



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03678-2015-PA/TC
LIMA
CLARA ROITMAN YAKER
DE RUBINGER

SENTENCIA INTERLOCUTORIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 6 de setiembre de 2018

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Clara Roitman Yaker de Rubinger contra la sentencia de fojas 1688, de 1 de octubre de 2014, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de amparo 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 se presente alguno de los siguientes supuestos:

- 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 actora solicita que se ordene a la Municipalidad Distrital de San Isidro inaplicar a su caso el Decreto de Alcaldía 016-ALC/MSI de 9 de agosto de 2012 y, como consecuencia de ello, :

- Dejar sin efecto “cualquier acto administrativo autoritativo que la Municipalidad emita en el marco del Expediente de Proyecto N° 299428-MSI del 30 de enero de 2013, o de cualquier otro en el que se formule un pedido a la Municipalidad basado en el Decreto de Alcaldía No. 016-ALC/MSI (...)” (fojas 29); y,
- Disponer “el cese inmediato de la ilegal construcción que se viene levantando en la Calle Clement N° 140, en la medida en que la misma se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03678-2015-PA/TC
LIMA
CLARA ROITMAN YAKER
DE RUBINGER

realiza en base al ilegal Decreto de Alcaldía No. 016-ALC/MSI del 9 de agosto de 2012” (fojas 29).

3. Manifiesta, fundamentalmente, que a través del referido Decreto de Alcaldía 016-ALC-MSI, la municipalidad emplazada aprobó *lineamientos técnicos de excepción de acogimiento voluntario* que, bajo determinados presupuestos, permiten la construcción de edificaciones de hasta 7 pisos en sectores con *zonificación residencial de densidad baja* donde, normalmente, sólo pueden construirse edificaciones de hasta 4 pisos.
4. Agrega que, sobre la base de esa norma, se otorgó una licencia de edificación a la empresa Esparq Inversiones SA para construir un edificio de 7 pisos, 3 sótanos y una azotea en el predio ubicado en la calle General Clement N° 140 —colindante al edificio de 15 pisos donde se encuentra su domicilio—, lo que amenaza sus derechos fundamentales a la propiedad y a gozar de un medio ambiente equilibrado —entre otras razones, porque, de concretarse dicha obra, existiría mayor presencia de personas y vehículos en el vecindario y se perdería la vista con la que actualmente cuenta su departamento.
5. Sin embargo, no corresponde pronunciarse sobre el fondo de la controversia porque los actos lesivos denunciados no inciden en el contenido protegido de ningún derecho fundamental. En efecto, si bien la construcción del edificio cuestionado puede generar un mayor volumen de personas y vehículos en el vecindario, ese hecho no compromete el contenido protegido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado, tal y como éste ha sido definido en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional (*cf.* sentencias emitidas en los expedientes 03510-2003-PA/TC, 04223-2006-PA/TC y 00470-2013-PA/TC, entre otras).
6. Además, la construcción de dicho edificio no es susceptible de despojar a la recurrente de los atributos inherentes a su condición de propietaria, por lo que no existe riesgo de que se produzca una expropiación regulatoria; en consecuencia, los actos lesivos denunciados tampoco inciden sobre el contenido protegido del derecho fundamental a la propiedad.
7. A mayor abundamiento, contrariamente a lo señalado en la demanda, el Decreto de Alcaldía 016-ALC-MSI —derogado mediante el Decreto de Alcaldía 012-ALC-MSI publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 de agosto de 2014— no contravenía el ordenamiento legal en materia de zonificación. Por el contrario, establecía criterios de detalle para la aplicación del artículo 4 y el anexo 4 de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03678-2015-PA/TC
LIMA
CLARA ROITMAN YAKER
DE RUBINGER

Ordenanza 950 de 17 de junio de 2006, emitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima, en cuyas partes pertinentes se señala:

(...) en el área materia de la presente Ordenanza, complementariamente a las Alturas normativas y las Plano de Alturas aprobados, se aplica el concepto de Colindancia para precisar el número de pisos o altura de edificación que corresponde a un predio que se ubica inmediatamente vecino a una edificación existente de mayor altura.

(...)

(...) Los predios que colinden lateralmente con una edificación existente de mayor altura que la normativa, podrán edificar hasta el promedio entre la altura existente y la normada.

8. Por todo ello, no corresponde pronunciarse sobre el fondo de la controversia, máxime si se toma en cuenta que, a la fecha, el edificio *sub litis* ha terminado de construirse y se encuentra ocupado por terceras personas, habiéndose suscrito, inclusive, diversos contratos de compraventa con relación a los departamentos ubicados en él.
9. Sin perjuicio de ello, de ser el caso, queda a salvo la facultad de la recurrente para accionar en defensa de sus derechos en la vía judicial ordinaria, debiendo respetarse allí el derecho de defensa de la totalidad de las personas involucradas en la controversia.
10. En consecuencia, de lo expuesto en los fundamentos 2 a 6 *supra*, se verifica que el presente recurso de agravio ha incurrido en 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. Por tanto, 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, y la participación del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, convocado para dirimir la discordia suscitada por el voto singular del magistrado Ferrero Costa, y el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, que se agrega,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03678-2015-PA/TC
LIMA
CLARA ROITMAN YAKER
DE RUBINGER

RESUELVE

Declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de agravio constitucional porque la cuestión de Derecho contenida en el recurso carece de especial trascendencia constitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MIRANDA CANALES
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Lo que certifico:



JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria de la Sala Segunda
Tribunal Constitucional



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03678-2015-PA/TC

LIMA

CLARA ROITMAN YAKER DE
RUBINGER

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas. Sin embargo, considero necesario señalar lo siguiente:

1. Nuestra responsabilidad como jueces constitucionales del Tribunal Constitucional peruano incluye pronunciarse con resoluciones comprensibles, y a la vez, rigurosas técnicamente. Si no se toma en cuenta ello, el Tribunal Constitucional falta a su responsabilidad institucional de concretización de la Constitución, pues debe hacerse entender a cabalidad en la comprensión del ordenamiento jurídico conforme a los principios, valores y demás preceptos de esta misma Constitución.
2. En ese sentido, en el presente caso ha quedado plenamente acreditado que la demanda debe declararse improcedente liminarmente, en función de los argumentos expuestos en la sentencia. Sin embargo, resulta preciso indicar que en dicha sentencia, con todo respeto, se entra en algunas imprecisiones conceptuales, las cuales debieron evitarse.
3. Así, por ejemplo, encuentro presente en el proyecto de sentencia una confusión de carácter conceptual, que se repite asimismo en otras resoluciones del Tribunal Constitucional, la cual consiste en utilizar las expresiones “afectación”, “intervención” o similares, para hacer a referencia ciertos modos de injerencia en el contenido de derechos o de bienes constitucionalmente protegidos, como sinónimas de conceptos como de “lesión”, “violación” o “vulneración”.
4. En rigor conceptual, ambos grupos de concepciones son diferentes. Por una parte, se hace referencia a “intervenciones” o “afectaciones” iusfundamentales cuando, de manera genérica, existe alguna forma de incidencia o injerencia en el contenido constitucionalmente protegido de un derecho, la cual podría ser tanto una acción como una omisión, podría tener o no una connotación negativa, y podría tratarse de una injerencia desproporcionada o no. Así visto, a modo de ejemplo, los supuestos de restricción o limitación de derechos fundamentales, así como muchos casos de delimitación del contenido de estos derechos, pueden ser considerados *prima facie*, es decir, antes de analizar su legitimidad constitucional, como formas de afectación o de intervención iusfundamental.
5. Por otra parte, se alude a supuestos de “vulneración”, “violación” o “lesión” al contenido de un derecho fundamental cuando estamos ante intervenciones o afectaciones iusfundamentales negativas, directas, concretas y sin una justificación razonable (afectaciones con incidencia negativa, directa, concreta y sin justificación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03678-2015-PA/TC

LIMA

CLARA ROITMAN YAKER DE
RUBINGER

- razonable). Por cierto, calificar a tales afectaciones como negativas e injustificadas, a la luz de su incidencia en el ejercicio del derecho o los derechos alegados, puede presuponer la realización de un análisis sobre la legitimidad de la interferencia en el derecho.
6. De otro lado, considero necesario señalar que estamos ante una amenaza a un derecho fundamental cuando nos encontramos ante un hecho futuro que constituye un peligro próximo (cierto e inminente), en tanto y en cuanto configura una incidencia negativa, concreta, directa y sin justificación razonable a ese derecho fundamental.
 7. Asimismo, aquí ha quedado plenamente acreditado que el recurso de agravio constitucional no encuentra respaldo en el contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados por la parte demandante. Siendo así, se verifica que se ha incurrido en 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.
 8. Ahora bien, encuentro que la redacción del proyecto no es lo suficientemente clara para explicar las razones por las cuales aquí la cuestión de Derecho planteada carece de especial trascendencia constitucional, conforme las pautas establecidas por este Tribunal.
 9. En efecto, tal como ha desarrollado este Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, al momento de emitir una sentencia interlocutoria, luego de hacer mención a las causales de improcedencia liminar recogidas en el fundamento 49 de “Vásquez Romero”, corresponde referirse en forma clara, ordenada y detallada a la causal específica en la cual habría incurrido el recurso planteado, así como cumplir con explicar cuáles son los alcances de la causal utilizada.
 10. De este modo, la exposición de las razones por las cuales el recurso incurre en una causal determinada no solo adquiere mayor claridad, sino también se le otorga un adecuado orden lógico a los argumentos que fundamentan lo resuelto en el caso. Dichas cualidades son las que se espera que tenga una decisión tomada por este Tribunal, en tanto se trata de un órgano jurisdiccional encargado de una labor tan relevante como lo es la tutela de derechos fundamentales.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Eloy Espinosa Saldaña
Lo que certifico:



JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria de la Sala Segunda
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03678-2015-PA/TC
LIMA
CLARA ROITMAN YAKER DE
RUBINGER

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con la potestad que me otorga la Constitución, y con el mayor respeto por la ponencia de mi colega magistrado, emito el presente voto singular, para expresar respetuosamente que disiento del precedente vinculante establecido en la Sentencia 00987-2014-PA/TC, SENTENCIA INTERLOCUTORIA DENEGATORIA, por los fundamentos que a continuación expongo:

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO CORTE DE REVISIÓN O FALLO Y NO DE CASACIÓN

1. La Constitución de 1979 creó el Tribunal de Garantías Constitucionales como instancia de casación y la Constitución de 1993 convirtió al Tribunal Constitucional en instancia de fallo. La Constitución del 79, por primera vez en nuestra historia constitucional, dispuso la creación de un órgano *ad hoc*, independiente del Poder Judicial, con la tarea de garantizar la supremacía constitucional y la vigencia plena de los derechos fundamentales.
2. La Ley Fundamental de 1979 estableció que el Tribunal de Garantías Constitucionales era un órgano de control de la Constitución, que tenía jurisdicción en todo el territorio nacional para conocer, *en vía de casación*, de los *habeas corpus* y amparos denegados por el Poder Judicial, lo que implicó que dicho Tribunal no constituía una instancia habilitada para fallar en forma definitiva sobre la causa. Es decir, no se pronunciaba sobre los hechos invocados como amenaza o lesión a los derechos reconocidos en la Constitución.
3. En ese sentido, la Ley 23385, Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, vigente en ese momento, estableció, en sus artículos 42 al 46, que dicho órgano, al encontrar una resolución denegatoria que ha violado la ley o la ha aplicado en forma errada o ha incurrido en graves vicios procesales en la tramitación y resolución de la demanda, procederá a casar la sentencia y, luego de señalar la deficiencia, devolverá los actuados a la Corte Suprema de Justicia de la República (reenvío) para que emita nuevo fallo siguiendo sus lineamientos, procedimiento que, a todas luces, dilatava en exceso los procesos constitucionales mencionados.
4. El modelo de tutela ante amenazas y vulneración de derechos fue seriamente modificado en la Constitución de 1993. En primer lugar, se amplían los mecanismos de tutela de dos a cuatro, a saber, *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y acción de cumplimiento. En segundo lugar, se crea al Tribunal Constitucional como órgano de control de la constitucionalidad, aun cuando la Constitución lo califica erróneamente como "órgano de control de la Constitución". No obstante, en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03678-2015-PA/TC
LIMA
CLARA ROITMAN YAKER DE
RUBINGER

materia de procesos constitucionales de la libertad, la Constitución establece que el Tribunal Constitucional es instancia de revisión o fallo.

5. Cabe señalar que la Constitución Política del Perú, en su artículo 202, inciso 2, prescribe que corresponde al Tribunal Constitucional *"conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias dictadas en los procesos de habeas corpus, amparo, habeas data y acción de cumplimiento"*. Esta disposición constitucional, desde una posición de franca tutela de los derechos fundamentales, exige que el Tribunal Constitucional escuche y evalúe los alegatos de quien se estima amenazado o agraviado en un derecho fundamental. Una lectura diversa contravendría mandatos esenciales de la Constitución, como son el principio de defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fin supremo de la sociedad y del Estado (artículo 1), y *"la observancia del debido proceso y tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto cualquiera sea su denominación"*, consagrada en el artículo 139, inciso 3.
6. Como se advierte, a diferencia de lo que acontece en otros países, en los cuales el acceso a la última instancia constitucional tiene lugar por la vía del *certiorari* (Suprema Corte de los Estados Unidos), en el Perú el Poder Constituyente optó por un órgano supremo de interpretación de la Constitución capaz de ingresar al fondo en los llamados procesos de la libertad cuando el agraviado no haya obtenido una protección de su derecho en sede del Poder Judicial. En otras palabras, si lo que está en discusión es la supuesta amenaza o lesión de un derecho fundamental, se debe abrir la vía correspondiente para que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse. Pero la apertura de esta vía solo se produce si se permite al peticionante colaborar con los jueces constitucionales mediante un pormenorizado análisis de lo que se pretende, de lo que se invoca.
7. Lo constitucional es escuchar a la parte como concretización de su derecho irrenunciable a la defensa; además, un Tribunal Constitucional constituye el más efectivo medio de defensa de los derechos fundamentales frente a los poderes públicos y privados, lo cual evidencia el triunfo de la justicia frente a la arbitrariedad.

EL DERECHO A SER OÍDO COMO MANIFESTACIÓN DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES DE LA LIBERTAD

8. La administración de justicia constitucional de la libertad que brinda el Tribunal Constitucional, desde su creación, es respetuosa, como corresponde, del derecho de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03678-2015-PA/TC

LIMA

CLARA ROITMAN YAKER DE
RUBINGER

defensa inherente a toda persona, cuya manifestación primaria es el derecho a ser oído con todas las debidas garantías al interior de cualquier proceso en el cual se determinen sus derechos, intereses y obligaciones.

9. Precisamente, mi alejamiento respecto a la emisión de una resolución constitucional sin realizarse audiencia de vista está relacionado con la defensa, la cual, sólo es efectiva cuando el justiciable y sus abogados pueden exponer, de manera escrita y oral, los argumentos pertinentes, concretándose el principio de inmediación que debe regir en todo proceso constitucional.
10. Sobre la intervención de las partes, corresponde señalar que, en tanto que la potestad de administrar justicia constituye una manifestación del poder que el Estado ostenta sobre las personas, su ejercicio resulta constitucional cuando se brinda con estricto respeto de los derechos inherentes a todo ser humano, lo que incluye el derecho a ser oído con las debidas garantías.
11. Cabe añadir que la participación directa de las partes, en defensa de sus intereses, que se concede en la audiencia de vista, también constituye un elemento que democratiza el proceso. De lo contrario, se decidiría sobre la esfera de interés de una persona sin permitirle alegar lo correspondiente a su favor, lo que resultaría excluyente y antidemocrático. Además, el Tribunal Constitucional tiene el deber ineludible de optimizar, en cada caso concreto, las razones, los motivos y los argumentos que justifican sus decisiones, porque el Tribunal Constitucional se legitima no por ser un tribunal de justicia, sino por la justicia de sus razones, por expresar de modo suficiente las razones de derecho y de hecho relevantes en cada caso que resuelve.
12. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el derecho de defensa *"obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo"*¹, y que *"para que exista debido proceso legal es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables"*².

¹ Corte IDH. Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, sentencia del 17 de noviembre de 2009, párrafo 29.

² Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago, sentencia del 21 de junio de 2002, párrafo 146.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03678-2015-PA/TC

LIMA

CLARA ROITMAN YAKER DE
RUBINGER

NATURALEZA PROCESAL DEL RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL

13. El modelo de "instancia de fallo" plasmado en la Constitución no puede ser desvirtuado por el Tribunal Constitucional si no es con grave violación de sus disposiciones. Dicho Tribunal es su intérprete supremo, pero no su reformador, toda vez que como órgano constituido también está sometido a la Constitución.
14. Cuando se aplica a un proceso constitucional de la libertad la denominada "sentencia interlocutoria", el recurso de agravio constitucional (RAC) pierde su verdadera esencia jurídica, ya que el Tribunal Constitucional no tiene competencia para "revisar" ni mucho menos "recalificar" el recurso de agravio constitucional.
15. De conformidad con los artículos 18 y 20 del Código Procesal Constitucional, el Tribunal Constitucional no "concede" el recurso. Esta es una competencia de la Sala Superior del Poder Judicial. Al Tribunal lo que le corresponde es conocer del RAC y pronunciarse sobre el fondo. Por ende, no le ha sido dada la competencia de rechazar dicho recurso, sino por el contrario de "conocer" lo que la parte alega como un agravio que le causa indefensión.
16. Por otro lado, la "sentencia interlocutoria" establece como supuestos para su aplicación fórmulas imprecisas y amplias cuyo contenido, en el mejor de los casos, requiere ser aclarado, justificado y concretado en supuestos específicos, a saber, identificar en qué casos se aplicaría. No hacerlo, no definirlo, ni justificarlo, convierte el empleo de la precitada sentencia en arbitrario, toda vez que se podría afectar, entre otros, el derecho fundamental de defensa, en su manifestación de ser oído con las debidas garantías, pues ello daría lugar a decisiones subjetivas y carentes de predictibilidad, afectando notablemente a los justiciables, quienes tendrían que adivinar qué resolverá el Tribunal Constitucional antes de presentar su respectiva demanda.
17. Por lo demás, *mutatis mutandis*, el precedente vinculante contenido en la Sentencia 00987-2014-PA/TC repite lo señalado por el Tribunal Constitucional en otros fallos, como en el caso Luis Sánchez Lagomarcino Ramírez (Sentencia 02877-2005-PHC/TC). Del mismo modo, constituye una reafirmación de la naturaleza procesal de los procesos constitucionales de la libertad (supletoriedad, vía previa, vías paralelas, litispendencia, invocación del derecho constitucional líquido y cierto, etc.).
18. Sin embargo, el hecho de que los procesos constitucionales de la libertad sean de una naturaleza procesal distinta a la de los procesos ordinarios no constituye un motivo para que se pueda desvirtuar la esencia principal del recurso de agravio constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03678-2015-PA/TC
LIMA
CLARA ROITMAN YAKER DE
RUBINGER

19. Por tanto, si se tiene en cuenta que la justicia en sede constitucional representa la última posibilidad para proteger y reparar los derechos fundamentales de los agraviados, voto a favor de que en el presente caso se convoque a audiencia para la vista, lo que garantiza que el Tribunal Constitucional, en tanto instancia última y definitiva, sea la adecuada para poder escuchar a las personas afectadas en sus derechos esenciales cuando no encuentran justicia en el Poder Judicial; especialmente si se tiene en cuenta que, agotada la vía constitucional, al justiciable solo le queda el camino de la jurisdicción internacional de protección de derechos humanos.
20. Como afirmó Raúl Ferrero Rebagliati, "la defensa del derecho de uno es, al mismo tiempo, una defensa total de la Constitución, pues si toda garantía constitucional entraña el acceso a la prestación jurisdiccional, cada cual al defender su derecho está defendiendo el de los demás y el de la comunidad que resulta oprimida o envilecida sin la protección judicial auténtica".

S.

FERRERO COSTA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria de la S^{ta} Segunda
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL