



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0011-2020-PI/TC  
FEDERACIÓN CENTRO UNIÓN DE  
TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL  
DE SALUD - ESSALUD DEL PERÚ  
AUTO - INTERVENCIÓN

### RAZÓN DE RELATORÍA

Con fecha 29 de setiembre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, ha emitido, por unanimidad, el siguiente auto, que resuelve declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de intervención en calidad de litisconsorte necesario y **ADMITIR** la solicitud de intervención en calidad de tercero.

Asimismo, el magistrado Blume Fortini formuló un fundamento de voto.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza el auto y el fundamento de voto 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  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXPEDIENTE 0011-2020-PI/TC  
FEDERACIÓN CENTRO UNIÓN DE  
TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL  
DE SALUD - ESSALUD DEL PERÚ  
AUTO - INTERVENCIÓN

## **AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Lima, 29 de setiembre de 2020

### **VISTO**

El escrito de fecha 15 de setiembre de 2020, presentado por la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud - EsSalud del Perú, a través del cual solicita intervenir en el presente proceso de inconstitucionalidad en calidad de litisconsorte necesario; y,

### **ATENDIENDO A QUE**

1. Los artículos 200, inciso 4, de la Constitución Política del Perú y 77 del Código Procesal Constitucional establecen que procede la acción de inconstitucionalidad contra normas que tienen rango de ley, es decir, leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamento del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales, que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.
2. El proceso de inconstitucionalidad está diseñado como un mecanismo para el control abstracto de las normas con rango de ley y, por lo tanto, la parte demandada será el órgano emisor de las disposiciones impugnadas.
3. El artículo 107 del Código Procesal Constitucional establece que el Tribunal emplaza con la demanda:
  - 1) Al Congreso o a la Comisión Permanente, en caso de que el Congreso no se encuentre en funciones, si se trata de leyes y reglamento del Congreso;
  - 2) Al Poder Ejecutivo, si la norma impugnada es un decreto legislativo o decreto de urgencia.
  - 3) Al Congreso, o a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo, si se trata de tratados internacionales.
  - 4) A los órganos correspondientes, si la norma impugnada es de carácter regional o municipal.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXPEDIENTE 0011-2020-PI/TC  
FEDERACIÓN CENTRO UNIÓN DE  
TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL  
DE SALUD - ESSALUD DEL PERÚ  
AUTO - INTERVENCIÓN

4. En el presente caso, se advierte que no es posible incorporar al proceso a la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud - EsSalud del Perú como litisconsorte necesaria activa ni pasiva, pues esta no cuenta con legitimación para interponer una demanda de inconstitucionalidad por no encontrarse comprendida en el listado del artículo 203 de la Constitución ni es un órgano emisor de normas con rango de ley a las cuales debe emplazarse la demanda, de conformidad con el artículo 107 del Código Procesal Constitucional.
5. Ante lo expuesto, se debe declarar improcedente la pretensión de la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud - EsSalud del Perú, la cual solicita que se le incorpore como litisconsorte necesaria en el presente proceso de inconstitucionalidad.
6. No obstante, cabe recordar que es posible incorporar a un sujeto procesal como tercero en el proceso de inconstitucionalidad siempre que este acredite que (i) cuenta con personería jurídica, (ii) su objeto social o ámbito de actividades tiene relación directa con la pretensión contenida en la demanda, y (iii) posee un alto grado de representatividad social (fundamento 6 del auto emitido con el Expediente 00013-2012-PI/TC, del 20 de marzo de 2013).
7. Este Tribunal Constitucional considera que la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud - EsSalud del Perú cumple dichos requisitos, pues es una asociación civil que agrupa a un colectivo representativo de trabajadores que presta servicios para el Seguro Social de Salud (EsSalud), cuyo ámbito de actividades se relaciona, precisamente, con la controversia que se presenta en autos.
8. Corresponde advertir que los sujetos procesales como terceros, partícipes o *amicus curiae* carecen de la condición de parte. En consecuencia, no pueden plantear nulidades o 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 solo se limita a aportar sentidos interpretativos relevantes, ya sea por escrito o verbalmente, en el acto de la vista de la causa.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, y con el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini, que se agrega,



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXPEDIENTE 0011-2020-PI/TC  
FEDERACIÓN CENTRO UNIÓN DE  
TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL  
DE SALUD - ESSALUD DEL PERÚ  
AUTO - INTERVENCIÓN

**RESUELVE**

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de intervención de la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud - EsSalud del Perú en calidad de litisconsorte necesario.
2. **ADMITIR** a la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud - EsSalud del Perú; y, por consiguiente, incorporarla en el presente proceso de inconstitucionalidad en calidad de tercero.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**

**FERRERO COSTA**

**MIRANDA CANALES**

**BLUME FORTINI**

**RAMOS NÚÑEZ**

**SARDÓN DE TABOADA**

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**PONENTE FERRERO COSTA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0011-2020-PI/TC  
FEDERACIÓN CENTRO UNIÓN DE  
TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL  
DE SALUD - ESSALUD DEL PERÚ  
AUTO - INTERVENCIÓN

### **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI**

Si bien concuerdo con la decisión de incorporar en calidad de tercero a la Federación Centro unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud – EsSalud del Perú 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, dismantelan 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 0011-2020-PI/TC  
FEDERACIÓN CENTRO UNIÓN DE  
TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL  
DE SALUD - ESSALUD DEL PERÚ  
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 de acceso 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 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



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXPEDIENTE 0011-2020-PI/TC  
FEDERACIÓN CENTRO UNIÓN DE  
TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL  
DE SALUD - ESSALUD DEL PERÚ  
AUTO - INTERVENCIÓN

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, 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**