



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03459-2015-PA/TC

LIMA

FLAVIA CHIPANA TAPIA DE CCAMA

SENTENCIA INTERLOCUTORIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 19 de abril de 2016

ASUNTO

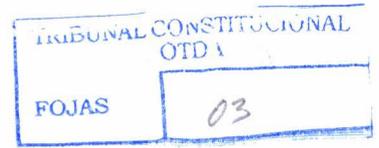
Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Flavia Chipana Tapia de Ccama contra la resolución de fojas 37, de fecha 15 de abril de 2015, expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

FUNDAMENTOS

1. En la sentencia emitida en el Expediente 00987-2014-PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de agosto de 2014, este Tribunal estableció, en el fundamento 49, con carácter de precedente, que se expedirá sentencia interlocutoria denegatoria, dictada sin más trámite, cuando concurra alguno de los siguientes supuestos, que igualmente están contenidos en el artículo 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, los cuales se presentan cuando:
 - a) Carezca de fundamentación la supuesta vulneración que se invoque.
 - b) La cuestión de Derecho contenida en el recurso no sea de especial trascendencia constitucional.
 - c) La cuestión de Derecho invocada contradiga un precedente del Tribunal Constitucional.
 - d) Se haya decidido de manera desestimatoria en casos sustancialmente iguales.
2. En el presente caso, la pretensión de la demandante tiene por objeto que se deje sin efecto: i) la Resolución de Subgerencia 3888-2013-MML-GDE-SAC, de fecha 25 de noviembre de 2013, que declaró improcedente la solicitud de autorización municipal de funcionamiento temporal en la vía pública para conducir un módulo de venta; ii) la Resolución de Subgerencia 340-2014-MML-GDE-SAC, de fecha 29 de enero de 2014, que declaró por finalizado el procedimiento iniciado para otorgamiento de autorización municipal; y, iii) la Resolución de Subgerencia 2671-2014-MML-GDE-SAC, de fecha 3 de abril de 2014, que declaró improcedente la solicitud de autorización municipal de funcionamiento temporal en la vía pública para conducir un módulo de venta por el periodo 2014. Alega que con dichos pronunciamientos se está vulnerando su derecho a la libertad de trabajo.
3. Al respecto, en la sentencia emitida en el Expediente 02802-2005-PA/TC, se estableció con carácter de precedente que, a fin de ejercitar válidamente el derecho a la libertad de empresa –y consecuentemente, poder alegar la vulneración a la libertad de trabajo, como derecho accesorio–, se debe contar previamente con la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03459-2015-PA/TC

LIMA

FLAVIA CHIPANA TAPIA DE CCAMA

respectiva autorización municipal, sea esta licencia, autorización, certificado o cualquier otro instrumento aparente que pruebe la autorización municipal para la prestación de un servicio o el desarrollo de una actividad empresarial.

4. En el caso de autos, la pretensión de la demandante no puede ser atendida en esta sede constitucional debido a que su alegación gira en torno a la libertad de trabajo como pretensión accesoria de la libertad de empresa; sin embargo, no cuenta con autorización municipal de funcionamiento por cuanto, es justamente este el hecho en el que se basa su petitorio. Asimismo, en autos no se advierte una manifiesta arbitrariedad de parte de la administración que evidencie la afectación de algún derecho fundamental. Por lo tanto, lo solicitado por la parte recurrente contradice los supuestos de procedencia establecidos en la sentencia emitida en el Expediente 02802-2005-PA/TC.
5. En consecuencia, y de lo expuesto en los fundamentos 2 a 4 *supra*, queda claro que se incurre en la causal de rechazo prevista en el acápite c) del fundamento 49 de la sentencia emitida en el Expediente 00987-2014-PA/TC y en el inciso c) del artículo 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Por esta razón, corresponde declarar, sin más trámite, improcedente el recurso de agravio constitucional.

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

RESUELVE, con la participación del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, llamado a dirimir ante el voto singular adjunto del magistrado Blume Fortini, y el fundamento de voto del magistrado Sardón de Taboada,
Declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de agravio constitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

01 FEB 2017

SUSANA TÁVARA ESPINOZA
Secretaria Relatora (e)
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03459-2015-PA/TC

LIMA

FLAVIA CHIPANA TAPIA DE CCAMA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Emito el presente fundamento de voto pues la sentencia interlocutoria de autos parte de una visión equivocada, restrictiva y prejuiciosa de la libertad de empresa que, sin decirlo expresamente, desconoce su condición de derecho fundamental.

Los derechos fundamentales son inherentes a la persona humana y, por tanto, anteriores al Estado. Todo el ordenamiento constitucional está dirigido a protegerlos. El Estado no otorga dichos derechos; solo los reconoce y protege.

Sin embargo, la sentencia interlocutoria reitera una desafortunada línea jurisprudencial según la cual “para poder reconocer el derecho a la libertad de empresa, debe acreditarse contar con la licencia de funcionamiento correspondiente de parte de la autoridad municipal” (fundamento 5, Expediente 03330-2004-AA/TC).

Semejante enfoque implica condicionar la titularidad de un derecho fundamental al cumplimiento de un requisito administrativo. Me aparto de esta fundamentación, máxime cuando el régimen de licencias de funcionamiento no es aplicable a la actividad económica objeto de *litis*.

Pese a ello, considero que no corresponde pronunciarse respecto del fondo de la controversia, pues no se han agotado las vías previas. En efecto, la demanda se dirige contra:

- (i) Las resoluciones de subgerencia 3888-2013-MML-GDE-SAC y 2671-2014-MML-GDE-SAC (fojas 3 y 7), que resuelven no conceder a la recurrente autorización para instalar un módulo de venta de golosinas en la vía pública; y,
- (ii) La Resolución de Subgerencia 0340-2014-MML-GDE-SAC (fojas 4), que declara improcedente su recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución de subgerencia antes mencionada.

No se advierte que el recurrente haya apelado alguna de dichas resoluciones a fin de agotar la vía administrativa. Además, tampoco concurren las causales de excepción previstas en el artículo 46 del Código Procesal Constitucional.

Por tanto, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE**, sin más trámite, el recurso de agravio constitucional en aplicación de la causal de rechazo prevista en el acápite b) del fundamento 49 de la sentencia emitida en el Expediente 00987-2014-PA/TC y en el inciso b) del artículo 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

10 FEB. 2017

SUSANA TAVARA ESPINOZA
Secretaria Relatora (e)
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03459-2015-PA/TC

LIMA

FLAVIA CHIPANA TAPIA DE CCAMA

TRIBUNAL
FOJAS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI

Discrepo, muy respetuosamente, de la decisión contenida en la resolución de mayoría. Considero que si se opta por dictar en el presente proceso una sentencia interlocutoria denegatoria, invocando el precedente vinculante contenido en la STC N° 00987-2014-PA/TC (conocido como precedente Vásquez Romero) y éste fuera aplicable, no corresponde declarar improcedente el recurso de agravio constitucional, sino entrar al fondo del asunto y evaluar la pretensión contenida en la demanda, a los efectos de determinar si la misma se encuentra dentro de los supuestos consagrados en dicho precedente.

Las razones que sustentan mi posición son las siguientes:

Marco constitucional y legal para acceder al Tribunal Constitucional como última y definitiva instancia constitucional en la jurisdicción nacional.

1. La Constitución Política del Perú ha consagrado, en el inciso 2) de su artículo 202°, que el Tribunal Constitucional conoce, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias dictadas por el Poder Judicial en los procesos de hábeas corpus, amparo, hábeas data y cumplimiento; habilitando de tal forma al demandante a acceder al máximo órgano de la justicia constitucional, sin más condición que éste se halle ante una resolución denegatoria de segundo grado.
2. Complementando tal propósito habilitador de acceso al Tribunal Constitucional, el Código Procesal Constitucional en su artículo 18° reguló el recurso de agravio constitucional a favor del demandante, como el instrumento procedimental idóneo para impugnar la resolución denegatoria a su pretensión dictada en segundo grado por el Poder Judicial, sea que éste haya declarado improcedente la demanda o que haya declarado infundada la demanda, sin más requisito para su concesión y procedencia que se trate de una resolución denegatoria y que se interponga dentro del plazo de diez días de notificada.
3. Ratificando esa línea habilitadora de acceso al Tribunal Constitucional, el mismo código adjetivo constitucional introdujo en su artículo 19° el recurso de queja por denegatoria de recurso de agravio constitucional, el cual permite al demandante cuestionar ante el propio Tribunal Constitucional aquella resolución dictada por el Poder Judicial que haya denegado o rechazado tal medio impugnatorio, a fin que el Tribunal Constitucional haga una revisión de la declaración de improcedencia cuestionada, en la línea de brindar una mayor garantía al justiciable y, eventualmente, rectificar la decisión a favor del demandante, si se detecta que la denegatoria careció de fundamento.
4. Por tanto, dentro de la lógica de la justicia finalista, amparista y antiformalista que informa el acceso al Tribunal Constitucional, así como las instituciones procesales reguladas por el Código Procesal Constitucional, no cabe establecer requisitos de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03459-2015-PA/TC

LIMA

FLAVIA CHIPANA TAPIA DE CCAMA

procedencia adicionales a los dos señalados y, menos aún, sostener que al Tribunal Constitucional le compete determinar la procedencia del recurso de agravio constitucional, salvo el caso de su intervención residual vía queja por denegatoria del mismo para procurar su concesión.

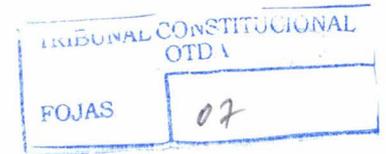
5. Es decir, la concesión y, por tanto la calificación de la procedencia del recurso de agravio constitucional, es una competencia del Poder Judicial, ejercida a través de las Salas de sus Cortes Superiores encargadas de conocer en segundo grado los procesos que nos ocupan, cuando hayan dictado resoluciones denegatorias a la pretensión del demandante, por ser improcedente o infundada la demanda, según el caso, que permite acceder al Tribunal Constitucional, a los efectos que, como última y definitiva instancia (como instancia de grado) defina la controversia.
6. Por tanto, una vez abierta la puerta de acceso al Tribunal Constitucional vía la concesión del recurso de agravio constitucional, lo cual significa acceder a una instancia de grado, que, además, es última y definitiva en la jurisdicción nacional, no cabe que el Tribunal Constitucional califique la procedencia o improcedencia del citado recurso, por cuanto aquél viene ya calificado y concedido por la segunda instancia judicial; el Tribunal Constitucional no tiene competencia para entrar a dicha calificación y, si lo hiciera, estaría volviendo a calificar en perjuicio del justiciable demandante un recurso ya calificado y concedido; a contracorriente de la lógica finalista, amparista y antiformalista antes referida, y violando su derecho de acceso a la justicia constitucional especializada en instancia final y definitiva en la jurisdicción interna. Más aún, si la expedición de la sentencia interlocutoria denegatoria se produce sin vista de la causa.

Descargar sin desamparar, desgarnecer ni abdicar. La correcta interpretación del precedente Vásquez Romero.

7. En armonía con lo dicho hasta aquí, cualquier intento de descarga que asuma el Tribunal Constitucional si observa que existen causas manifiestamente improcedentes o infundadas, que debieron merecer una descalificación desde un inicio, por no darse los supuestos elementales que habilitan la generación de un proceso constitucional, no pasa por descalificar el recurso de agravio constitucional ya concedido, sino por emitir un pronunciamiento desestimatorio, que indique con toda precisión la razón que lleva a tal decisión; máxime si los supuestos a los que se refiere el fundamento 49º de la STC N° 0987-2014-PA/TC, no son, dentro del contexto descrito, instrumentos de rechazo de plano del recurso de agravio constitucional, que, como tales, justifiquen su improcedencia, sino situaciones que, de presentarse, originan una sentencia interlocutoria denegatoria por carecer de sustento la pretensión contenida en la demanda, lo cual implica necesariamente entrar al examen del fondo del asunto.
8. Además, cualquier intento de descarga procesal no debe olvidar que cada caso es peculiar y merece un análisis propio, prolijo y detenido, para arribar a una decisión



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03459-2015-PA/TC

LIMA

FLAVIA CHIPANA TAPIA DE CCAMA

debidamente motivada y justa, ajena a facilismos y apresuramientos. Es una exigencia de cumplimiento ineludible en la excelsa función de administrar la justicia constitucional que tiene el Tribunal Constitucional, como garante final de la vigencia efectiva de los derechos fundamentales y de la primacía normativa de la Constitución, y como última y definitiva instancia en los procesos de la llamada jurisdicción de la libertad. Lo contrario colisiona con el principio de interdicción de la arbitrariedad.

9. Por lo demás, considero pertinente precisar que las causales de rechazo que contempla el precedente contenido en la STC N° 00987-2014-PA/TC* solo deben ser entendidas con un criterio eminentemente restrictivo. Esto es, como referidas única y exclusivamente a los cuatro supuestos que allí se consignan y siempre que aparezcan en forma indiscutible e indubitable. No así con un criterio de aplicación extensiva y, menos aún, a otros supuestos de desestimación de la pretensión.

El exceso incurrido y mi apartamiento de la forma de aplicación y extensión del precedente Vásquez Romero.

10. En este contexto, resulta un notable exceso pretender, como ya viene ocurriendo en una buena cantidad de casos, que la totalidad de causales de improcedencia de los procesos constitucionales previstas en el Código Procesal Constitucional (Cfr. artículos 4º, 5º y 7º, entre otros), sean subsumidas dentro de los supuestos establecidos en el citado precedente, pues éste último, lo enfatizo, fue concebido para casos muy excepcionales en los que no hubiese duda alguna sobre su encuadramiento en tales supuestos: para casos de notoria, indudable y grotesca improcedencia, que habilitaban la desestimación de la pretensión sin más trámite, de manera excepcional. No fue concebido con una finalidad laxa, amplia y genérica, ni habilitadora de otras situaciones; máxime si la decisión se emitiría sin más trámite. Se trató de una figura de aplicación excepcional. No de aplicación general. Y, lo aclaro, ese fue el motivo por el que acompañé la propuesta, que lamentablemente viene siendo desnaturalizada, como lo he explicado precedentemente.
11. Las consideraciones descritas me llevan a sostener que, adicionalmente a mi discrepancia por el uso equivocado que se viene haciendo de la llamada sentencia interlocutoria denegatoria, tampoco puedo asumir como razonable y conforme a Derecho su aplicación indiscriminada, extensiva y generalizada a toda causal de improcedencia o de rechazo contemplada en el Código Procesal Constitucional, omitiendo el trámite de vista de la causa y sin oír a las partes. Ello lesiona el derecho de defensa, el derecho al debido proceso y el derecho a la tutela procesal efectiva, entre otros, que están reconocidos en el artículo 139, incisos 14, 3 y 3 de la

* Carencia de fundamentación en la vulneración que se invoque, ausencia de trascendencia constitucional en la cuestión de derecho planteada, contradicción a un precedente vinculante emanado del Tribunal Constitucional y existencia de casos desestimatorios sustancialmente iguales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03459-2015-PA/TC

LIMA

FLAVIA CHIPANA TAPIA DE CCAMA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
FOJAS 08

Constitución, respectivamente, en los artículos 1 y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 4 del mismo Código Procesal Constitucional; derechos que el Tribunal Constitucional ha desarrollado con amplitud en numerosas sentencias dictadas antes del precedente Vásquez Romero, como el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales y sus parámetros de medición.

12. Frente a estas dos situaciones, la desnaturalización de la aplicación del precedente Vásquez Romero y su indebida extensión a todas las causales de improcedencia previstas en el Código Procesal Constitucional, he llegado a la firme convicción que debo dejar constancia de mi apartamiento de tales formas de entender y aplicar dicho precedente.

El sentido de mi voto.

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 éstas 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, dejando aclarado que al no haberse emitido pronunciamiento sobre la pretensión, no puedo opinar por ahora sobre el fondo de la controversia, ya que la resolución de mayoría, lesionando los antes aludidos derechos de la parte demandante, se limita a declarar improcedente el recurso de agravio constitucional.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

1 FEB. 2017

SUSANA TÁVARA ESPINOZA
Secretaria Relatora (a)
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL