



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02929-2017-PA/TC
TACNA
PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE
POBLADORES CORAZÓN DE MARÍA
IV ETAPA Y OTRO

SENTENCIA INTERLOCUTORIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 10 de diciembre de 2020

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el presidente de la Asociación de Pobladores Corazón de María IV Etapa contra la Resolución 53, de fojas 1109, de fecha 6 de abril de 2017, expedida por Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Tacna, que declaró improcedente la demanda respecto a la vulneración del derecho a la participación ciudadana e infundada la demanda respecto al derecho a gozar de un medioambiente adecuado y equilibrado.

FUNDAMENTOS

Firmado digitalmente por:
OTAROLA SANTILLANA Janet
Pilar FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fé
Fecha: 23/12/2020 00:45:23-0500

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 concurra alguno de los siguientes supuestos, que igualmente están contenidos en el artículo 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, los cuales se presentan cuando:

- 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, se evidencia que el recurso de agravio no está referido a una cuestión de Derecho de especial trascendencia constitucional. Al respecto, un recurso carece de esta cualidad cuando no está relacionado con el contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental; cuando versa sobre un asunto materialmente excluido del proceso de tutela de que se trata; o, finalmente, cuando lo pretendido no alude a un asunto que requiere una tutela de especial urgencia.

Firmado digitalmente por:
MIRANDA CANALES Manuel
Jesus FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 21/12/2020 12:12:45-0500

Firmado digitalmente por:
ESPINOSA SALDAÑA BARRERA
Eloy Andres FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 21/12/2020 08:08:44-0500

Firmado digitalmente por:
RAMOS NUÑEZ Carlos
Augusto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 22/12/2020 19:51:40-0500

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02929-2017-PA/TC

TACNA

PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE
POBLADORES CORAZÓN DE MARÍA
IV ETAPA Y OTRO

3. Expresado de otro modo, y teniendo en cuenta lo precisado en el fundamento 50 de la sentencia emitida en el Expediente 00987-2014-PA/TC, una cuestión no reviste especial trascendencia constitucional en los siguientes casos: (1) si una futura resolución del Tribunal Constitucional no soluciona algún conflicto de relevancia constitucional, pues no existe lesión que comprometa el derecho fundamental involucrado o se trata de un asunto que no corresponde resolver en la vía constitucional; o (2) si no existe necesidad de tutelar de manera urgente el derecho constitucional invocado y no median razones subjetivas u objetivas que habiliten a este órgano colegiado para emitir un pronunciamiento de fondo.
4. En el presente caso, el presidente de la Asociación de Vivienda Villa 28 de octubre, II Etapa Viñani, representado por don Máximo Facundo Alave Chambilla, interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Tacna con el objeto de que se declare inaplicable la Ordenanza Municipal 0019, de fecha 27 de agosto de 2015, así como el Plan de Acondicionamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Urbano 2015-2025, debido a que vulnera sus derechos a participar en el gobierno local, así como a un ambiente equilibrado y adecuado.

Sostiene que en el año 2015 la Municipalidad Provincial de Tacna elaboró el Plan de Acondicionamiento Territorial de la Provincia de Tacna 2015-2025 y el Plan de Desarrollo Urbano 2015-2025 (en adelante PAT y PDU, respectivamente) y que ambos debieron formularse observándose los preceptos y el procedimiento fijados en el DS 004-2011-VIVIENDA, que contiene el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Afirma que si bien los planes fueron aprobados por la ordenanza cuya inaplicación se solicita, también debe advertirse que esta fue realizada en ejercicio de las competencias del ente edil. Por ende, considera que en la realidad dicho procedimiento ha estado viciado, puesto que ha impedido a los vecinos del distrito de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa participar en el gobierno local, específicamente en los cambios de zonificación efectuados mediante el PDU, ya que les afecta en la medida en la que ha eliminado áreas que estaban destinadas a Zonas de Recreación Pública concebidas en el artículo 32.6 del DS 004-2011-VIVIENDA como las áreas urbanas o de expansión urbana donde se pueden ejercer diversas actividades de recreación a fin de mejorar la calidad de vida de la población. Asimismo, expresa que el PAT y el PDU cuestionado es inválido en atención a que a) al contener decisiones con repercusión ambiental, urbanística y territorial de alcance general debió de participar la Municipalidad Distrital de Gregorio Albarracín Lanchipa y la organización civil para que formulen observaciones y recomendaciones del PAT y PDU;

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02929-2017-PA/TC

TACNA

PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE
POBLADORES CORAZÓN DE MARÍA
IV ETAPA Y OTRO

b) la MPT no exhibió el PAT ni PDU ante la Municipalidad Distrital de Coronel Albarracín Lanchipa durante 30 días; c) la Municipalidad de Tacna no realizó una audiencia sobre el contenido de los planes; d) que existen graves omisiones en el procedimiento formativo del PAT y PDU; y e) que tratándose de normas de interés público que legitiman la democracia local, corresponde a los vecinos del distrito de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa la inaplicación de la Ordenanza Municipal 0019, así como el PAT y PDU. Finalmente, expresa que mediante el plano de zonificación contenido en el PDU se han eliminado aproximadamente un total de 60.27 hectáreas de áreas de recreación pública, sin la existencia de criterios técnicos.

5. Es necesario realizar la delimitación del petitorio de la asociación demandante, puesto que solicita la inaplicación de la Ordenanza Municipal 0019, considerando que esta ha sido emitida sin respetar el procedimiento establecido en el DS 004-2011-VIVIENDA, además de sostener que su contenido afecta el derecho a participar en el gobierno local y su derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado. Es así que tenemos que en puridad la asociación demandante no cuestiona propiamente el contenido de la ordenanza municipal, sino que esta presuntamente no haya sido emitida conforme al DS 004-2011-VIVIENDA.
6. En efecto, lo señalado puede advertirse de las actuaciones que se han desarrollado durante todo el proceso constitucional, incluso de lo que ha sido materia de discusión y pronunciamiento por parte de las instancias precedentes. Al respecto, se observa lo siguiente:
 - a) Por escrito de fecha 11 de enero de 2016, el procurador público de la Municipalidad de Tacna contesta la demanda y señala que conforme el artículo 195 de la Constitución del Estado, los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes regionales de desarrollo, lo que legitima su accionar al haber emitido la Ordenanza Municipal 0019, así como el PAT y el PDU, puesto que estos se encuentran conforme a ley, encontrándose dentro de los lineamientos establecidos por el DS 004-2011-VIVIENDA. Finalmente, expresa que el Informe 493-2015-OAJ-GM/MPT, así como el Dictamen 005-15-CDUN/MPT, refieren que es procedente y aprueban el PAT y el PDU, puesto que cumplen con las formalidades prescritas por ley.

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02929-2017-PA/TC

TACNA

PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE
POBLADORES CORAZÓN DE MARÍA
IV ETAPA Y OTRO

- b) De fojas 387, se apersona el presidente de la Asociación de Vivienda 26 de Octubre para rechazar los alcances de los fundamentos del peticionario, puesto que el Plan de Desarrollo Urbano está perfectamente confeccionado, además de haber sido consultados para la elaboración de este. Asimismo, otras asociaciones se han presentado señalando lo mismo; sin embargo, estos argumentos han sido rechazados en el proceso.
- c) Por Resolución 19-2016, de fecha 25 de abril de 2016, se declara fundada la demanda, considerando que con el PDU se han eliminado áreas que estaban destinadas a zonas de recreación pública, en ese sentido es conexo con participar en los asuntos públicos, además de haberse eliminado áreas verdes lo que afecta el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para la vida.
- d) De fojas 538 de autos, se tiene el Acta 4, denominado “Comité Técnico de Gestión del Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Tacna” de fecha 23 de octubre de 2014, en el que se señala sobre el Proyecto de Mejoramiento del Servicio de Ordenamiento Territorial, se reunieron los representantes del comité técnico de gestión de PDU, con la finalidad de tratar la “Presentación del Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Tacna”, en el que con un quórum de 8 integrantes se procede a iniciar la mesa de trabajo, advirtiéndose que en dicho acto asistió el arquitecto Eduardo Guevara Moliendo, representante de la Municipalidad Distrital de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa.
- e) De fojas 540 de autos, se tiene el Informe 032-2014-PJE, de fecha 27 de noviembre de 2014, mediante el cual se adjuntan los informes técnicos de evaluación y/o recomendaciones planteadas por personas naturales y jurídicas en el marco del proceso de Consulta Pública del PAT y del PDU, adjuntándose las observaciones presentadas en el marco de lo establecido en el DS 004-2011-Vivienda.
- f) Informe 33-2014-PJE, de fecha 27 de noviembre de 2014, con el que también se adjuntan los informes técnicos de evaluación de observaciones y/o recomendaciones planteadas por personas naturales y jurídicas.
- g) De fojas 586 se tiene el informe técnico, en el que el arquitecto Pedro Dávalos Zeballos, gerente de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Distrital de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa, realiza

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02929-2017-PA/TC

TACNA

PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE
POBLADORES CORAZÓN DE MARÍA
IV ETAPA Y OTRO

observaciones (Registro de Observación y/o recomendación 449), de fecha 26 de noviembre de 2014. Según la observación y/o evaluación por equipo técnico PAT – PDU desestima las solicitudes respecto al punto 3 y 4, sobre el punto 5 se incluye la solicitud, sobre el punto 6 los predios en mención se encuentran dentro del límite de Expansión Urbana de la ciudad de Tacna.

- h) El Informe 034-2014-PJE, sobre la evaluación de observaciones y/o recomendaciones por el equipo Técnico PAT – PDU, de fecha 28 de noviembre de 2014.
- i) De fojas 653, se tiene el Acta de Reunión de fecha 20 de marzo de 2015, en el que se consigna que se realizó la segunda reunión de trabajo del Comité técnico de gestión del Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Tacna, en el que se trató el informe situacional PAT (Plan de Acondicionamiento Territorial) PDU (Plan de Desarrollo Urbano) de la Municipalidad de Tacna, verificándose que asistió la arquitecta Deysi Quispe Medina, representante de la Municipalidad Distrital de Gregorio Albarracín Lanchipa. Con fecha 17 de abril de 2015 también se advierte la asistencia de la citada arquitecta en el que se levantó el acta de reunión para los mismos efectos. Lo mismo se verifica en el Acta de reunión de fecha 29 de mayo de 2015. Acta de reunión de fecha 17 de junio de 2015.
- j) La Sala Civil Transitoria de Tacna, por resolución de fecha 22 de setiembre de 2016, dispuso la anulación de la sentencia que declaró fundada la demanda y que el *a quo* emitá nueva sentencia, considerando que existen nuevos elementos de prueba que deben ser analizados en su conjunto.
- k) De fojas 974 se emite la Resolución 41-2016, de fecha 29 de diciembre de 2016, que declara fundada la demanda e inaplicable la Ordenanza 0019, considerando que en el plan de desarrollo urbano no se verifica que se hayan establecido los requerimientos para el cálculo de las áreas urbanas, las de expansión urbana con lo que han afectado las condiciones para garantizar un medioambiente sano y equilibrado.
- l) De fojas 1109 la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Tacna, emite la Resolución 53, de fecha 6 de abril de 2017, por la que declaran improcedente la demanda respecto del derecho de participación ciudadana e infundada respecto del derecho a gozar de un ambiente equilibrado.

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02929-2017-PA/TC

TACNA

PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE
POBLADORES CORAZÓN DE MARÍA
IV ETAPA Y OTRO

7. Conforme a lo expuesto, se puede verificar que el cuestionamiento está centrado a) en la forma en que ha sido emitida la Ordenanza 0019; y b) que en su contenido se ha establecido la reducción de las áreas verdes, con lo que se afecta, en el primer supuesto, el derecho a la participación en los gobiernos locales; y, en el segundo supuesto, el derecho al medioambiente adecuado y equilibrado.
8. El artículo 2, inciso 17 de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a participar en forma individual o asociada en la vida política de la nación. A mayor abundamiento, de conformidad con el artículo 35 de la Carta Fundamental, es posible ejercer dicho derecho "individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley", precisándose que "tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondientes les concede personalidad jurídica".
9. Es así que se observa que la presunta inobservancia del procedimiento establecido al DS 004-2011-VIVIENDA, no forma parte del contenido esencial al derecho de participación en la vida política de la nación, advirtiéndose más bien cuestionamientos procedimentales que exceden el objeto del proceso de amparo. No obstante lo señalado, se puede advertir de autos que, si bien la asociación demandante expresa que no se ha permitido intervenir a los vecinos del distrito de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa, en puridad se observa que el personal de la Municipalidad Distrital de Gregorio Albarracín Lanchipa, sí ha intervenido activamente en las discusiones del PAT y del PDU, verificándose que incluso han realizado observaciones y recomendaciones.
10. Por otro lado, el inciso 22 de artículo 2 de la Constitución Política del Estado reconoce, como derecho fundamental, el atributo subjetivo de "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo" de la vida de la persona.
11. Según el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida humana, no solo constituye un atributo subjetivo del ser humano el vivir en un medioambiente (pues todos vivimos en uno), sino que ese ambiente debe ser "equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida". Ello supone que, desde una perspectiva constitucional, se tenga que considerar el medioambiente, con las características anotadas, como un componente esencial para el pleno disfrute de otros derechos igualmente fundamentales reconocidos por la Norma Suprema y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02929-2017-PA/TC
TACNA
PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE
POBLADORES CORAZÓN DE MARÍA
IV ETAPA Y OTRO

12. En este sentido, se advierte que la asociación demandante no explica de qué manera la eliminación de las áreas para la recreación pública afecta el derecho a un medioambiente equilibrado y adecuado, ya que *per se* la sola modificación de zonificación no implica la trasgresión a este derecho. Por ende, la argumentación esgrimida no está referida al contenido esencial del derecho a gozar de un medioambiente equilibrado y adecuado.
13. En consecuencia, y de lo expuesto en los fundamentos 2 a 12 *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 esta razón, corresponde declarar, sin más trámite, improcedente el recurso de agravio constitucional.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera que se agrega, y con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

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
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE MIRANDA CANALES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02929-2017-PA/TC
TACNA
PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE
POBLADORES CORAZÓN DE MARÍA
IV ETAPA Y OTRO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Estoy de acuerdo con el sentido de la ponencia, en la medida que declara fundada la demanda. No obstante, considero necesario realizar algunas precisiones:

Sobre la noción de “contenido esencial”

1. En la sentencia se utiliza la noción de “contenido esencial” para hacer referencia a una porción de cada derecho fundamental que “merece protección a través del proceso de amparo”, a diferencia de otros ámbitos que, si bien forman parte del derecho, no están incluidos su “contenido esencial” y, por ende, no merecerían tutela a través del proceso de amparo, por tratarse de contenidos tienen origen más bien en la ley (los llamados contenido “no esencial” o “adicional”).

Firmado digitalmente por:
OTAROLA SANTILLANA Janet
Pilar FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fé
Fecha: 23/12/2020 00:45:37-0500

Al respecto, conviene además tener presente que en la jurisprudencia de este Tribunal se encuentra que la expresión “contenido esencial” se ha usado de distinto modo. En especial, ha sido entendida como límite infranqueable, determinado *ab initio*, para el legislador de los derechos fundamentales; como un contenido iusfundamental que solo puede hallarse tras realizar un examen de proporcionalidad; o como aquel contenido iusfundamental protegido directamente por la Constitución que permite la procedencia del amparo, entre otros usos.

3. En lo que concierne al uso que se le da en esta sentencia, dicha comprensión ha requerido que este órgano colegiado establezca “listas” de contenidos iusfundamentales, a través de las cuales el Tribunal instituye cuáles ámbitos del derecho considera como parte del contenido esencial y cuáles quedan fuera. Esta operación, qué duda cabe, es sumamente discrecional, y por ello, corre el riesgo de devenir en arbitraria, máxime si nos encontramos ante derechos de configuración legal como el derecho a la pensión. Además de ello, su consecuencia es que se presentan casos en lo que algunos contenidos, los cuales realmente forman parte del derecho, y por ende merecerían protección a través del amparo, han quedado excluidos de esta posibilidad de tutela urgente pues no fueron incluidos en la decisión del Tribunal Constitucional. Esto ha pasado, por ejemplo, con respecto de algunas personas de edad avanzada, a quienes este Tribunal ha tutelado su derecho a acceder a una pensión, pese a no encontrarse dentro de los supuestos considerados como “contenido esencial” del derecho a la pensión. Por el contrario, sigue excluyendo de tutela aquellos casos en los que se

Firmado digitalmente por:
ESPINOSA SALDAÑA BARRERA
Eloy Andres FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 21/12/2020 08:08:44-0500

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02929-2017-PA/TC

TACNA

PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE
POBLADORES CORAZÓN DE MARÍA
IV ETAPA Y OTRO

demandó acceder a pensiones mayores de 415 nuevos soles, a pesar de que el “mínimo vital” que en su momento justificó establecer la mencionada cifra, ha variado notoriamente.

4. Al respecto, y como hemos explicado en otras oportunidades, consideramos que esta noción de “contenido esencial” suele generar confusión y no aporta mucho más que la noción de “contenido de los derechos”, a secas. Téngase presente que, finalmente, la expresión utilizada por el Código Procesal Constitucional es la de “contenido constitucionalmente protegido” de los derechos.
5. En este sentido, consideramos que casos como el presente podrían analizarse a partir del *análisis sobre la relevancia constitucional del caso*, fórmula establecida en la STC 02988-2013-AA, tomando en consideración reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Allí se recordó que tanto el artículo 5, inciso 1, como el artículo 38 del Código Procesal Constitucional prescriben la improcedencia de la demanda si esta no está dirigida a la defensa de ámbitos protegidos por derechos constitucionales. Con más detalle, se indicó que su determinación requiere, básicamente¹:

(1) Verificar que existe una *norma de derecho constitucional* pertinente para el caso (es decir, una interpretación válida de disposiciones que reconocen derechos constitucionales). Esto exige encontrar, primero, una disposición (enunciado normativo) que reconozca el derecho fundamental invocado, que puede ubicarse tanto en la Constitución, como en los tratados de derechos humanos, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional o en la jurisprudencia supranacional vinculante para el Estado peruano. Seguidamente, será necesario establecer las normas (interpretaciones, significados) que se desprendan válidamente de las disposiciones que reconocen derechos, de tal forma que pueda reconocerse qué protege realmente el derecho invocado.

Ahora bien, esto de ninguna forma descarta la posibilidad de que se tutelen derechos constitucionales no reconocidos de modo expreso (derechos implícitos o no enumerados); sin embargo, en tal caso será necesario vincular interpretativamente el derecho invocado en la demanda con lo dispuesto en la cláusula constitucional que reconoce los derechos fundamentales no enumerados (artículo 3 de la Constitución²).

¹ Con matices, cfr. STC Exp. N.º 00665-2007-PA/TC, f. j. 5.a y b, STC Exp. N.º 06218-2007-PHC/TC, f. j. 10.

² Constitución Política del Perú.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02929-2017-PA/TC

TACNA

PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE
POBLADORES CORAZÓN DE MARÍA
IV ETAPA Y OTRO

Asimismo, de lo anterior no se desprende que los derechos constitucionales de desarrollo legal queden desprotegidos; al respecto, debe tenerse en cuenta que, en general, los derechos constitucionales siempre son desarrollados, concretados o actualizados por los jueces y el poder político (legislativo y administrativo), sin que ello contradiga o disminuya su naturaleza iusfundamental. Solo en caso que la legislación de desarrollo rebalse el ámbito constitucionalmente protegido de un derecho, que se trate de derechos de origen legal, o si el contenido del derecho merece protección en otra vía (lo que corresponderá ser analizado a partir de otra causal de improcedencia) se declarará improcedente la demanda³.

(2) Constatar que el demandante se beneficie de la posición jurídica amparada por la norma iusfundamental encontrada. Es decir, luego de analizado el ámbito protegido del derecho, debe determinarse si lo alegado en la demanda (en la pretensión, en los hechos descritos) son subsumibles en el ámbito normativo del derecho, describiéndose a estos efectos quién es el titular del derecho (sujeto activo), el obligado (sujeto pasivo) y la concreta obligación iusfundamental. En otras palabras, es necesario acreditar la titularidad del derecho, más aun, la existencia de una “relación jurídica de derecho fundamental”⁴.

(3) Finalmente, debe verificarse que la afectación o restricción cuestionada incida en el ámbito protegido por el derecho invocado, cuando menos de modo preliminar o *prima facie*, es decir, sin necesidad de ingresar a analizar el fondo del caso. En efecto, a través de esta causal de improcedencia no se trata de demostrar la existencia de una intervención justificada o ilegítima (lo que solo se conocerá con certeza al finalizar el proceso constitucional), sino de descartar que estemos ante un caso de “afectación aparente”, en la medida que la lesión o amenaza, si bien perturba de alguna forma intereses del actor, finalmente no incide en ningún contenido constitucionalmente relevante.

6. Además de ello, debe tenerse en cuenta que en algunos casos excepcionales este análisis de relevancia iusfundamental puede ser insuficiente; por

³Artículo 3.- La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.”

⁴Cfr. STC Exp. N.º 03227-2007-PA/TC, f. j. 3; RTC Exp. N.º 9096-2006-PA/TC, f. j. 2.

⁴Cfr., *mutatis mutandis*, RTC Exp. N.º 01581-2010-PHD/TC, f. j. 6, STC Exp. N.º 01417-2005-AA/TC, f. j. 25-27.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02929-2017-PA/TC

TACNA

PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE
POBLADORES CORAZÓN DE MARÍA
IV ETAPA Y OTRO

ejemplo: cuando la Constitución prevé excepciones al ejercicio del referido derecho; cuando la interpretación que se hace de la disposición que reconoce el derecho es irrazonable o absurda; cuando la demanda reivindica un contenido manifiestamente ilícito y tal ilicitud no es puesta en duda; cuando la titularidad del derecho requiere, de modo necesario, condiciones adicionales de aplicación; cuando se busca tutelar un ámbito aparentemente protegido, pero que el Tribunal Constitucional ha excluido expresamente en su jurisprudencia de observancia obligatoria, entre situaciones que casuísticamente puedan presentarse. En este supuesto, atendiendo al caso concreto, será necesario tener en cuenta consideraciones adicionales al examen de tres pasos señalado *supra*, para determinar si lo alegado hace referencia al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado, y con ello resolver la procedencia de la demanda.

7. Consideramos que a partir de este análisis puede determinarse, de manera ordenada y con coherencia conceptual, si la afectación o la amenaza alegada en una demanda incide realmente en el contenido protegido por el derecho fundamental invocado y, en ese sentido, si *prima facie* merece tutela a través de un proceso constitucional; prescindiéndose, pues, de nociones equívocas como la de “contenido esencial”.
8. Esto, desde luego, sin perjuicio de que casos auténticamente referidos al contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales que se invocan finalmente puedan ser declarados improcedentes, en atención a las otras causales de improcedencia contenidas también en el Código Procesal Constitucional.

Sobre la necesidad de distinguir entre afectación y violación o amenaza de violación de un derecho fundamental

9. Asimismo, encuentro presente 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 “lesión”, “violación” o “vulneración”.
10. En rigor conceptual, ambas nociones 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02929-2017-PA/TC
TACNA
PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE
POBLADORES CORAZÓN DE MARÍA
IV ETAPA Y OTRO

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.

11. 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. 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, presupone la realización de un análisis sustantivo sobre la legitimidad de la interferencia en el derecho.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA