



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01730-2014-PA/TC

PIURA

MARTHA BAYONA DE PALACIOS

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

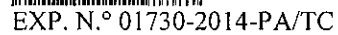
Lima, 13 de setiembre de 2016

VISTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Martha Bayona de Palacios contra la resolución de fojas 102, de fecha 20 de febrero de 2014, expedida por la Sala Civil y Laboral de Emergencia de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró improcedente *in limine* la demanda de autos; y,

ATENDIENDO A QUE

1. La recurrente interpone demanda de amparo contra la Dirección Regional de Educación de Piura con el objeto de que se ordene su incorporación al régimen del Decreto Ley 20530, puesto que la Cuarta Disposición Transitoria del Decreto Supremo 019-90-ED, que reglamenta la Ley 24029, modificada por la Ley 25212, establece que los profesores en servicio a la vigencia de esta última ley y comprendidos dentro de los alcances del Decreto Ley 19990, que ingresaron al servicio oficial como nombrados o contratados hasta el 31 de diciembre de 1980, sean incorporados dentro de los alcances del Decreto Ley 20530.
2. En las instancias inferiores la demanda ha sido rechazada liminalmente aduciéndose que en virtud de lo establecido en los artículos 5, incisos 1 y 2, del Código Procesal Constitucional, la actora debe recurrir al proceso contencioso- administrativo para hacer valer su pretensión.
3. En reiterada jurisprudencia, este Tribunal precisó que forman parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión las disposiciones legales que establecen los requisitos del libre acceso al sistema de seguridad social consustanciales a la actividad laboral pública o privada, dependiente o independiente, y que permiten dar inicio al período de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones. Por tal motivo, serán objeto de protección por la vía del amparo los supuestos en los que habiendo el demandante cumplido dichos requisitos legales se le niegue el acceso al sistema de seguridad social.
4. En consecuencia, corresponde analizar el fondo de la cuestión controvertida. Por ende, es necesario corregir el error en el juzgar de las instancias judiciales inferiores, debiéndose revocar la resolución de primera instancia para que se admita a trámite la demanda y se emita pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.



MARTHA BAYONA DE PALACIOS

RESUELVE

Publíquese y notifíquese.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
URVIOLA HANI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico.

SEP 2017

SUSANA TAVARA ESPINOZA
Secretaria Relatora (e)
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 1730-2014-PA/TC

PIURA

MARTHA BAYONA DE PALACIOS

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

1. Si bien coincido con lo resuelto en el presente caso en la sentencia, considero necesario realizar algunas precisiones sobre los términos “instancia” (f. j. 2 y 4, y en el fallo) y “*contenido esencial* directamente protegido” (f. j. 3, resaltado agregado) que allí aparecen.
2. En primer término, cabe anotar que si bien en la jurisprudencia del Poder Judicial y del propio Tribunal Constitucional suele utilizarse el término “instancia” para hacer referencia al grado con que la judicatura se ha pronunciado sobre lo discutido dentro de un mismo proceso (por ejemplo: “decisión de primera instancia”, “juez de segunda instancia”, y un largo etcétera), lo cierto es que “instancia” y “grado” no significan lo mismo, y es necesario diferenciar su uso en aras a la pulcritud conceptual que debe caracterizar a los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional.
3. Así, el término “instancia”, de acuerdo con la más informada doctrina, está reservado para los procesos nuevos en los que cabe discutir una resolución judicial anterior. Así considerado, no es un concepto aplicable a los casos donde a través de un recurso una decisión jurisdiccional es revisada, sino que esta revisión ocurre a través de un nuevo proceso, en el que es posible aportar nuevos argumentos, nuevas pretensiones y nuevos elementos probatorios.
4. Por su parte, el término “grado” sí alude a pronunciamiento que corresponde hacer a los órganos judiciales en vía de revisión. Ello en respuesta a un medio impugnatorio interpuesto por las partes. De esta forma, el grado denota el nivel jerárquico en que es emitida una decisión, siendo la decisión de primer grado la resolución inicial emitida por el primer órgano jurisdiccional, y las de los grados superiores la emitida por los jueces encargados de revisar los vicios o errores de las anteriores.
5. Valga mencionar, además, que esta confusión terminológica tiene alguna vinculación con la técnicamente imprecisa redacción presente en algunas partes de la Constitución, en las cuales los legisladores constituyentes prescindieron de emplear la nomenclatura que correspondía conforme a la teoría y la dogmática jurídica hoy más calificada (lo cual en cierta medida es comprensible, teniendo en cuenta que la Carta Fundamental no es tan solo una norma jurídica sino que también es una norma política, y, por cierto, es redactada por políticos). Sin embargo, esto no puede tomarse como excusa para que la labor técnica de un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 1730-2014-PA/TC

PIURA

MARTHA BAYONA DE PALACIOS

órgano especializado como el Tribunal Constitucional se mantenga o insista en el error o la imprecisión.

6. Por mencionar solo algunos ejemplos, la Constitución ha hecho alusión al “sistema electoral” para referirse a los órganos electorales o a la institucionalidad electoral (artículos 176 y 177); a las “acciones de garantía” en vez de los procesos constitucionales (artículo 200); y a los “principios y derechos de la función jurisdiccional” para referirse, en un mismo artículo constitucional, a los derechos de las partes procesales, a los principios que rigen del debido proceso o a las garantías en favor de los jueces y el sistema de justicia (artículo 139). No obstante ello, este Tribunal Constitucional, en su momento, ha hecho las precisiones y distinciones pertinentes en estas materias.
7. En lo que corresponde específicamente al término “instancia”, la Constitución de 1993 ha hecho un empleo técnicamente incorrecto de este en los artículos 139 (incisos 5 y 6), 141, 149, 152, 154 (inciso 3) y 181. Incluso en el artículo 202, inciso 2 de la Constitución literalmente se señala, en relación con el Tribunal Constitucional, que a este le corresponde “Conocer, en *última y definitiva instancia*, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento” (resaltado agregado).
8. Empero, reitero, lo literalmente cogido por el legislador constituyente no justifica que este órgano colegiado insista en el uso indebido de las categorías. Por ello, y sobre la base de lo ya explicado, considero que este Tribunal debe dejar de utilizar el término “instancia”, cuando en realidad quiere hacer referencia al “grado” de la decisión o del órgano jurisdiccional del que se trate, no obstante las impresiones contenidas en la Constitución.
9. Por otro lado, en lo concerniente a la noción de “contenido esencial”, esta noción se ha utilizado en la resolución para hacer referencia a la porción del derecho a la pensión que merece protección a través del proceso de amparo (en el presente caso, a “las disposiciones legales que establecen los requisitos del libre acceso al sistema de seguridad social”), a diferencia de otros ámbitos que, si bien forman parte del derecho, no están incluidos su “contenido esencial” y, por ende, no merecerían tutela a través del proceso de amparo, por tratarse de contenidos tienen origen más bien en la ley (los llamados contenido “no esencial” o “adicional”).
10. Al respecto, conviene además tener presente que en la jurisprudencia de este Tribunal se encuentra que la expresión “contenido esencial” se ha usado de distinto modo. En especial, ha sido entendida como límite infranqueable, determinado *ab initio*, para el legislador de los derechos fundamentales; como un contenido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 1730-2014-PA/TC

PIURA

MARTHA BAYONA DE PALACIOS

iusfundamental que solo puede hallarse tras realizar un examen de proporcionalidad; o como aquel contenido iusfundamental protegido directamente por la Constitución que permite la procedencia del amparo, entre otros usos.

11. En lo que concierne al uso que se le da en esta sentencia, dicha comprensión ha requerido que este órgano colegiado establezca “listas” de contenidos iusfundamentales, a través de las cuales el Tribunal instituye cuáles ámbitos del derecho considera como parte del contenido esencial y cuáles quedan fuera. Esta operación, qué duda cabe, es sumamente discrecional, y por ello, corre el riesgo de devenir en arbitraria, máxime si nos encontramos ante derechos de configuración legal como el derecho a la pensión. Además de ello, su consecuencia es que se presentan casos en lo que algunos contenidos, los cuales realmente forman parte del derecho, y por ende merecerían protección a través del amparo, han quedado excluidos de esta posibilidad de tutela urgente pues no fueron incluidos en la decisión del Tribunal Constitucional. Esto ha pasado, por ejemplo, con respecto de algunas personas de edad avanzada, a quienes este Tribunal ha tutelado su derecho a acceder a una pensión, pese a no encontrarse dentro de los supuestos considerados como “contenido esencial” del derecho a la pensión. Por el contrario, sigue excluyendo de tutela aquellos casos en los que se demanda acceder a pensiones mayores de 415 nuevos soles, a pesar de que el “mínimo vital” que en su momento justificó establecer la mencionada cifra, ha variado notoriamente.
12. Al respecto, y como hemos explicado en otras oportunidades, consideramos que esta noción de “contenido esencial” suele generar confusión y no aporta mucho más que la noción de “contenido de los derechos”, a secas, téngase presente que, finalmente, la expresión utilizada por el Código Procesal Constitucional, del “contenido constitucionalmente protegido” de los derechos.
13. En este sentido, consideramos que casos como el presente podrían analizarse a partir del *análisis sobre la relevancia constitucional del caso*, fórmula establecida en la STC Exp. N° 02988-2013-AA, tomando en consideración reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Allí se recordó que tanto el artículo 5, inciso 1, como el artículo 38 del Código Procesal Constitucional prescriben la improcedencia de la demanda si esta no está dirigida a la defensa de ámbitos protegidos por derechos constitucionales. Con más detalle, se indicó que su determinación requiere, básicamente¹:

(1) Verificar que existe una *norma de derecho constitucional* pertinente para el caso (es decir, una interpretación válida de disposiciones que reconocen

¹ Con matices, cfr. STC Exp. N° 00665-2007-PA/TC, f. j. 5.a y b, STC Exp. N° 06218-2007-HC/TC, f. j. 10.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 1730-2014-PA/TC

PIURA

MARTHA BAYONA DE PALACIOS

derechos constitucionales). Esto exige encontrar, primero, una disposición (enunciado normativo) que reconozca el derecho fundamental invocado, que puede ubicarse tanto en la Constitución, como en los tratados de derechos humanos, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional o en la jurisprudencia supranacional vinculante para el Estado peruano. Seguidamente, será necesario establecer las normas (interpretaciones, significados) que se desprendan válidamente de las disposiciones que reconocen derechos, de tal forma que pueda reconocerse qué protege realmente el derecho invocado.

Ahora bien, esto de ninguna forma descarta la posibilidad de que se tutelen derechos constitucionales no reconocidos de modo expreso (derechos implícitos o no enumerados); sin embargo, en tal caso será necesario vincular interpretativamente el derecho invocado en la demanda con lo dispuesto en la cláusula constitucional que reconoce los derechos fundamentales no enumerados (artículo 3 de la Constitución²).

Asimismo, de lo anterior no se desprende que los derechos constitucionales de desarrollo legal queden desprotegidos; al respecto, debe tenerse en cuenta que, en general, los derechos constitucionales siempre son desarrollados, concretados o actualizados por los jueces y el poder político (legislativo y administrativo), sin que ello contradiga o disminuya su naturaleza iusfundamental. Solo en caso que la legislación de desarrollo rebalse el ámbito constitucionalmente protegido de un derecho, que se trate de derechos de origen legal, o si el contenido del derecho merece protección en otra vía (lo que corresponderá ser analizado a partir de otra causal de improcedencia) se declarará improcedente la demanda³.

(2) Constatar que el demandante se beneficie de la posición jurídica amparada por la norma iusfundamental encontrada. Es decir, luego de analizado el ámbito protegido del derecho, debe determinarse si lo alegado en la demanda (en la pretensión, en los hechos descritos) son subsumibles en el ámbito normativo del derecho, describiéndose a estos efectos quién es el titular del derecho (sujeto activo), el obligado (sujeto pasivo) y la concreta obligación iusfundamental. En otras palabras, es necesario acreditar la titularidad del derecho, más aun, la existencia de una "relación jurídica de derecho fundamental"⁴.

² Constitución Política del Perú

"Artículo 3.- La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno."

³ Cfr. STC Exp. N.º 03227-2007-PA/TC, f. j. 3; RTC Exp. N.º 9096-2006-PA/TC, f. j. 2.

⁴ Cfr., *mutatis mutandis*, RTC Exp. N.º 01581-2010-PHD/TC, f. j. 6, STC Exp. N.º 01417-2005-AA/TC, f. j. 25-27.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 1730-2014-PA/TC

PIURA

MARTHA BAYONA DE PALACIOS

- (3) Finalmente, debe verificarse que la afectación o restricción cuestionada incida en el ámbito protegido por el derecho invocado, cuando menos de modo preliminar o *prima facie*, es decir, sin necesidad de ingresar a analizar el fondo del caso. En efecto, a través de esta causal de improcedencia no se trata de demostrar la existencia de una intervención justificada o ilegítima (lo que solo se conocerá con certeza al finalizar el proceso constitucional), sino de descartar que estemos ante un caso de “afectación aparente”, en la medida que la lesión o amenaza, si bien perturba de alguna forma intereses del actor, finalmente no incide en ningún contenido constitucionalmente relevante.
14. Además de ello, debe tenerse en cuenta que en algunos casos excepcionales este análisis de relevancia iusfundamental puede ser insuficiente; por ejemplo: cuando la Constitución prevé excepciones al ejercicio del referido derecho; cuando la interpretación que se hace de la disposición que reconoce el derecho es irrazonable o absurda; cuando la demanda reivindica un contenido manifiestamente ilícito y tal ilicitud no es puesta en duda; cuando la titularidad del derecho requiere, de modo necesario, condiciones adicionales de aplicación; cuando se busca tutelar un ámbito aparentemente protegido, pero que el Tribunal Constitucional ha excluido expresamente en su jurisprudencia de observancia obligatoria, entre situaciones que casuísticamente puedan presentarse. En este supuesto, atendiendo al caso concreto, será necesario tener en cuenta consideraciones adicionales al examen de tres pasos señalado *supra*, para determinar si lo alegado hace referencia al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado, y con ello resolver la procedencia de la demanda.
15. Consideramos que a partir de este análisis puede determinarse, de manera ordenada y con coherencia conceptual, si la afectación o la amenaza alegada en una demanda incide realmente en el contenido protegido por el derecho fundamental invocado y, en ese sentido, si *prima facie* merece tutela a través de un proceso constitucional; prescindiéndose, pues, de nociones equívocas como la de “contenido esencial”.
16. Esto, desde luego, sin perjuicio de que casos auténticamente referidos al contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales que se invocan finalmente puedan ser declarados improcedentes, en atención a las otras causales de improcedencia contenidas también en el Código Procesal Constitucional.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Eloy Espinoza Saldaña
Lo que certifico:

03 FEB 2017

Susana Távora Espinoza
SUSANA TAVARA ESPINOZA
Secretaria Relatora (a)
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01730-2014-PA/TC
PIURA
MARTHA BAYONA DE PALACIOS

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI, OPINANDO
PORQUE ANTES DE RESOLVERSE LA CAUSA DEBE PREVIAMENTE
CONVOCARSE A VISTA DE LA CAUSA, EN APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS
PRO HOMINE, FAVOR PROCESUM, CELERIDAD, INMEDIACIÓN Y ECONOMÍA
PROCESAL**

Discrepo, muy respetuosamente, del auto de mayoría que, sin vista de la causa, declara nulo todo lo actuado desde fojas 75 y, en consecuencia, se ordena al juez de primera instancia que admita a trámite la demanda y resuelva dentro de los plazos establecidos en el Código Procesal Constitucional, bajo responsabilidad.

Considero que antes de decidir en el acotado sentido, debe convocarse a vista de la causa y dar oportunidad a ambas partes para que informen oralmente y fundamenten su posición, en caso consideren que ello convenga a sus derechos, por las siguientes razones:

- Los procesos constitucionales se desarrollan conforme a los principios *pro homine*, *favor procesum*, celeridad, intermediación, dirección judicial y economía procesal, conforme lo dispone el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.
- Esto último se aplica evidentemente durante todo el desarrollo del proceso, particularmente en instancia del Tribunal Constitucional, lo que es acorde con su rol de garante de la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, entre los que se encuentra el derecho fundamental de defensa.
- En tal sentido, resulta desacorde con tales principios que el Tribunal Constitucional niegue a las partes comparecer personalmente o por medio de sus abogados a una audiencia pública de vista de la causa y hagan uso de la palabra a los efectos de que expongan los argumentos que a su derecho convengan, lo que reviste mayor gravedad si se tiene en cuenta que en los procesos constitucionales que cautelan los derechos fundamentales, como el habeas corpus y el amparo, el uso de la palabra está garantizado tanto en primera como en segunda instancia, conforme lo disponen los artículos 36, 53 y 58 del Código Procesal Constitucional.
- Como lo he sostenido en el fundamento de voto que hice en el Exp. 0225-2014-PHC/TC la audiencia pública de la vista de la causa es de vital importancia en el desarrollo de los procesos constitucionales. En esta se escucha a las partes y a sus abogados; se genera un debate que coadyuva en la sustanciación del proceso; se absuelven preguntas y se despejan dudas; y así el juez constitucional obtiene mayores elementos de juicio para resolver, pues se forma una mejor convicción respecto del caso materia de controversia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01730-2014-PA/TC
PIURA
MARTHA BAYONA DE PALACIOS

En esta audiencia se materializa, como en pocas ocasiones dentro del proceso, el principio de inmediación. Además de ello, el acto de la vista de la causa es el último acto procesal relevante previo a la emisión de la sentencia, ya que, salvo circunstancias excepcionales, después de su culminación la causa queda al voto, por lo que resulta de suma importancia que los justiciables participen en su realización.

- Por lo demás, declarar nula la impugnada sin vista previa de la causa, nulo todo lo actuado y admitir a trámite la demanda, implica que el litigante deba volver a transitar por el Poder Judicial, lo que alarga mucho más su espera para obtener justicia constitucional; espera de por sí tortuosa y extenuante, y que puede tardar varios años. Tal postura no se condice con una posición humanista, con los principios constitucionales que he referido, ni con una real y efectiva tutela de urgencia de los derechos constitucionales.
- Por lo tanto, en orden a un mayor análisis ante la eventual posibilidad de entrar a resolver el fondo del asunto, a mi juicio, resulta obligatorio, además de respetuoso de los derechos fundamentales de las partes y de los principios constitucionales antes citados, que se realice la vista de la causa ante los Magistrados del Tribunal Constitucional, lo que se está negando con la expedición del auto de mayoría.

Por tales motivos, voto a favor de que el Tribunal Constitucional dé trámite regular a la causa, convoque a audiencia para la vista de la misma, oiga a las partes en caso soliciten informar y admita nuevas pruebas si estas se presentan, así como conozca y amerite las argumentaciones que esgriman en defensa de sus derechos, en un marco de respeto irrestricto a su derecho de defensa, como última y definitiva instancia que agota la jurisdicción interna.

S.
BLUME FORTINI

Lo que certifico:

SUSANA TAVARA ESPINOZA
Secretaria Relatora (e)
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL