



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04086-2016-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE ABOGADOS  
PREVISIONALISTAS Y LABORALISTAS  
DEL PERÚ

## SENTENCIA INTERLOCUTORIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 15 de marzo de 2017

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Asociación de Abogados Previsionalistas y Laboralistas del Perú contra el auto de fojas 86, de 12 de abril de 2016, expedido por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente 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, que igualmente están contenidos en el artículo 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional:
  - 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, el recurso de agravio interpuesto carece de especial trascendencia constitucional pues no existe vulneración de derecho fundamental comprometida. La recurrente denuncia la existencia de una omisión inconstitucional alegando que todos los abogados deben contar con un seguro integral y obligatorio de salud. Manifiesta que, por esa razón, el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo vulneran los derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social de los letrados del país.
3. Sin embargo, la omisión cuestionada no incide sobre el contenido protegido de los derechos fundamentales invocados. En efecto, la inexistencia del seguro integral



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04086-2016-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE ABOGADOS  
PREVISIONALISTAS Y LABORALISTAS  
DEL PERÚ

y obligatorio de salud requerido por la recurrente no lesiona los derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social de los profesionales del derecho quienes pueden ejercerlos conforme a ley, por ejemplo, contratando un seguro privado o acogiéndose al régimen de aportación facultativa de Essalud.

4. En rigor la recurrente pretende que, mediante una sentencia emitida en un proceso de amparo, este Tribunal Constitucional se pronuncie respecto a la necesidad o conveniencia de adoptar una política pública determinada. Hacerlo lesionaría el principio de corrección funcional pues, si bien este Tribunal Constitucional debe velar por que las actuaciones u omisiones del Estado no transgredan la Constitución o lesionen derechos fundamentales, no le corresponde tomar decisiones respecto a la priorización de los fines o la forma concreta de las políticas estatales.
5. En consecuencia, 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 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, el fundamento de voto y la participación del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, llamado a dirimir ante el voto singular adjunto del magistrado Blume Fortini,

**RESUELVE**

Declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de agravio constitucional.

Publíquese y notifíquese

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

  


**Lo que certifico:**



**FLAVIO REATEGUI APAZA**  
Secretario de la Sala Segunda  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 04086-2016-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE ABOGADOS

PREVISIONALISTAS Y LABORALISTAS

DEL PERÚ

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

1. Concuero con la denegatoria del presente recurso, pero no con varias de las afirmaciones que allí se incluyen. Añado además que la comprensión de lo allí consignado hubiese sido mejor si lo resuelto se hubiera plasmado dentro del formato aprobado y ratificado por el Pleno de este Tribunal.
2. Paso entonces a anotar mis observaciones. Si bien coincido en que la omisión cuestionada no incide sobre el contenido constitucionalmente protegido (y no solo contenido protegido como erróneamente señala el fallo), discrepo abiertamente con lo señalado en el fundamento quinto del presente fallo.
3. Y es que allí, invocando el principio (en rigor, criterio) de corrección funcional se alega que este Tribunal no puede pronunciarse sobre la conveniencia de adoptar o no una política pública.
4. Con ello, con todo respeto, se desconoce algunos de los aportes más importantes de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, e incluso con su actual composición. Y es que, precisamente en mérito al rol de integración que hoy le toca desempeñar al juez constitucional en general, y a un Tribunal Constitucional en particular, así como en mérito a lo que ello implica (promoción de la cohesión social, inclusión social, reconciliación social y prevención de futuros conflictos), corresponde más bien reconocer la capacidad que tiene un juez(a) o un Tribunal Constitucional puede asegurar la conformidad con parámetros constitucionales de diversas políticas públicas.
5. Eso es lo que este mismo Tribunal ha hecho en sentencias como la emitida a propósito de la Ley Universitaria o la Ley Servir. Es más, lo que hoy se discute es hasta dónde puede llegarse en el ejercicio de esta labor, explorándose en el caso peruano si, al igual que lo que ocurre en Colombia y en Costa Rica, por mencionar algunos países latinoamericanos, cabe plasmar las denominadas “sentencias estructurales”.

### **Sobre el control constitucional de políticas públicas**

6. Por otra parte, sobre la base de calificada doctrina, y como ya hemos tenido ocasión de esclarecer, el Tribunal Constitucional peruano viene señalando que, además de sus competencias formales, cumple asimismo con algunas funciones o roles de carácter material, y entre las cuales destaca su función vinculada a la “integración social”.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 04086-2016-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE ABOGADOS  
PREVISIONALISTAS Y LABORALISTAS  
DEL PERÚ

7. Sobre esta importante función el Tribunal ha indicado que:
8. “[L]a labor de interpretación constitucional y control de constitucionalidad implica hoy que un juez constitucional asuma labores de *integración social*, lo cual a su vez involucra asumir tareas de *cohesión* (búsqueda de identificación de toda la ciudadanía con la dinámica social, económica y política de su sociedad), *inclusión* (asegurar la participación de toda persona en la sociedad en que vive, encontrando en esa sociedad condiciones para el desarrollo de su proyecto de vida), *reconciliación* (resolución de situaciones que han creado graves conflictos en una sociedad determinada) y plasmación de un espacio en que se busca *evitar* a generación de *nuevos conflictos sociales*”.
9. En este orden de ideas, los tribunales y las cortes constitucionales del mundo (así como las cortes supremas o las salas que cumplen roles similares) en muchas ocasiones se ven enfrentados a situaciones en los que deben resolver de conformidad de la Constitución, aunque un sentido no solo formal o reglamentarista, sino también atendiendo a consideraciones de carácter material y atendiendo a la trascendencia de lo decidido.
10. Al respecto, este Tribunal ha precisado, refiriéndose al criterio de interpretación constitucional de “previsión de consecuencias” (STC Exp. N° 00025-2005-PI/TC, f. j. 108), que:

“El principio de previsibilidad de las consecuencias de una sentencia constitucional impone al Tribunal disponer que se adopten determinadas medidas para el tratamiento de una consecuencia ocasionada por la sentencia constitucional, así como los principios o parámetros constitucionales que han de regirlas.

Ello tiene lugar solo en el caso de que la consecuencia pueda ser eventualmente lesiva de derechos o principios constitucionales, de modo que las medidas ordenadas estarán orientadas a evitar tales consecuencias”.

O también que (STC Exp. N° 0005-2005-CC/TC, f. j. 59):

“La función pacificadora de la jurisdicción constitucional obliga a esta a comprender que nunca la pretendida corrección técnico-jurídica de una sentencia es capaz de legitimarla constitucionalmente, si de ella deriva la inseguridad, la incertidumbre y el caos social. De allí que sea deber, y no mera facultad del Tribunal Constitucional, ponderar las consecuencias de sus resoluciones, de modo tal que, sin perjuicio de aplicar la técnica y la metodología interpretativa que resulte conveniente a la litis planteada, logre verdaderamente pacificar la relación entre las partes, y contribuir a la certidumbre jurídico-constitucional e institucional de la sociedad toda”.

11. En efecto, existen diversos ejemplos, en diferentes momentos de la historia y en diferentes partes del orbe, en el que los tribunales y cortes han debido recurrir a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 04086-2016-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE ABOGADOS

PREVISIONALISTAS Y LABORALISTAS

DEL PERÚ

modos de resolver atípicos, basados precisamente en el rol que les ha sido encomendado en los Estados constitucionales. Así, tenemos, por mencionar únicamente ejemplos muy conocidos en nuestro medio, a la creación jurisprudencial por parte de la Corte Suprema estadounidense del control constitucional (*judicial review*) de leyes federales con el caso “Marbury vs. Madison”; el surgimiento pretoriano del amparo en Argentina a través de casos como “Siri” y “Kot”; la generación de “sentencias interpretativas” o “manipulativas” por parte de la Corte Constitucional italiana con la finalidad de permitir la subsistencia de leyes de modo compatible con la constitución; la creación, vía jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, de la técnica de declarar “estados de cosas inconstitucionales” con el propósito de superar infracciones constitucionales de carácter estructural y de responsabilidad estatal; la creación de la doctrina del “*bloc de constitutionnalité*” por parte del Consejo Constitucional francés a través de la cual este amplía el parámetro con el que cuenta para realizar el control de constitucionalidad, o inclusive, y a mayor abundamiento, mecanismos como los de “supervisión de cumplimiento” o las “reparaciones simbólicas” que utiliza la Corte Interamericana de Derechos Humanos con miras a asegurar tanto la eficacia como la integralidad de sus decisiones.

12. Lo anterior, si bien actualmente cuenta con manifiesta legitimidad, en su momento fue objeto de críticas. Al respecto, tal vez resultan menos polémicos los casos en los que los tribunales o cortes constitucionales ejercieron sus más obvias funciones de interpretar la Constitución y resolver procesos constitucionales; aunque puede generarse mayor controversia cuando se trata de controlar actividades que inicialmente aparecen como competencias de otros órganos constitucionalmente habilitados, como es el caso del control constitucional de las políticas públicas.
13. Las políticas públicas, en tanto que conjunto de medidas o acciones organizadas, dirigidas a alcanzar un fin valioso, involucran el ejercicio de competencias por parte de los poderes públicos, y pueden estar referidas, por ejemplo, a su diseño, ejecución, evaluación y control. Cuando dichas políticas públicas se refieren a la protección y promoción de derechos fundamentales, de ellas además puede predicarse que tienen un doble carácter: por una parte, un alcance subjetivo, referido al respeto u optimización de los derechos fundamentales de cada persona, y a la vez uno objetivo, vinculado con el deber estatal de organizar todas las estructuras públicas asegurándose las condiciones para el libre y pleno ejercicio de los derechos promovidos.
14. Al respecto, el Tribunal Constitucional tiene resuelto precisamente que “las políticas públicas que debe llevar a cabo un Estado exigen, desde promover la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 04086-2016-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE ABOGADOS

PREVISIONALISTAS Y LABORALISTAS

DEL PERÚ

- existencia de medios organizacionales [...] pasando por medios procedimentales e incluso legales, orientados a prevenir, investigar y reparar actos violatorios” de derechos fundamentales (STC Exp. n.º 01776-2004-AA, f. j. 40). En similar sentido, la Corte Interamericana en el caso “Campo algodónero” (caso González y otras contra México, párr. 282) sostuvo que, para el caso concreto, “la ausencia de una política general” constituyó “una falta del Estado en el cumplimiento general de su obligación de prevención”.
15. Ahora bien, pese a ser claro que en nombre de la tutela adecuada de los derechos deben formularse políticas institucionales, también es cierto que su elaboración y cumplimiento plantean diversos retos. Por ejemplo, que todas las políticas estatales no puedan cumplirse al mismo tiempo, debido a la limitada disponibilidad de recursos y a la creciente cantidad de necesidades y exigencias sociales, por lo cual se plantea la progresiva adopción de medidas apropiadas, con el objeto es alcanzar de manera paulatina la plena efectividad de los derechos que cuentan con una dimensión prestacional, como son por excelencia los derechos sociales.
  16. Al respecto, suele entenderse que la forma en que estos derechos son realizados, o, en otras palabras, la manera en la que deben ser implementadas las políticas públicas en materia de este tipo de derechos, es un asunto propio de los poderes públicos. Estos poderes públicos no solo son las entidades constitucionalmente competentes para tomar esas decisiones, sino quienes se encuentran asimismo en una mejor posición para decidir sobre la oportunidad, la conveniencia, la legitimidad social y política, así como corrección técnica de las medidas o acciones que deben llevarse a cabo.
  17. Ahora bien, de lo anterior no se desprende que los jueces constitucionales no deban asumir ningún rol en la concreción de los derechos prestacionales o sociales, de cara a lograr su vigencia efectiva.
  18. Como el Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de esclarecer en diversas ocasiones (por todas: STC Exp. n.º 0014-2014-PI y otros (acumulados), y STC Exp. n.º 03228-2012-AA) que, en su condición de órgano llamado a garantizar la supremacía normativa de la Constitución y de los derechos fundamentales, se encuentra habilitado para controlar las políticas públicas adoptadas por los órganos competentes, de manera más clara cuando éstas responden (o debieran responder) a la satisfacción de derechos sociales.
  19. Ahora bien, es claro que al órgano de control de la constitucionalidad, en principio, no le corresponde participar en el diseño de las políticas públicas, ni



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 04086-2016-PA/TC  
LIMA  
ASOCIACIÓN DE ABOGADOS  
PREVISIONALISTAS Y LABORALISTAS  
DEL PERÚ

- decidir cuál opción es más adecuada que otra, no le corresponde priorizar metas ni fijar cuestiones de conveniencia u oportunidad.
20. Como es obvio, a la judicatura constitucional no le corresponde suplir al legislador o a la autoridad administrativa en la definición de las políticas públicas, pues ello significaría afectar las competencias deliberativas y técnicas de los mencionados órganos en la formulación e implementación de dichas políticas.
  21. Ahora bien, siendo claro que es una exigencia constitucional controlar las políticas públicas orientadas a la satisfacción de los derechos sociales y prestacionales, queda aún pendiente precisar cuáles son los alcances de dicho control, de tal forma que los tribunales no excedan sus competencias y la legitimidad de la que están especialmente investidos.
  22. En este orden de ideas, la intervención de la judicatura constitucional se justifica en un marco respetuoso del principio democrático, el cual no puede estar orientado a exigir por ejemplo que, con independencia de las circunstancias, se encuentren satisfechos de una vez por todas todos los componentes del derecho prestacional, ni a exigir perentoriamente específicas y exclusivas formas de satisfacción o promoción. No le corresponde, en este sentido, fijar directivamente el desarrollo y contenido de las políticas públicas.
  23. En sentido contrario, lo que le corresponde es verificar si, por ejemplo, se viene dando una dinámica de progresividad, examinar si las autoridades políticas han desatendido sus obligaciones constitucionalmente establecidas de llevar adelante políticas o acciones orientadas a realizar el derecho a la salud, o tal vez fijar algunos estándares mínimos de adecuación o aceptabilidad.
  24. En este sentido, el Tribunal Constitucional previamente ha afirmado que “[...] ante cuestionamientos de que una norma con rango de ley –que diseña e implementa determinadas políticas públicas– haya violentado una ‘norma directriz’ de la Constitución, este Tribunal se siente en la necesidad de advertir que la declaración de invalidez de esta solo será admisible en aquellos casos en los que las acciones implementadas contravengan manifiestamente la promoción del objetivo colectivo señalado por la Constitución, o cuando las acciones adoptadas constituyan medios absolutamente inidóneos para procurar en algún grado el objetivo identificado por la Constitución y se encuentren, a su vez, prohibidos por otras “normas directrices” que anida la misma Ley Fundamental. Puesto que en el ámbito de la justicia constitucional no está en cuestión la corrección o eficacia de la medida empleada, bastará que la norma enjuiciada no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 04086-2016-PA/TC  
LIMA  
ASOCIACIÓN DE ABOGADOS  
PREVISIONALISTAS Y LABORALISTAS  
DEL PERÚ

incurra en cualesquiera de los supuestos a los que acabamos de hacer referencia, para declarar su validez” (STC 00021-2010-AI/TC, FJ 71).

25. Igualmente, en la STC Exp. n.º 00033-2010-PI/TC, este Tribunal Constitucional estableció enfáticamente que, debido a que el *deber de progresividad* en la satisfacción de los derechos sociales requiere la formulación de políticas públicas adecuadas por parte del Estado, si bien no puede controlarse constitucionalmente el contenido de dichas políticas, cuando menos sí pueden evaluarse jurídicamente la *forma* que adquieren dichas políticas o los *requisitos* que se deben cumplir para ser consideradas como constitucionalmente adecuadas. Efectivamente, en dicha oportunidad este Tribunal señaló que:

“[E]l Tribunal recuerda que aun cuando las formas o medios empleados para avanzar en la cobertura de aseguramiento de los afiliados independientes de EsSalud constituye un asunto que corresponde elegir y definir a las autoridades políticas y administrativas competentes, ello no priva de la competencia de los Tribunales para controlar el cumplimiento o la eficacia del deber de progresividad: i) en primer lugar, verificando la existencia de planes concretos, debidamente estructurados, que se encuentren dirigidos a lograr la ampliación progresiva de la cobertura de salud de los afiliados independientes de ESsalud; ii) en segundo lugar, controlando la realización de acciones concretas dirigidas a llevar dicho plan o programa al plano de realidad, puesto que una prolongación indefinida en la ejecución de dicha política afecta la eficacia del deber de progresividad ; iii) en tercer lugar, evaluando que dichos planes hayan sido diseñados respetando un enfoque de derechos fundamentales, esto es, que tomen en cuenta los niveles de protección mínimo de los derechos y la protección de poblaciones especialmente vulnerables; iv) en cuarto lugar, examinando la inclusión de indicadores de evaluación de los programas y la transparencia en la rendición de cuentas, de modo que pueda verificarse, como lo exige el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que el Estado ha destinado “hasta el máximo de los recursos disponibles” para lograr progresivamente la satisfacción del derecho; y, finalmente, v) controlando si en la elaboración y seguimiento de dicha política se han brindado espacios de participación para la intervención y control de los ciudadanos, especialmente de los grupos involucrados en dichas medidas.

Por tanto, aún cuando las autoridades políticas gocen de un amplio margen de acción en la fijación de medios para la consecución de un nivel adecuado de disfrute del derecho de acceso a los servicios de salud, existen ciertos requerimientos mínimos que las autoridades deben cumplir y que es obligación de los jueces y tribunales controlar.

En realidades socialmente desestructuradas como las nuestras, en donde la exclusión del goce de los derechos para un amplio sector de ésta se encuentra largamente asentada, es tarea de este Tribunal impulsar, corregir o encaminar el accionar de dichas autoridades, a fin de evitar graves estados de insatisfacción de necesidades básicas, que atenten directamente contra el principio de dignidad humana y el carácter normativo de la Constitución”.

26. Recientemente, y ya de modo más sistemático, este Tribunal ha planteado las pautas o criterios que deben tenerse en cuenta para el control constitucional de las políticas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 04086-2016-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE ABOGADOS

PREVISIONALISTAS Y LABORALISTAS

DEL PERÚ

públicas, si bien para un caso referido a la tutela del derecho a la salud (STC Exp. n.º 03228-2012-PA/TC, f. j. 39).

27. Sobre esa base, y a partir de lo que podemos denominar como test *deferente* o *mínimo para el control constitucional de las políticas públicas*, precisamos que la judicatura constitucional es competente para evaluar, lo siguiente:

- *Déficits de existencia*: si se ha obviado la formulación de un plan o política que enfrente determinado problema relativo a la salud.
- *Déficits de ejecución*: si no se han realizado o materializado efectivamente los planes adecuadamente formulados.
- *Déficits de consideración suficiente*: en caso se haya desatendido las dimensiones o principios relevantes del derecho a la salud en la formulación o implementación de las políticas públicas pertinentes.
- *Déficits de respeto suficiente*: que, a diferencia de los *déficits de consideración*, aluden a trasgresiones graves o manifiestas del derecho a la salud. Los *déficits de respeto suficiente*, a su vez, pueden ser *déficits de violación manifiesta*, en caso se haya establecido políticas claramente contrarias a los principios que rigen el derecho a la salud; *déficits de razonabilidad*, si se han adoptado de medidas claramente inconducentes; y *déficits de protección básica o elemental*, con respecto a políticas insuficientes para el cumplimiento de determinados objetivos prioritarios de la salud.
- *Déficits de confrontación de problemas estructurales en salud*: en caso no se haya enfrentado asuntos que impiden la ejecución efectiva de las políticas públicas y terminen generando resultados negativos en la salud. Estos, entre otros, pueden ser *déficits de participación política*, si se ha adoptado una política pública en salud sin permitir la participación de la sociedad civil o de los directamente afectados por ella; *déficits de transparencia*, si no existe información pública actual y accesible sobre las políticas públicas y su ejecución; *déficits de control*, si no se han establecido o implementado debidamente formas supervisión o mecanismos de rendición de cuentas respecto a las políticas implementadas; *déficits de evaluación de impacto*, si se ha procedido sin establecer líneas de base o indicadores con enfoque de derechos que permitan evaluar los impactos de la política pública en el goce efectivo del derecho a la salud.

28. Este, como puede apreciarse, es un test *mínimo* o *formal*, en el medida en que restringe la actividad de control constitucional tan solo a estos estándares básicos, sin que quepa a la judicatura constitucional fijar de inicio, y con carácter perentorio, el contenido y desarrollo específico o máximo que le correspondería tener a las políticas públicas que son objeto de evaluación. Ahora bien, es claro que las situaciones de omisión y renuencia deberán evaluarse caso a caso, correspondiendo seguramente adoptar en algún contexto fórmulas que contengan plazos y metas, así como efectos en caso de incumplimiento.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 04086-2016-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE ABOGADOS

PREVISIONALISTAS Y LABORALISTAS

DEL PERÚ

29. Asimismo, podemos señalar que estamos ante un *test de déficits*, en la medida que básicamente se pretende evaluar el incumplimiento o el cumplimiento deficiente de los estándares arriba planteados, mas no los exactos contornos ni los posibles alcances de las políticas institucionales bajo examen.
30. Se trata, por último, de un *test deferente* con los actores institucionales más directamente involucrados con el establecimiento y la concreción de las políticas públicas, que tiende a ser respetuoso de las competencias constitucionales propias y ajenas, y sin claudicar en la tarea de realizar un control exigente, dirigido a la satisfacción de los derechos sociales o prestacionales.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**



FLAVIO REÁTEGUI APAZA  
Secretario de la Sala Segunda  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04086-2016-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE ABOGADOS  
PREVISIONALISTAS Y LABORALISTAS  
DEL PERÚ

### 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.º 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 202º, 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 18º 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 19º 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04086-2016-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE ABOGADOS  
PREVISIONALISTAS Y LABORALISTAS  
DEL PERÚ

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 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, desguarnecer 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.º 0987-2014-PA/TC, no son, dentro del contexto descrito, instrumentos de rechazo de plano del recurso de agravio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04086-2016-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE ABOGADOS  
PREVISIONALISTAS Y LABORALISTAS  
DEL PERÚ

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 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.º 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 70º, 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

---

\* 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 04086-2016-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE ABOGADOS  
PREVISIONALISTAS Y LABORALISTAS  
DEL PERÚ

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 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:**



**FLAVIO REÁTEGUI APAZA**  
Secretario de la Sala Segunda  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL