



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 503/2021

EXP. N.º 01918-2020-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE SALUD

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 4 de marzo de 2021, los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido la siguiente sentencia que resuelve declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo que dio origen al Expediente 01918-2020-PA/TC. El magistrado Ramos Núñez, con voto en fecha posterior, coincidió con el sentido de la sentencia.

Asimismo, el magistrado Ferrero Costa formuló un fundamento de voto.

El magistrado Sardón de Taboada emitió un voto singular disponiendo declarar fundada la demanda.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01918-2020-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE SALUD

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 04 días del mes de marzo de 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Sardón de Taboada, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional y sin la participación del magistrado Blume Fortini por encontrarse con licencia el día de la audiencia pública. Asimismo, se agrega el voto singular del magistrado Sardón de Taboada. Se deja constancia de que el magistrado Ramos Núñez votará en fecha posterior.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Ministerio de Salud contra la resolución de fojas 60, de fecha 5 de diciembre de 2019, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 26 de diciembre de 2018 (fojas 36), el Ministerio de Salud interpone demanda de amparo contra la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Plantea que se declare nula la Resolución 2 (fojas 24), de fecha 14 de junio de 2018, emitida por la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el marco de la ejecución de la sentencia de vista del 12 de marzo de 2012, que, en segunda instancia o grado, estimó la demanda contencioso-administrativa promovida por Fidelfio Santillán Huamán y otras 55 personas más en su contra, la cual se ordenó que abonarles la bonificación especial prevista en el Decreto de Urgencia 37-94. La mencionada Resolución 2, a su vez, confirmó la Resolución 21 (fojas 10), de fecha 1 de setiembre de 2014, dictada por el Séptimo Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo, que le impuso una multa de 3 URP, y la Resolución 24 (fojas 26), de fecha 13 de octubre de 2017, también emitida por dicho juzgado, que le impuso una multa de 6 URP.

Sostiene que la resolución cuestionada no tuvo en cuenta que tanto el plazo que se le concedió para cancelar la deuda determinada en favor de Francisco Rojas Mondragón, María Elga Morante Cueto y Cesárea Canales Arce, así como la expedición



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01918-2020-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE SALUD

del acto administrativo que dé cumplimiento a lo finalmente resuelto en favor de don Fidelfio Santillán Huamán, es de imposible cumplimiento debido a que todos ellos han fallecido; sin embargo, en vez de convocar a sus sucesores para que ocupen su lugar, inicialmente la multó con 3 URP y luego con 6 URP. Por consiguiente, considera que fue vulnerado su derecho fundamental a la motivación de las resoluciones judiciales, en tanto se ha incurrido en un vicio de motivación externa, al no tomarse en consideración lo antes señalado.

Auto de primera instancia o grado

Mediante Resolución 1 (fojas 57), el Sexto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró la improcedencia liminar de la demanda, en virtud de lo estipulado en el numeral 10 del artículo 5 del Código Procesal Constitucional, tras considerar que esta ha sido planteada de modo extemporáneo, en la medida en que la Resolución 2 le fue notificada el 10 de julio de 2018, mientras que la presente demanda fue promovida el 26 de diciembre de 2018, esto es, fuera del plazo de 30 días hábiles previsto en segundo párrafo del artículo 44 del citado código.

Auto de segunda instancia o grado

Mediante Resolución 6 [cfr. fojas 60], la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima confirmó la recurrida, aunque no la sustentó en la causal de improcedencia prevista en el numeral 10 del artículo 5 del Código Procesal Constitucional, sino en el numeral 1 del artículo 5 de dicho código, pues la resolución que ordenó el cumplimiento de lo resuelto, esto es, que decretó el pago de las mencionadas multas, fue notificada el 13 de noviembre de 2018, razón por la cual consideró que la demanda no fue presentada extemporáneamente. Ahora bien, en relación con la aplicación de la causal de improcedencia prevista en el numeral 1 del artículo 5 del Código Procesal Constitucional, el *ad quem* sustenta su posición en que lo recurrido es el sentido de lo decidido en la Resolución 2, es decir, las multas impuestas.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En la presente causa, el Ministerio de Salud solicita que se declare nula la Resolución 2, de fecha 14 de junio de 2018, emitida por la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el marco de la ejecución de la sentencia de vista del 12 de marzo de 2012, que estimó la demanda contencioso-administrativa promovida por don Fidelfio Santillán Huamán y otras 55 personas más en su contra. La resolución cuestionada confirmó: la Resolución 21, de fecha 1 de setiembre de 2014, dictada por el Séptimo Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo que le impuso una multa de 3 URP, y la Resolución 24,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01918-2020-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE SALUD

de fecha 13 de octubre de 2017, también emitida por dicho juzgado, que le impuso una multa de 6 URP. Sostiene que se trasgredió su derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, pues, según señala, la judicatura incurrió en un vicio de motivación externa al no tomar en cuenta lo que alega.

Sobre el control constitucional de la motivación de las resoluciones judiciales

2. Como se sabe, nuestro ordenamiento constitucional admite, de modo excepcional, la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales. Si bien se trata de una posibilidad inicialmente restringida por la Constitución, que prescribe que el amparo “[n]o procede contra (...) resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular” (artículo 200, inciso 2), se entiende, a contrario sensu, que sí cabe el amparo contra resoluciones judiciales cuando provengan de “procesos irregulares”.
3. El artículo 4 del Código Procesal Constitucional –norma de desarrollo constitucional, que satisface la reserva de ley orgánica prevista a favor de los procesos constitucionales (artículo 200 de la Constitución)– indica, de manera más específica, que procede el amparo contra resoluciones judiciales firmes dictadas con manifiesto agravio a la tutela procesal efectiva, enunciando algunos contenidos iusfundamentales que formarían parte de este derecho complejo.
4. Por su parte, este Tribunal ha indicado que a través de los procesos de amparo contra resoluciones judiciales pueden cuestionarse decisiones judiciales que vulneren de forma directa, no solamente los derechos indicados en el referido artículo 4 del Código Procesal Constitucional, sino cualquier derecho fundamental, considerando que la “irregularidad” de una resolución judicial, que habilita a presentar un amparo contra resolución judicial conforme a la Constitución, se produciría “cada vez que ésta se expida con violación de cualquier derecho fundamental y no sólo en relación con los supuestos contemplados en el artículo 4 del CP Const.” (Cfr. Resolución 3179-2004-AA, fundamento 14).
5. En cualquier caso, atendiendo a la jurisprudencia reiterada de este Tribunal Constitucional, es claro que hay un conjunto de asuntos y materias que son de competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria y que no pueden ser invadidas por los jueces constitucionales, así como otro conjunto de infracciones iusfundamentales que sí pueden ser objeto de control por parte de la judicatura constitucional. Al respecto, con la finalidad de distinguir un ámbito del otro a efectos de que se decida correctamente la procedencia de las demandas de amparo contra resoluciones judiciales, es necesario realizar, siguiendo lo prescrito en el Código Procesal Constitucional, un análisis de manifiesto agravio a la tutela procesal efectiva.
6. Con esta finalidad, y con base en reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es posible afirmar que la judicatura constitucional se encuentra



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01918-2020-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE SALUD

habilitada para conocer de eventuales trasgresiones de derechos fundamentales ocurridas en procesos judiciales ordinarios si se han producido, por una parte, vicios de proceso o de procedimiento, o por otra, vicios de motivación o razonamiento.

7. Con respecto a los vicios de proceso y procedimiento, el amparo contra procesos judiciales puede proceder frente a supuestos de:
 - a) Afectación de derechos que conforman la tutela procesal efectiva (derechos constitucionales procesales tales como plazo razonable, presunción de inocencia, acceso a la justicia y a los recursos impugnatorios, juez legal predeterminado, ejecución de resoluciones, etc.); así como por
 - b) Defectos de trámite que inciden en los derechos del debido proceso (v. gr: problemas de notificación, o de contabilización de plazos, que incidan en el derecho de defensa, incumplimiento de requisitos formales para que exista una sentencia válida, etc.).

Se trata de supuestos en los que la afectación se produce con ocasión de una acción o una omisión proveniente de un órgano jurisdiccional, y que no necesariamente está contenida en una resolución judicial, como sí ocurre con los vicios de motivación.

8. En relación con los vicios de motivación o razonamiento (cfr. Sentencia 00728-2008-HC, fundamento 7, Resolución 03943-2006-AA, fundamento 4; Sentencia 6712-2005-HC, fundamento 10, entre otras), este órgano colegiado ha señalado que solo le compete controlar vicios de motivación o de razonamiento, mediante el proceso de amparo contra resoluciones judiciales, en caso de defectos de motivación, de insuficiencia en la motivación o de motivación constitucionalmente deficitaria.
9. En relación con los defectos en la motivación, estos pueden ser problemas de *motivación interna*, es decir, cuando la solución del caso no se deduce de las premisas normativas o fácticas contenidas en la resolución, o cuando la resolución analizada carece de alguna de estas premisas necesarias para resolver; o de *motivación externa*, esto es, cuando se han utilizado indebida o injustificadamente premisas normativas (por ejemplo, si se aplican disposiciones que ya no se encuentran vigentes o que nunca formaron parte del ordenamiento jurídico) o fácticas (por ejemplo, la resolución se sustenta en hechos no probados o en pruebas prohibidas) (vide Sentencia 00728-2008-HC, fundamento 7, b y c).
10. Ahora bien, con respecto a los problemas de *motivación externa*, vale la pena precisar que, tal como se afirma en copiosa y uniforme jurisprudencia de este Tribunal, la judicatura constitucional no puede avocarse, so pretexto de revisar un asunto relacionado con las premisas normativas o fácticas, a conocer de asuntos de carácter puramente ordinario o legal (por ejemplo: esclareciendo cuál es la interpretación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01918-2020-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE SALUD

legal pertinente o más idónea para el caso ordinario, en qué sentido deben valorarse las pruebas o cuál es la calificación jurídica adecuada que correspondería con base en la ley); no obstante ello, no pierde competencia para pronunciarse respecto de aspectos que tienen relevancia constitucional. Entre estos supuestos en los que la judicatura constitucional se encuentra habilitada para pronunciarse respecto de la motivación externa encontramos, a modo de ejemplo, la existencia de errores o déficits de derecho fundamental (tal como se explicará luego), así como frente a infracciones de otros contenidos de carácter constitucional, como es el caso de, por ejemplo, cuestionamientos a resoluciones por haber infringido la Constitución en tanto “fuente de fuentes” del ordenamiento jurídico, de cuestionamientos cuando en el ámbito jurisdiccional ordinario se haya ejercido el control difuso, o cuando se alegue la aplicación o interpretación indebida de principios constitucionales o garantías institucionales, entre otras posibilidades. De este modo, a la vez que, conforme al criterio de corrección funcional se respetan los fueros propios de la judicatura ordinaria, el Tribunal no admite la existencia de zonas exentas de control constitucional dentro de aquello que sí es de su competencia.

11. Respecto a la *insuficiencia en la motivación* (motivación inexistente, aparente, insuficiente, incongruente o fraudulenta) esta puede referirse, por ejemplo, a supuestos en los que las resoluciones analizadas carecen de una fundamentación mínima y solo se pretende cumplir formalmente con el deber de motivar; cuando se presenta una justificación que tiene apariencia de correcta o suficiente, pero que incurre en vicios de razonamiento; cuando esta carece de una argumentación suficiente para justificar lo que resuelve (que incluye aquellos casos en los que se necesita de una motivación cualificada y esta no existe en la resolución); cuando lo resuelto no tiene relación alguna con lo contenido en el expediente o lo señalado por las partes; o cuando incurre en graves defectos o irregularidades contrarios al Derecho, entre otros supuestos (cfr. Sentencia 00728-2008-HC, fundamento 7, a, d, e y f; Sentencia 0009-2008-PA, entre algunas).
12. Sobre la *motivación constitucionalmente deficitaria*, esta hace referencia a trasgresiones al orden jurídico-constitucional contenidas en sentencias o autos emitidos por la jurisdicción ordinaria, frente a la eventual trasgresión cualquiera de los derechos fundamentales protegidos por el amparo, ante supuestos de: (1) *errores de exclusión de derecho fundamental*, es decir, si no se tuvo en cuenta un derecho que debió considerarse; (2) *errores en la delimitación del derecho fundamental*, pues al derecho se le atribuyó un contenido mayor o menor al que constitucionalmente le correspondía, y (3) *errores en la aplicación del principio de proporcionalidad*, si la judicatura ordinaria realizó una mala ponderación al evaluar la intervención en un derecho fundamental o al analizar un conflicto entre derechos (cfr. Sentencia 00649-2013-AA, Resolución 02126-2013-AA, entre otras).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01918-2020-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE SALUD

13. Supuestos análogos a estos son los casos en los que existan déficits o errores respecto de otros bienes constitucionales, como pueden ser los principios o las garantías institucionales, o en relación con el ejercicio del control difuso (cfr. Sentencias 00966-2014-AA y 01217-2019-AA), todas estas cuestiones de carácter manifiestamente constitucional, en las que la judicatura constitucional resulta naturalmente competente para abocarse a tales materias.
14. En tal sentido, a juicio de este Tribunal, para realizar control de constitucionalidad de las resoluciones judiciales con respecto de la motivación externa de la resolución cuestionada habrá que verificar que:
 - a) La decisión judicial que se cuestiona haya resuelto la controversia omitiendo la consideración de un derecho fundamental que por la naturaleza de la discusión debió ser aplicado, es decir, que el juez haya incurrido en un error de exclusión de derecho fundamental (o de un bien constitucional análogo).
 - b) La decisión judicial que se cuestiona haya resuelto la controversia sin considerar que el acto lesivo incidía en el contenido constitucionalmente protegido por el derecho fundamental invocado, es decir, incurriendo en error en la delimitación del ámbito de protección constitucional del derecho.
 - c) La decisión judicial que se cuestiona sustenta su argumentación en una aplicación indebida del principio de proporcionalidad.
 - d) La decisión judicial que se cuestiona omite la aplicación del control difuso o hace una aplicación errónea de este tipo de control de constitucionalidad.

Donde el análisis de verificación del supuesto a) es una condición previa para realizar el análisis de verificación del supuesto b).

15. Asimismo, para todos los supuestos señalados se requiere de la concurrencia conjunta de los siguientes presupuestos:
 - i. Que la violación del derecho fundamental haya sido alegada oportunamente al interior del proceso subyacente, cuando hubiera sido posible;
 - ii. Que el pronunciamiento de la judicatura constitucional no pretenda subrogar a la judicatura ordinaria en sus competencias exclusivas y excluyentes, haciendo las veces de una “cuarta instancia”; y
 - iii. Que la resolución judicial violatoria del derecho fundamental cumpla con el principio de definitividad, es decir, que el demandante haya agotado todos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01918-2020-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE SALUD

los mecanismos previstos en la ley para cuestionarla al interior del proceso subyacente.

16. En el caso de autos, se verifica que las alegaciones en torno a la existencia de supuestos vicios de motivación externa no están referidas a ninguno de los supuestos antes indicados concernientes a la *motivación constitucionalmente deficitaria*, sino que, por el contrario, tienen como única finalidad que en sede constitucional se reexamine cuestiones de índole legal (v. gr.: oportunidad y forma de pago de una deuda determinada judicialmente, y la multa impuesta por no cumplir con dicho mandato judicial) que fueron resueltas por la judicatura ordinaria, de manera motivada y dentro del marco de sus competencias.
17. Siendo así, con base en lo dispuesto en los artículos 4 y 5, inciso 1 del Código Procesal Constitucional, corresponde declarar improcedente la demanda de amparo, pues ella no se refiere a ningún supuesto de manifiesto agravio del derecho a la tutela procesal efectiva.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01918-2020-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE SALUD

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto, pues si bien concuerdo con la parte resolutive de la sentencia, no necesariamente comparto todo lo indicado en sus fundamentos 4 a 15.

Digo esto en razón de que en tales fundamentos se señalan una serie de criterios sobre el amparo contra resolución judicial que, a mi juicio, ameritarían un detallado y consensuado estudio de este Tribunal, previo a su conversión en línea jurisprudencial.

Por mi parte, considero que el objeto del amparo contra resoluciones judiciales firmes es la defensa frente al «manifiesto agravio a la tutela procesal efectiva, que comprende el acceso a la justicia y el debido proceso», según prescribe el artículo 4 del Código Procesal Constitucional. A ello hay que sumar la jurisprudencia que, al respecto, exhibe este Tribunal Constitucional previa a la presente decisión.

S.

FERRERO COSTA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01918-2020-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE SALUD

VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente voto con fecha posterior a fin de expresar que me encuentro de acuerdo con que se declare **IMPROCEDENTE** la demanda de autos.

S.

RAMOS NÚÑEZ

19 de marzo de 2021



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01918-2020-PA/TC

LIMA

MINISTERIO DE SALUD

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto por las opiniones de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular:

En el marco de la ejecución de la sentencia de vista de 12 de marzo de 2012, que estimó la demanda contencioso-administrativa promovida por don Fidelfio Santillán Huamán y otras 55 personas más, y ordenó se les abone la bonificación especial prevista en el Decreto de Urgencia 37-94, se le impuso al recurrente una multa de 3 URP y otra de 6 URP.

Sostiene que el plazo que se le concedió para cumplir la sentencia, y expedir el acto administrativo, en favor de: (i) don Francisco Rojas Mondragón, (ii) doña María Elga Morante Cueto, y (iii) doña Cesárea Canales Arce, es de imposible realización debido a que todos ellos han fallecido; sin embargo, en vez de convocarse a sus sucesores para que ocupen su lugar, se lo multó indebidamente.

Al respecto, la ejecución de una deuda contra el Estado no puede realizarse prescindiendo de las limitaciones fijadas por la Resolución Administrativa 149-2012-P-PJ y la Ley 30137, que establecen criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales, entre otros.

Asimismo, las multas impuestas no han considerado que, ante el deceso de los demandantes [dejaron de ser sujetos de derechos], los sucesores de estos tienen que tramitar la sucesión intestada o testada, según corresponda, pues, de lo contrario, no resulta posible efectuar pago alguno, ya que, conforme a la normativa contemplada en el Libro IV del Código Civil: Derecho de Sucesiones, existen reglas imperativas que deben observarse.

Así, las resoluciones judiciales que impusieron sanciones de multa al Minsa, han incurrido en un vicio de motivación, en tanto omitieron evaluar, por un lado, el marco jurídico que impone limitaciones a la ejecución de acreencias estatales y, de otro lado, la normativa de sucesiones contemplada en el Código Civil.

Por lo expuesto, la demanda de amparo debe ser declarada **FUNDADA** con la consiguiente nulidad de las resoluciones judiciales que le impusieron sanción de multa al recurrente.

S.

SARDÓN DE TABOADA