



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0002-2018-PI/TC
ASOCIACIÓN NACIONAL DE DEUDOS,
VIUDAS, DISCAPACITADOS
Y PENSIONISTAS DE LAS FUERZAS
ARMADAS Y POLICIALES
(ASONDEVIDFFAPOL)
AUTO – INTERVENCIÓN

RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia de que en la sesión de Pleno Administrativo y Jurisdiccional no presencial que realizó el Tribunal Constitucional el 14 de abril de 2020, se votó el Expediente 00002-2018-PI/TC, aprobándose por mayoría el proyecto de resolución de auto intervención presentado por la magistrada ponente Ledesma Narváez, cuyo texto se procede a publicar, conjuntamente con los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera y el voto singular Sardón de Taboada.

Conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, modificado por la Resolución Administrativa 056-2020-P/TC, publicada el 25 de abril de 2020 en el diario oficial *El Peruano*, el Pleno del Tribunal Constitucional, por acuerdo tomado el día de hoy, dispuso que se publiquen el texto de la ponencia y los votos mencionados *supra*, que serán suscritos por los magistrados en su oportunidad para su notificación.

Lima, 5 de mayo de 2020

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0002-2018-PI/TC
ASOCIACIÓN NACIONAL DE DEUDOS,
VIUDAS, DISCAPACITADOS
Y PENSIONISTAS DE LAS FUERZAS
ARMADAS Y POLICIALES
(ASONDEVIDFFAPOL)
AUTO – INTERVENCIÓN

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 14 de abril de 2020

VISTO

El escrito de fecha 26 de noviembre de 2019, presentado por la Asociación Nacional de Deudos, Viudas, Discapacitados y Pensionistas de las Fuerzas Armadas y Policiales (ASONDEVIDFFAAPOL), a través de cual solicita intervenir en el presente proceso de inconstitucionalidad en calidad de litisconsorte; y,

ATENDIENDO A QUE

1. A través de su jurisprudencia, este Tribunal ha establecido que en el proceso de inconstitucionalidad es posible admitir la intervención de ciertos sujetos procesales, siempre y cuando cumplan determinados presupuestos para tener la calidad de parte como sucede con el litisconsorte facultativo. Aquellos que no pueden tener dicha condición podrían ser incorporados en calidad de terceros, partícipes o *amicus curiae* según sea el caso.
2. Debe tenerse en cuenta que la posibilidad de ser parte en un proceso de inconstitucionalidad está condicionada por la inclusión del sujeto en la lista de legitimados previstos por la Constitución. Su intervención o la de los sujetos que se incorporen como partícipes debe correlacionarse con la naturaleza abstracta del control de constitucionalidad efectuado mediante el proceso de inconstitucionalidad.
3. En el caso del proceso de inconstitucionalidad, el artículo 203 de la Constitución establece una lista *numerus clausus* de sujetos legitimados para plantear la demanda de inconstitucionalidad (sujetos activos). Entre estos se encuentran los ciudadanos, pero el reconocimiento como parte requiere su intervención asociada, ya que la disposición constitucional en mención dispone literalmente que están facultados para interponer demanda de inconstitucionalidad:

Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0002-2018-PI/TC
ASOCIACIÓN NACIONAL DE DEUDOS,
VIUDAS, DISCAPACITADOS
Y PENSIONISTAS DE LAS FUERZAS
ARMADAS Y POLICIALES
(ASONDEVIDFFAPOL)
AUTO – INTERVENCIÓN

4. Por otro lado, el artículo 107 del Código Procesal Constitucional establece una lista de sujetos que deben ser emplazados con el auto de admisibilidad de la demanda según el tipo de norma con rango de ley que se haya impugnado.
5. Ahora bien, del escrito presentado en autos, se advierte que la pretensión de los recurrentes consiste en ser incorporados como litisconsortes en el presente proceso de inconstitucionalidad; sin embargo, conforme a lo antes señalado, carecen de legitimación, por lo que su solicitud debe ser declarada improcedente.
6. Sin perjuicio de lo expuesto, entre los sujetos que pueden intervenir en el proceso de inconstitucionalidad se encuentran los terceros, cuya intervención ha sido admitida por este Tribunal. Mediante la figura del tercero, pueden intervenir aquellas entidades que agrupen a colectivos cuya interpretación pudiera resultar de relevancia en la controversia constitucional y puedan ofrecer una tesis interpretativa de la norma objeto de control (Auto 0025-2005-PI/TC, fundamento 24).
7. Asimismo, para que una entidad pueda ser admitida como tercero, debe acreditar que cuenta con personería jurídica, que su objeto social tiene relación directa con la pretensión de la demandada y que cuenta con un alto grado de representatividad social (Auto 0003-2013-PI/TC y acumulados, fundamento 12).
8. Se aprecia que la Asociación Nacional de Deudos, Viudas, Discapacitados y Pensionistas de las Fuerzas Armadas y Policiales (ASONDEVIDFFAAPOL) agrupa un colectivo cuyos aportes podrían resultar de relevancia para la resolución de la controversia de autos.
9. Además, este Tribunal considera que la referida entidad reúne los requisitos necesarios para ser incorporada en calidad de tercero en el presente proceso de inconstitucionalidad.
10. Corresponde advertir que los sujetos procesales como terceros, partícipes o *amicus curiae* carecen de la condición de parte y, en consecuencia, no pueden plantear nulidades ni excepciones (fundamento 21 de la Sentencia 0025-2005-PI/TC y otro) ni pedidos de abstención de magistrados (fundamento 2 del Auto 0007-2007-PI/TC). Su actividad se limita a aportar sentidos interpretativos relevantes, ya sea por escrito o verbalmente, en el acto de la vista de la causa.
11. Téngase presente, en lo que fuere pertinente, el informe que aparece en los fundamentos primero al sexto del referido escrito del 26 de noviembre de 2019.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0002-2018-PI/TC
ASOCIACIÓN NACIONAL DE DEUDOS,
VIUDAS, DISCAPACITADOS
Y PENSIONISTAS DE LAS FUERZAS
ARMADAS Y POLICIALES
(ASONDEVIDFFAPOL)
AUTO – INTERVENCIÓN

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, con los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera y el voto singular del magistrado Sardón de Taboada, que se agregan,

RESUELVE

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud presentada por la Asociación Nacional de Deudos, Viudas, Discapacitados y Pensionistas de las Fuerzas Armadas y Policiales (ASONDEVIDFFAAPOL) para intervenir en el presente proceso de inconstitucionalidad en calidad de litisconsorte.
2. **ADMITIR** a la Asociación Nacional de Deudos, Viudas, Discapacitados y Pensionistas de las Fuerzas Armadas y Policiales (ASONDEVIDFFAAPOL) en calidad de tercero en el presente proceso de inconstitucionalidad.
3. Teniéndose presente el informe contenido en el escrito del 26 de noviembre de 2019, conforme a lo indicado en el fundamento 11 *supra*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0002-2018-PI/TC
ASOCIACIÓN NACIONAL DE DEUDOS,
VIUDAS, DISCAPACITADOS
Y PENSIONISTAS DE LAS FUERZAS
ARMADAS Y POLICIALES
(ASONDEVIDFFAPOL)
AUTO – INTERVENCIÓN

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con la decisión de incorporar en calidad de tercero a la Asociación Nacional de Deudos, Viudas, Discapacitados y Pensionistas de las Fuerzas Armadas y Policiales (ASONDEVIDFFAAPOL) al presente proceso de inconstitucionalidad, considero necesario efectuar las siguientes precisiones:

1. El proceso de inconstitucionalidad se caracteriza por ser de carácter esencialmente público, desde que a todos los ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos, como titulares auténticos y primigenios de una alícuota del Poder Constituyente, les interesa que la Constitución Política del Estado, que es la expresión normativa del Poder Constituyente, sea respetada y cumplida en todas sus partes y dimensiones, por lo que cuando una norma infraconstitucional de primer rango infringe la Constitución, más allá de la materia específica de que trate, es evidente que se produce una afectación a uno de los principios fundamentales sobre los que se asienta el Estado Constitucional, cual es la primacía normativa de la Norma Suprema de la República.
2. Lo afirmado precedentemente viene respaldado por lo sostenido en su momento por el célebre maestro Hans Kelsen, artífice del control concentrado de la constitucionalidad y de los tribunales constitucionales, quien al diseñar el procedimiento de control concentrado de la constitucionalidad, refiriéndose a la titularidad para promover la acción de inconstitucionalidad, señaló: “la más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una *actio popularis*: así, el tribunal constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos a solicitud de cualquier particular” (KELSEN, Hans: “La Garantía Jurisdiccional de la Constitución. La Justicia Constitucional”. En *Ius Et Veritas*, revista editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Año V, número 9, Lima, 1994, página 38.); y ha dado origen a que en algunos países se consagre expresamente una titularidad abierta para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, como es el caso de Colombia; país en el cual, por expreso mandato constitucional, cualquier ciudadano puede interponer demandas, apersonarse a procesos en giro o sumarse a la posición de cualquiera de las partes, bajo la premisa de que tal titularidad viene a significar una suerte de expresión jurídica de la soberanía popular.
3. En efecto, cuando está en juego la garantía de la primacía normativa de la Constitución frente a normas de rango inferior que la desnaturalizan, desbordan, desmantelan o vacían de contenido, surge el interés de todos por evitar o corregir tal despropósito, en aras de la salud y preservación del Estado Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0002-2018-PI/TC
ASOCIACIÓN NACIONAL DE DEUDOS,
VIUDAS, DISCAPACITADOS
Y PENSIONISTAS DE LAS FUERZAS
ARMADAS Y POLICIALES
(ASONDEVIDFFAPOL)
AUTO – INTERVENCIÓN

4. Nuestra Constitución ha ido avanzado, desde la inauguración del control concentrado de la constitucionalidad, producida en la Carta de 1979, hasta la fecha, de una posición inicialmente muy restrictiva a una posición medianamente restrictiva, como es de verse del elenco de titulares de la acción de inconstitucionalidad consagrado en el artículo 203 de la Constitución de 1993, actualmente vigente, revelando una tendencia hacia una mayor apertura al proceso de inconstitucionalidad.
5. En esa línea, el Código Procesal Constitucional ha establecido en su artículo 106 el efecto de la admisión a trámite de la demanda de inconstitucionalidad y el impulso de oficio, preceptuando textualmente: “Admitida la demanda, y en atención al interés público de la pretensión discutida, el Tribunal Constitucional impulsará el proceso de oficio con prescindencia de la actividad o interés de las partes. El proceso solo termina por sentencia”. Es decir, ha acentuado el interés público que corresponde a la pretensión, imponiendo el impulso procesal de oficio y proscribiendo el desistimiento al reglar que el proceso sólo termina con sentencia.
6. Al respecto, debe llamar nuestra atención lo establecido en el artículo 54 del mismo código adjetivo constitucional, que, si bien refiriéndose al amparo, pero revelando el espíritu del legislador, establece que “Quien tuviese interés jurídicamente relevante en el resultado de un proceso puede apersonarse solicitando ser declarado litisconsorte facultativo. Si el juez admite su incorporación ordenará se le notifique la demanda. Si el proceso estuviera en segundo grado, la solicitud será dirigida al juez superior. El litisconsorte facultativo ingresa al proceso en el estado en que éste se encuentre. La resolución que concede o deniega la intervención litisconsorcial es inimpugnable.”.
7. Nótese que para el legislador la existencia de interés jurídicamente relevante habilita el apersonamiento como litisconsorte facultativo y abre la posibilidad de su incorporación como tal en el proceso de amparo; proceso que no tiene el carácter rigurosamente público que sí posee el proceso de inconstitucionalidad. Es decir, que si para un proceso en el cual se invoca la afectación de un derecho fundamental por parte de la persona afectada, si se ha previsto la figura del litisconsorte facultativo, por lógica elemental y por aplicación extensiva de dicho artículo, en el marco de los fines de los procesos constitucionales y los principios procesales que los informan, en un proceso de la envergadura y trascendencia del de inconstitucionalidad, con mucha mayor razón y justificación es admisible la intervención litisconsorcial facultativa, en cualquier etapa del proceso, incluyendo la etapa de ejecución.
8. En tal sentido, en el proceso de inconstitucionalidad debe admitirse la participación de cualquier persona natural o jurídica, entidad o institución, pues la dilucidación de la materia controvertida es un asunto de interés eminentemente público y general, ya que,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0002-2018-PI/TC
ASOCIACIÓN NACIONAL DE DEUDOS,
VIUDAS, DISCAPACITADOS
Y PENSIONISTAS DE LAS FUERZAS
ARMADAS Y POLICIALES
(ASONDEVIDFFAPOL)
AUTO – INTERVENCIÓN

en puridad, el cuestionamiento de la inconstitucionalidad significa que una norma infraconstitucional ha colisionado con la Constitución, que es la expresión normativa del Poder Constituyente, el cual corresponde al pueblo como titular único y primigenio del mismo, y se traduce en su alícuota que posee cada ciudadano. Así, afectar la primacía normativa de la Carta Suprema de la República es, sin lugar a dudas, lesionar la expresión jurídica de la soberanía popular en su dimensión global (como pueblo), y en su dimensión personal (como individuo que lo integra).

S.

BLUME FORTINI

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0002-2018-PI/TC
ASOCIACIÓN NACIONAL DE DEUDOS,
VIUDAS, DISCAPACITADOS
Y PENSIONISTAS DE LAS FUERZAS
ARMADAS Y POLICIALES
(ASONDEVIDFFAPOL)
AUTO – INTERVENCIÓN

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA.SALDAÑA BARRERA

Como lo he señalado en una serie de pronunciamientos, no comparto la afirmación tan tajante como la hecha en el fundamento diez de la resolución que se nos presenta. Si estamos apuntando a un proceso dialógico, con la mayor participación de todos(as) quienes pueden apuntar a una mejor resolución del conflicto de intereses o la incertidumbre existente, no parece coherente ni consistente que un partícipe o un *amicus curiae*, quienes supuestamente tienen una expertiz especial en la norma abordada, se constriña su posibilidad de accionar. Ellos, por ejemplo, deberían estar habilitados(as) a pedir aclaraciones, precisamente por su conocimiento de la materia. También podrían presentar correcciones, si encuentran errores formales, precisamente en mérito al a razón antes anunciada.

S

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0002-2018-PI/TC
ASOCIACIÓN NACIONAL DE DEUDOS,
VIUDAS, DISCAPACITADOS
Y PENSIONISTAS DE LAS FUERZAS
ARMADAS Y POLICIALES
(ASONDEVIDFFAPOL)
AUTO – INTERVENCIÓN

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Discrepo de lo decidido por mis colegas magistrados sobre la admisión de la Asociación Nacional de Deudos, Viudas, Discapacitados y Pensionistas de las Fuerzas Armadas y Policial en calidad de tercero en el presente proceso de inconstitucionalidad.

Si bien esta asociación agrupa a personas cuyos derechos subjetivos pueden resultar de relevancia en la controversia constitucional, estimo que dicha oportunidad ya precluyó. En efecto, la vista de la causa se realizó el 24 de agosto de 2018, en tanto que la solicitud de la referida asociación data del 26 de noviembre de 2019, es decir, más de 15 meses después de haberse llevado a cabo la referida audiencia.

La intervención de terceros, partícipes o *amicus curiae* puede enriquecer el análisis de la materia sometida a este Tribunal, por lo que me he mostrado favorable a su admisión en reiteradas oportunidades —en el presente proceso, por ejemplo, voté a favor de incorporar a la Asociación Nacional de Pensionistas Policial Militar – Grupo Coraje en calidad de tercero, suscribiendo el auto de 22 de mayo de 2018—; empero, tal participación no puede ir en perjuicio de los plazos de resolución del proceso mismo, conforme al artículo 108 del Código Procesal Constitucional, y menos de las propias partes, que ansían una respuesta oportuna.

Como se recordará, el Pleno acordó debatir el fondo de la presente causa en la sesión del 7 de abril, mediante deliberación pública. Si bien la coyuntura de emergencia sanitaria ha generado cambios en el desarrollo de nuestras labores, ello no es óbice para el cumplimiento de lo acordado.

Por tanto, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud presentada por la Asociación Nacional de Deudos, Viudas, Discapacitados y Pensionistas de las Fuerzas Armadas y Policial.

S.

SARDÓN DE TABOADA