejercicio universal del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

§3. Acerca de la obligación legal de crear la Oficina Regional para la Atención de las Personas con Discapacidad – Oredis



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04104-2013-PC/TC

JUNIN

DIOMEDES LUIS NIETO TINOCO

Sobre la posibilidad de ordenar el cumplimiento de esta obligación legal en sede del proceso de cumplimiento

21. Una primera cuestión a analizar por este Tribunal es si el cumplimiento de un mandato de este tipo puede ser exigido en la vía del proceso constitucional de cumplimiento. Y es que, de acuerdo a las resoluciones de las dos instancias o grados previos, ello no sería posible, pues el mandato requerido no cumple la exigencia de *incondicionalidad* contenida en el inciso e) del fundamento jurídico 14 de la STC 0168-2005-PC/TC. En efecto, de acuerdo a la sentencia del Primer Juzgado Civil de Huancayo, la obligación de crear la Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad - Oredis está *condicionada* a la capacidad del gobierno regional respectivo para implementar con personal a cargo, infraestructura y presupuesto la oficina reclamada, condición que no puede examinarse en el proceso de cumplimiento por carecer este de etapa probatoria. Por su parte, para la Sala revisora la creación de la Oficina requerida está *condicionada* a la coordinación respectiva con el Conadis, quien debe prestar asesoría técnica para el funcionamiento y la capacitación de la mencionada oficina, lo cual supone además asignaciones presupuestarias que no dependen exclusivamente del gobierno regional demandado.
22. La condicionalidad en el cumplimiento de un mandato legal o un acto administrativo, puede presentarse tanto en la forma de condicionalidades *jurídicas* como en la forma de condicionalidades *materiales*. En lo que respecta a las primeras, ellas se presentan cuando el cumplimiento de una exigencia legal o administrativa se encuentra mediada por determinadas condiciones (contenidas en el ordenamiento jurídico) que deben cumplirse para que la obligación legal o administrativa resulte exigible. Así, por ejemplo, cuando el artículo 4 de la Ley 23908 establece que el reajuste de las pensiones se efectuará con una periodicidad trimestral, condiciona dicho reajuste a las variaciones del costo de vida y al equilibrio financiero del Sistema de Pensiones y del Régimen de Prestaciones de Salud. Es decir, la norma no se cumple perentoriamente, sino que su cumplimiento está sujeto a la comprobación de si se presentan los presupuestos que habilitan la producción de su consecuencia jurídica. En estos casos la justificación de que el cumplimiento de dicho mandato se ventile en sede del proceso contencioso-administrativo, y no en el proceso de cumplimiento, es –como dijo este Tribunal en la STC 0168-2005-PC/TC (fundamento 15-17)- el carácter sumario y breve del proceso constitucional, donde no cabe la actuación de diversos medios probatorios que acrediten el cumplimiento o no de dichas condicionalidades. La idea de preservar el carácter especial, casi ejecutivo, del proceso de cumplimiento, es la idea que subyace en la exigencia del requisito de no condicionalidad del mandato.
23. Distinto es el supuesto de las condicionalidades materiales que se requieren para el cumplimiento de un mandato legal o administrativo. Aquí no es que el mandato



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04104-2013-PC/TC

JUNIN

DIOMEDES LUIS NIETO TINOCO

requiera para su cumplimiento la verificación de la presencia de la condición exigida por la ley o el acto administrativo, pues la ley no establece condición alguna para su acatamiento, sino que dicho cumplimiento se encuentra sujeto en la práctica a una serie de condiciones que permitan su implementación efectiva e íntegra. Dichas condiciones están referidas principalmente a los recursos económicos, humanos o materiales necesarios para que se implemente el mandato contenido en una norma legal o un acto administrativo. Así, por ejemplo, cuando se ordena en una ley o un acto administrativo el pago de una suma de dinero a determinadas personas claramente identificadas o identificables, no existe el problema de alguna condicionalidad jurídica, sino que un presupuesto para que se cumpla dicho mandato es obviamente la existencia de los recursos económicos suficientes para el pago de la suma de dinero ordenada en la ley o el acto administrativo.

34. Debe entonces tenerse presente que en estos casos, sin embargo, el Tribunal ha establecido que el factor presupuestario no califica como una condicionalidad, a efectos de no permitirse la exigencia del cumplimiento del mandato en el proceso de cumplimiento (STC 0763-2007-PA/TC, FJ. 6). Y es que si así fuese, ningún mandato, en puridad, podría ser objeto del proceso de cumplimiento, por más claro, acotado y ejecutivo que fuese, pues todo deber legal o administrativo supone la presencia de recursos (económicos, humanos y materiales) al interior del Estado para su efectivo cumplimiento. Además, una exigencia de este tipo pondría en cabeza del demandante una carga casi imposible de cumplir, al tener que acreditar en cada caso que la entidad renuente está en posibilidades materiales de cumplir lo que la ley o un acto administrativo disponen. Por último, la necesidad de que las entidades estatales encargadas de cumplir una ley o un acto administrativo tengan que movilizar recursos, implementar procedimientos y desarrollar acciones para cumplir los mandatos que le son impuestos, no debe llevar a pensar que estas califican como “condiciones” para la producción de su consecuencia jurídica, pues solo representan, en realidad, “acciones” que la entidad *debe* adoptar para alcanzar a realizar el mandato contenido en la norma o acto administrativo.
25. Ciertamente este Tribunal entiende que en diversas ocasiones el acatamiento del mandato contenido en una ley o un acto administrativo puede conllevar el seguimiento de procedimientos complejos para su materialización, situación que se da incluso en el caso de pago de sumas de dinero que no puedan ser cubiertas por el presupuesto de la entidad en el periodo presupuestal en el cual se expide el mandato o la sentencia que ordena su cumplimiento. Sin embargo, dicha circunstancia –asume este Tribunal– no significa que el mandato se encuentre condicionado, sino tan solo que el mandato es de implementación compleja, pero que su cumplimiento es perentorio.
26. En los casos donde la materialización de un mandato contenido en una norma legal o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04104-2013-PC/TC

JUNIN

DIOMEDES LUIS NIETO TINOCO

un acto administrativo resulta complejo, su cumplimiento supone obviamente la realización de todas las acciones encaminadas a producir en un plazo razonable la producción de la consecuencia jurídica contenida en la norma legal o el acto administrativo. Como lógica consecuencia de lo expuesto, la no realización de dichas acciones o su realización demasiado tardía, deficiente o insuficiente, son supuestos de incumplimiento del mandato contenido en una norma legal o un acto administrativo que pueden ser remediados a través del proceso de cumplimiento. En estos casos, el juez, además de la declaración de renuencia y de la obligación perentoria de cumplimiento del mandato, debe establecer el procedimiento a seguir en ejecución de sentencia (con todos los apremios que establecen los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional) para que el obligado cumpla con llevar a cabo todas las acciones necesarias para el cumplimiento pleno del mandato en un tiempo razonable.

27. En el caso de autos, el mandato dirigido a los Gobiernos Regionales de crear una Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad – Oredis no se encuentra condicionado al cumplimiento de alguna circunstancia o requisito establecido en la ley. Es, por tanto, un mandato perentorio e inexorable. Ciertamente el cumplimiento de dicho mandato requiere por parte de los gobiernos regionales el desarrollo de ciertas acciones para la creación de dichas oficinas y para su implementación efectiva. Por ejemplo, la expedición de la ordenanza regional que así lo disponga, la modificación del Reglamento de Organización y Funciones, y del Manual de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Junín, la habilitación de plazas presupuestadas para el personal a cargo de dicha oficina, el concurso público para la asignación de dichas plazas, y la habilitación de un presupuesto para el funcionamiento de dicha oficina. La necesidad de que se desarrollen todas estas acciones no impide, sin embargo, que se tutele la obligación legal de implementar dichas oficinas en el proceso de cumplimiento, sino solo impone que la declaración de renuencia (en caso esta sea determinada) y exigibilidad de dicho mandato se encuentre acompañada de un proceso de seguimiento en vía de ejecución que permita verificar el cumplimiento de todas las acciones encaminadas a que se cumpla con el mandato contenido en la ley.

Sobre el cumplimiento de este mandato por el Gobierno Regional de Junín

28. Actualmente, el artículo 69.1 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad textualmente establece:

Los gobiernos regionales y la Municipalidad Metropolitana de Lima contemplan en su estructura orgánica una Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis) y contemplan en su presupuesto anual los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento y la implementación de políticas y programas relativas a la discapacidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04104-2013-PC/TC

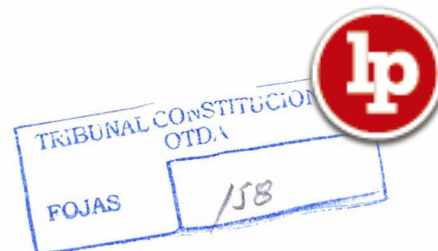
JUNIN

DIOMEDES LUIS NIETO TINOCO

29. Esta disposición contempla claramente la obligación de los gobiernos regionales de crear, dentro de su estructura orgánica, la Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis). Esta oficina tiene la función, de acuerdo al artículo 69.2 de la misma Ley, de formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas y programas regionales en materia de discapacidad.
30. El Gobierno Regional de Junín, mediante Resolución Ejecutiva N° 774-2003-GRJ/PR, de fecha 15 de octubre de 2003 (fojas 13 del Cuaderno del Tribunal Constitucional), ha dispuesto la creación del Consejo Regional de Integración de la Persona con Discapacidad – Coredis Junín, “como un programa de la Sub Gerencia de Igualdad de Oportunidades de la Gerencia Regional de Desarrollo Social, como ente que formulará y ejecutará las políticas correspondientes y velará por el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad”.
31. El Consejo Regional de Integración de la Persona con Discapacidad – Coredis JUNÍN no es, sin embargo, el órgano cuya creación ha encargado el artículo 69.1 de la Ley N° 29973 (y en su momento el artículo 10 de la Ley N° 27050, modificada por la Ley N° 28164). Y es que el Coredis Junín no es una Oficina que se encuentre dentro de la estructura orgánica del Gobierno Regional de Junín, conforme se aprecia del propio tenor de la Resolución Ejecutiva N° 774-2003-GRJ/PR, que la describe como un “programa” de la Sub Gerencia de Igualdad de Oportunidades y no como una oficina.
32. Además, tanto en el Organigrama o Estructura Orgánica del Gobierno Regional de Junín (aprobado mediante Ordenanza Regional N° 103-2011-GRJ/CR, de fecha 11 de enero de 2011) como en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF, http://www.regionjunin.gob.pe/portal/documents/pdf/rof_2011_feb_10.pdf), o en el Manual de Organización y Funciones (MOF, <http://www.regionjunin.gob.pe/portal/transparencia/mof1.pdf>) de dicho Gobierno Regional, no se hace mención al referido programa o Coredis como una dependencia del Gobierno Regional de Junín. Tampoco se encuentra la Oredis ordenada por la Ley N° 29973. En realidad, el referido Coredis, tal como se aprecia de la Resolución Ejecutiva que lo crea, más que una oficina de carácter permanente y perteneciente a la estructura orgánica del Gobierno Regional, es un Consejo de Coordinación, de carácter participativo, conformado por diversos representantes de distintos organismos del Gobierno Regional y de la sociedad civil, donde se debaten las políticas a materializarse en materia de discapacidad.
33. El hecho de que el Consejo Regional de Integración de la Persona con Discapacidad – Coredis Junín no es el órgano cuya creación venía ordenada por la Ley N° 27050 y su modificatoria, la Ley N° 28164 (publicada el 10 de enero de 2004, y que establecía el plazo de 120 días para su implementación), se comprueba, además, por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04104-2013-PC/TC

JUNIN

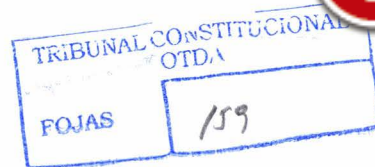
DIOMEDES LUIS NIETO TINOCO

la ausencia de referencia que se hace en los considerandos de la Resolución Ejecutiva N° 816-2006-GR-JUNÍN/PR, (donde se crea la Secretaría Técnica del Consejo Regional de Integración de la Persona con Discapacidad – Coredis Junín), de fecha 21 de diciembre de 2006, al artículo 10 de la Ley N° 27050 y su modificatoria la Ley N° 28164, que establecía la creación de la Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis).

34. En consecuencia, se encuentra acreditado el incumplimiento del artículo 69.1 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, que ordena la creación de la Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis) en la estructura orgánica del Gobierno Regional de Junín.
35. En el presente caso, la renuencia del Gobierno Regional de Junín a cumplir con el mandato legal que establece la creación de la Oredis se verifica no solo por la ausencia de respuesta al requerimiento explícito de creación de la Oredis formulada por Presidente de la Federación Regional de Personas con Discapacidad de Junín – Feredij mediante oficios de fechas 13 de setiembre de 2011 y 7 de marzo de 2012, sino por el tiempo transcurrido desde que se dictó la disposición expresa de crear estas oficinas, y en la cual incluso se estableció un plazo para dicha creación. El artículo 1 de la Ley N° 28164 (publicada el 1 de enero de 2004) modificó el artículo 10 de la Ley N° 27050, y estableció la creación de las Oredis. El artículo de la misma Ley, prescribió, por su parte, que los gobiernos regionales tendrán un plazo de 120 días desde la fecha de publicación de la citada Ley para llevar a cabo dicha creación. Desde esa fecha hasta hoy han transcurrido más de diez años, sin que el Gobierno Regional de Junín haya cumplido con la creación de la Oredis.
36. Este Tribunal –como ya se dijo- tiene en cuenta que existen disposiciones legales cuya materialización puede encerrar cierta complejidad, dado que se requieren una serie de acciones, procedimientos y recursos para dar pleno cumplimiento a dichas disposiciones, pero en ningún caso la existencia de estas acciones intermedias pueden justificar el incumplimiento de la ley. Luego de diez años sin cumplirse el mandato que ordena la creación de la Oredis, sin que siquiera se vislumbre alguna acción orientada a dicha creación (conforme se aprecia del Plan Regional Concertado para las Personas con Discapacidad 2006-2016, aprobado mediante Ordenanza Regional N° 054-GRJ/CR, a fojas 21-130 del Cuaderno del Tribunal Constitucional, donde se aprecia que el Coredis sigue siendo el único espacio de “concertación y participación” para el desarrollo de las personas con discapacidad, con total ausencia de alguna referencia a la futura creación de la Oredis), este Tribunal entiende que más que la dificultad para materializar una oficina de este tipo, no existe voluntad política en el Gobierno Regional de Junín para cumplir con lo que la Ley establece claramente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04104-2013-PC/TC

JUNIN

DIOMEDES LUIS NIETO TINOCO

37. Dicha falta de voluntad política se aprecia más claramente cuando se observa que la Sexagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012 y la Quincuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, establecían que “Los gobiernos regionales están autorizados a utilizar hasta dos unidades impositivas tributarias mensuales para financiar los gastos operativos, planes, programas y servicios que por ley deben realizar las oficinas regionales de atención a la persona con discapacidad (Oredis) a favor de la población con discapacidad de su jurisdicción”. Por su parte, la Sexagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, establece que “Los gobiernos regionales están autorizados para utilizar hasta el 0,5 % de su presupuesto institucional para financiar los gastos operativos, planes, programas y servicios que por ley deben realizar las oficinas regionales de atención a la persona con discapacidad (Oredis) a favor de la población con discapacidad de su jurisdicción”. Es decir, estas normas han autorizado incluso la ejecución de recursos presupuestarios de los gobiernos regionales para la implementación de estas oficinas y el cumplimiento de sus funciones asignadas por ley.
38. El Gobierno Regional de Junín ha informado a este Tribunal, mediante Oficio N° 756-2014-GRJ/PR, de fecha 24 de setiembre de 2014, que, en el marco de las autorizaciones presupuestarias arriba descritas, la Gerencia de Desarrollo Social ha efectuado una serie de actividades a favor de las personas con discapacidad de la región Junín. Sin embargo, de la revisión de este Informe, obrante a fojas 15-20 del Cuaderno del Tribunal Constitucional, se aprecia que dichas actividades corresponden a campañas, talleres, conferencias, capacitaciones, programas y monitoreo de actividades a favor de las personas con discapacidad, pero ninguna relativa a la instalación de la Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis). Es más, se aprecia que incluso existe una actividad relacionada con el *impulso* de creación de las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad (Omaped), pero ninguna referida a realizar acciones tendientes a la creación de la Oredis.
39. Para este Tribunal queda claro, entonces, que a pesar de los años transcurridos, de las autorizaciones presupuestarias previstas y del requerimiento efectuado expresamente por el Presidente de la Federación Regional de Personas con Discapacidad de Junín – Feredij, el Gobierno Regional de Junín se muestra renuente al cumplimiento del mandato legal que establece la creación de la Oredis. En consecuencia, este Tribunal estima que la demanda debe ser estimada con el objeto de que el Gobierno Regional de Junín cumpla con crear, dentro de su estructura orgánica, la Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis), conforme lo dispone el artículo 69.1 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04104-2013-PC/TC

JUNIN

DIOMEDES LUIS NIETO TINOCO

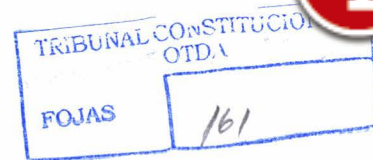
40. Este Tribunal entiende que, primero, la materialización de dicho mandato legal, y ahora de la orden emitida en la presente sentencia, puede resultar compleja y requerir de una serie de acciones y procedimientos tendientes a que se efectivice dicha creación. En consecuencia, el plazo de diez días establecido en el artículo 72.3 del Código Procesal Constitucional no puede ser aplicado estrictamente. Sin embargo, ello no quiere decir que la orden a cumplirse pueda ser acatada de modo prolongado e indefinido. En dicha línea, este Tribunal considera que, en etapa de ejecución de sentencia, deben seguirse los siguientes requerimientos:

- a) El Gobierno Regional de Junín debe iniciar al día siguiente de notificada la presente sentencia acciones tendientes a permitir la creación de la Oredis, dentro de su estructura orgánica.
- b) El Gobierno Regional de Junín debe informar al juez de ejecución en el plazo de diez días luego de notificada la presente sentencia qué acciones emprenderá y en qué plazos para la creación de la Oredis.
- c) El juez de ejecución debe evaluar la razonabilidad de las acciones y plazos establecidos por el Gobierno Regional de Junín y establecer, en consecuencia, las órdenes concretas a seguir para la implementación de la Oredis.
- d) El juez de ejecución debe adoptar todos los apremios establecidos en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional a efectos de que se cumplan las órdenes dispuestas en los plazos previamente establecidos.
- e) Cualquier dificultad institucional para la materialización de la Oficina debe ser inmediatamente comunicada al juez de ejecución, explicando la incidencia de dicha dificultad en el cumplimiento de las órdenes establecidas por el juez de ejecución, y precisando, en su caso, la forma y el plazo en que dicha dificultad será superada. El juez debe evaluar la razonabilidad de las medidas y plazos propuestos y establecer la forma cómo se adecuará la orden inicialmente emitida.
- f) El juez debe notificar todas las resoluciones y actos procesales de la etapa de ejecución al recurrente y a la Federación Regional de Personas con Discapacidad de Junín – Feredij, a efectos de que vigilen y coadyuven en el eficaz cumplimiento de la presente sentencia.
- g) La sentencia solo se considerará cumplida cuando la Oredis se encuentre formalmente creada y ubicada dentro de los instrumentos normativos de gestión interna del Gobierno Regional de Junín, y cuando se encuentren cumplidas todas las condiciones materiales para su efectivo funcionamiento (presupuesto, personal y marco normativo de sus funciones y actividades).

41. Con esta decisión, este Tribunal considera que no invade la competencia del Gobierno Regional de Junín para definir el modo de su organización política interna, al forzar la creación de una oficina dentro de su estructura orgánica. Antes bien, con esta decisión, este Tribunal entiende que, en estricto seguimiento de sus funciones,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04104-2013-PC/TC

JUNIN

DIOMEDES LUIS NIETO TINOCO

rescata el cumplimiento de lo prescrito en aquella ley mediante la cual los Gobiernos Regionales, atendiendo la difícil situación que enfrentan las personas con discapacidad en nuestro país, debían crear oficinas especializadas que permitan la formulación, ejecución y seguimiento adecuado de las políticas a favor de este grupo poblacional. Dicho con otras palabras, no se invade el margen de acción del órgano político regional, sino que se protege la voluntad democrática nacional expresada en la ley de proteger especialmente a un sector históricamente desfavorecido, contra la renuencia del órgano ejecutivo regional que tenía la misión, en este punto, simplemente, de hacer cumplir la ley. Es más, se protege dicha voluntad democrática en una situación de especial relevancia y ciertamente urgente.

42. Conviene entonces tener presente que la *urgencia* no puede ser definida, como mal lo entendió el Primer Juzgado Civil de Huancayo, como una situación en la cual se está en riesgo de perder algo que ya se tiene o de lo que ya se goza. Debe más bien ser entendida en una dimensión *positiva*, merced a la cual resulta urgente la realización de aquellos mandatos constitucionales que permitan una vida digna a una población especialmente desfavorecida y largamente olvidada como lo son las personas que sufren discapacidad en nuestro país (tal y como lo ordena el artículo 7 de la Constitución de 1993). Sin embargo, fácilmente puede constatararse de los actuados del presente proceso como este grupo de personas no tienen la atención adecuada, tal y como lo muestran los altos índices de desprotección de las personas con discapacidad en la Región Junín (conforme se aprecia del diagnóstico efectuado en el Plan Regional Concertado para las Personas con Discapacidad 2006-2016, de fojas 31-57 del Cuaderno del Tribunal Constitucional). La necesidad de cumplir la ley donde se ordena la existencia de una oficina que atienda este tema de un modo especializado y permanente resulta, en dicho contexto, un asunto que a todas luces merece una tutela judicial urgente.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la pretensión relativa al cumplimiento del mandato contenido en el artículo 49 de la Ley N° 29973.
2. Declarar **FUNDADA** la demanda de cumplimiento. En consecuencia, **ORDENAR** al Gobierno Regional de Junín que cumpla con crear la Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis) dentro de su estructura orgánica, conforme lo dispone el artículo 69.1 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04104-2013-PC/TC

JUNIN

DIOMEDES LUIS NIETO TINOCO

3. **DISPONER** que durante la etapa de ejecución de la presente sentencia se sigan las reglas a que se refiere el fundamento 40.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Eloy Espinosa Saldaña

[Signature]

Lo que certifico:

27 SEP 2016

[Signature]
JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL