



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02463-2018-PA/TC  
LIMA  
CARLOS ALBERTO SAAVEDRA  
AGUILAR Y OTROS

## SENTENCIA INTERLOCUTORIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 4 de julio de 2019

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Carlos Alberto Saavedra Aguilar y otros contra el auto de fojas 102, de 9 de mayo de 2018, expedida por la Tercera 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, invocando su condición de regidores de la Municipalidad Distrital de Cerro Azul, los recurrentes solicitan, en esencia, que se dejen sin efecto las siguientes resoluciones emitidas por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en el Expediente J-2016-01294-A01:

- Resolución 1274-2016-JNE de 22 de diciembre de 2016 (fojas 19) que, revocando el Acuerdo de Consejo 015-2016-MDCA-E de 11 de agosto de 2016, dejó sin efecto la sanción de suspensión impuesta al alcalde de la Municipalidad Distrital de Cerro Azul don Abel Miranda Palomino, por la presunta comisión de las infracciones previstas en el artículo 55, numerales 11, 15 y 16 de la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades; y,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02463-2018-PA/TC

LIMA

CARLOS ALBERTO SAAVEDRA  
AGUILAR Y OTROS

— Auto 2, de 20 de marzo de 2017 (fojas 46), que declaró improcedente por extemporáneo el recurso extraordinario por afectación al debido proceso que interpusieron contra la Resolución 1274-2016-JNE.

3. Manifiestan, en esencia, que, a través de dichas resoluciones, el JNE dejó sin efecto la suspensión objeto de la *litis* por considerar que la Ordenanza Municipal 002-2016-MDCA de 1 de marzo de 2016 (fojas 11) — que justificó la imposición de dicha sanción — no podía ser aplicada al caso por mérito de lo dispuesto en la Resolución 1 de 19 de febrero de 2016, emitida por el Primer Juzgado Especializado en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Cañete en el proceso contencioso administrativo signado en el Expediente 0351-2015-42-0801-JR-C1-01, que concedió la medida cautelar de no innovar solicitada por don Abel Miranda Palomino (fojas 30).

4. Al respecto, refieren que la interpretación realizada por el JNE es arbitraria puesto que no tomó en cuenta que la Ordenanza Municipal 002-2016-MDCA fue emitida en cumplimiento de la Resolución 0022-2016-JNE de 11 de enero de 2016 (fojas 1), que posee calidad de cosa juzgada. Además, alegan que, en la medida en que dicha ordenanza fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 10 de marzo de 2016, no es posible desconocer su eficacia sobre la base de lo dispuesto en una medida cautelar. Señalan que, por todo ello, se vulnera su derecho fundamental de debido proceso en su manifestación de debida motivación de las decisiones jurisdiccionales.

5. Sin embargo, no corresponde pronunciarse sobre el fondo de la controversia por haberse producido la sustracción de la materia justiciable de manera sobrevenida a la interposición de la demanda. En efecto se evidencia que, mediante Resolución 3591-2018-JNE, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 28 de diciembre de 2018, se declaró concluido el proceso de Elecciones Municipales 2018 proclamándose a doña Terencia Tiofa Córdova de Salazar como alcaldesa de la Municipalidad Distrital de Cerro Azul para el periodo de gestión 2019-2022.

6. Así, a la fecha, es jurídicamente imposible retrotraer el estado de las cosas al momento anterior a la emisión de las resoluciones impugnadas puesto que el periodo de gestión para el que fue electo don Abel Miranda Palomino ha concluido, por lo cual ya no es viable restituir la sanción de suspensión que, en su oportunidad, se dictó en su contra. Asimismo debe tomarse en cuenta que, en el presente caso, no se advierte la existencia de circunstancias que justifiquen la emisión de un pronunciamiento excepcional sobre el fondo de la controversia en aplicación del artículo 1 del Código Procesal Constitucional. Por tanto, habiéndose producido la irreparabilidad de la agresión constitucional denunciada,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02463-2018-PA/TC  
LIMA  
CARLOS ALBERTO SAAVEDRA  
AGUILAR Y OTROS

queda claro que la cuestión de Derecho contenida en el recurso carece de especial trascendencia constitucional.

7. En consecuencia, y de lo expuesto en los fundamentos 2 a 6 *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 la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, y la participación del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, convocado para dirimir la discordia suscitada por el voto singular del magistrado Ferrero Costa

## RESUELVE

Declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de agravio constitucional, porque la controversia carece de especial trascendencia constitucional.

Publíquese y notifíquese

SS.

MIRANDA CANALES  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria de la Sala Segunda  
Tribunal Constitucional



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02463-2018-PA/TC

LIMA

CARLOS ALBERTO SAAVEDRA  
AGUILAR Y OTROS

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con la potestad que me otorga la Constitución, y con el mayor respeto por la ponencia de mi colega magistrado, emito el presente voto singular, para expresar respetuosamente que disiento del precedente vinculante establecido en la Sentencia 00987-2014-PA/TC, SENTENCIA INTERLOCUTORIA DENEGATORIA, por los fundamentos que a continuación expongo:

#### EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO CORTE DE REVISIÓN O FALLO Y NO DE CASACIÓN

1. La Constitución de 1979 creó el Tribunal de Garantías Constitucionales como instancia de casación y la Constitución de 1993 convirtió al Tribunal Constitucional en instancia de fallo. La Constitución del 79, por primera vez en nuestra historia constitucional, dispuso la creación de un órgano *ad hoc*, independiente del Poder Judicial, con la tarea de garantizar la supremacía constitucional y la vigencia plena de los derechos fundamentales.
2. La Ley Fundamental de 1979 estableció que el Tribunal de Garantías Constitucionales era un órgano de control de la Constitución, que tenía jurisdicción en todo el territorio nacional para conocer, *en vía de casación*, de los *habeas corpus* y amparos denegados por el Poder Judicial, lo que implicó que dicho Tribunal no constituía una instancia habilitada para fallar en forma definitiva sobre la causa. Es decir, no se pronunciaba sobre los hechos invocados como amenaza o lesión a los derechos reconocidos en la Constitución.
3. En ese sentido, la Ley 23385, Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, vigente en ese momento, estableció, en sus artículos 42 al 46, que dicho órgano, al encontrar una resolución denegatoria que ha violado la ley o la ha aplicado en forma errada o ha incurrido en graves vicios procesales en la tramitación y resolución de la demanda, procederá a casar la sentencia y, luego de señalar la deficiencia, devolverá los actuados a la Corte Suprema de Justicia de la República (reenvío) para que emita nuevo fallo siguiendo sus lineamientos, procedimiento que, a todas luces, dilataba en exceso los procesos constitucionales mencionados.
4. El modelo de tutela ante amenazas y vulneración de derechos fue seriamente modificado en la Constitución de 1993. En primer lugar, se amplían los mecanismos de tutela de dos a cuatro, a saber, *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y acción de cumplimiento. En segundo lugar, se crea al Tribunal Constitucional como órgano de control de la constitucionalidad, aun cuando la Constitución lo califica erróneamente como "órgano de control de la Constitución". No obstante, en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02463-2018-PA/TC

LIMA

CARLOS ALBERTO SAAVEDRA  
AGUILAR Y OTROS

materia de procesos constitucionales de la libertad, la Constitución establece que el Tribunal Constitucional es instancia de revisión o fallo.

5. Cabe señalar que la Constitución Política del Perú, en su artículo 202, inciso 2, prescribe que corresponde al Tribunal Constitucional *"conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias dictadas en los procesos de habeas corpus, amparo, habeas data y acción de cumplimiento"*. Esta disposición constitucional, desde una posición de franca tutela de los derechos fundamentales, exige que el Tribunal Constitucional escuche y evalúe los alegatos de quien se estima amenazado o agraviado en un derecho fundamental. Una lectura diversa contravendría mandatos esenciales de la Constitución, como son el principio de defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fin supremo de la sociedad y del Estado (artículo 1), y *"la observancia del debido proceso y tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto cualquiera sea su denominación"*, consagrada en el artículo 139, inciso 3.
6. Como se advierte, a diferencia de lo que acontece en otros países, en los cuales el acceso a la última instancia constitucional tiene lugar por la vía del *certiorari* (Suprema Corte de los Estados Unidos), en el Perú el Poder Constituyente optó por un órgano supremo de interpretación de la Constitución capaz de ingresar al fondo en los llamados procesos de la libertad cuando el agraviado no haya obtenido una protección de su derecho en sede del Poder Judicial. En otras palabras, si lo que está en discusión es la supuesta amenaza o lesión de un derecho fundamental, se debe abrir la vía correspondiente para que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse. Pero la apertura de esta vía solo se produce si se permite al peticionante colaborar con los jueces constitucionales mediante un pormenorizado análisis de lo que se pretende, de lo que se invoca.
7. Lo constitucional es escuchar a la parte como concretización de su derecho irrenunciable a la defensa; además, un Tribunal Constitucional constituye el más efectivo medio de defensa de los derechos fundamentales frente a los poderes públicos y privados, lo cual evidencia el triunfo de la justicia frente a la arbitrariedad.

#### **EL DERECHO A SER OÍDO COMO MANIFESTACIÓN DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES DE LA LIBERTAD**

8. La administración de justicia constitucional de la libertad que brinda el Tribunal Constitucional, desde su creación, es respetuosa, como corresponde, del derecho de

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02463-2018-PA/TC

LIMA

CARLOS ALBERTO SAAVEDRA  
AGUILAR Y OTROS

defensa inherente a toda persona, cuya manifestación primaria es el derecho a ser oído con todas las debidas garantías al interior de cualquier proceso en el cual se determinen sus derechos, intereses y obligaciones.

9. Precisamente, mi alejamiento respecto a la emisión de una resolución constitucional sin realizarse audiencia de vista está relacionado con la defensa, la cual, sólo es efectiva cuando el justiciable y sus abogados pueden exponer, de manera escrita y oral, los argumentos pertinentes, concretándose el principio de inmediación que debe regir en todo proceso constitucional.
10. Sobre la intervención de las partes, corresponde señalar que, en tanto que la potestad de administrar justicia constituye una manifestación del poder que el Estado ostenta sobre las personas, su ejercicio resulta constitucional cuando se brinda con estricto respeto de los derechos inherentes a todo ser humano, lo que incluye el derecho a ser oído con las debidas garantías.
11. Cabe añadir que la participación directa de las partes, en defensa de sus intereses, que se concede en la audiencia de vista, también constituye un elemento que democratiza el proceso. De lo contrario, se decidiría sobre la esfera de interés de una persona sin permitirle alegar lo correspondiente a su favor, lo que resultaría excluyente y antidemocrático. Además, el Tribunal Constitucional tiene el deber ineludible de optimizar, en cada caso concreto, las razones, los motivos y los argumentos que justifican sus decisiones, porque el Tribunal Constitucional se legitima no por ser un tribunal de justicia, sino por la justicia de sus razones, por expresar de modo suficiente las razones de derecho y de hecho relevantes en cada caso que resuelve.
12. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el derecho de defensa "*obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo*"<sup>1</sup>, y que "*para que exista debido proceso legal es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables*"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Corte IDH. Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, sentencia del 17 de noviembre de 2009, párrafo 29.

<sup>2</sup> Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago, sentencia del 21 de junio de 2002, párrafo 146.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02463-2018-PA/TC

LIMA

CARLOS ALBERTO SAAVEDRA  
AGUILAR Y OTROS

### NATURALEZA PROCESAL DEL RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL

13. El modelo de "instancia de fallo" plasmado en la Constitución no puede ser desvirtuado por el Tribunal Constitucional si no es con grave violación de sus disposiciones. Dicho Tribunal es su intérprete supremo, pero no su reformador, toda vez que como órgano constituido también está sometido a la Constitución.
14. Cuando se aplica a un proceso constitucional de la libertad la denominada "sentencia interlocutoria", el recurso de agravio constitucional (RAC) pierde su verdadera esencia jurídica, ya que el Tribunal Constitucional no tiene competencia para "revisar" ni mucho menos "recalificar" el recurso de agravio constitucional.
15. De conformidad con los artículos 18 y 20 del Código Procesal Constitucional, el Tribunal Constitucional no "concede" el recurso. Esta es una competencia de la Sala Superior del Poder Judicial. Al Tribunal lo que le corresponde es conocer del RAC y pronunciarse sobre el fondo. Por ende, no le ha sido dada la competencia de rechazar dicho recurso, sino por el contrario de "conocer" lo que la parte alega como un agravio que le causa indefensión.
16. Por otro lado, la "sentencia interlocutoria" establece como supuestos para su aplicación fórmulas imprecisas y amplias cuyo contenido, en el mejor de los casos, requiere ser aclarado, justificado y concretado en supuestos específicos, a saber, identificar en qué casos se aplicaría. No hacerlo, no definirlo, ni justificarlo, convierte el empleo de la precitada sentencia en arbitrario, toda vez que se podría afectar, entre otros, el derecho fundamental de defensa, en su manifestación de ser oído con las debidas garantías, pues ello daría lugar a decisiones subjetivas y carentes de predictibilidad, afectando notablemente a los justiciables, quienes tendrían que adivinar qué resolverá el Tribunal Constitucional antes de presentar su respectiva demanda.
17. Por lo demás, *mutatis mutandis*, el precedente vinculante contenido en la Sentencia 00987-2014-PA/TC repite lo señalado por el Tribunal Constitucional en otros fallos, como en el caso Luis Sánchez Lagomarcino Ramírez (Sentencia 02877-2005-PHC/TC). Del mismo modo, constituye una reafirmación de la naturaleza procesal de los procesos constitucionales de la libertad (supletoriedad, vía previa, vías paralelas, litispendencia, invocación del derecho constitucional líquido y cierto, etc.).
18. Sin embargo, el hecho de que los procesos constitucionales de la libertad sean de una naturaleza procesal distinta a la de los procesos ordinarios no constituye un motivo para que se pueda desvirtuar la esencia principal del recurso de agravio constitucional.

MPA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02463-2018-PA/TC

LIMA

CARLOS ALBERTO SAAVEDRA  
AGUILAR Y OTROS

19. Por tanto, si se tiene en cuenta que la justicia en sede constitucional representa la última posibilidad para proteger y reparar los derechos fundamentales de los agraviados, voto a favor de que en el presente caso se convoque a audiencia para la vista, lo que garantiza que el Tribunal Constitucional, en tanto instancia última y definitiva, sea la adecuada para poder escuchar a las personas afectadas en sus derechos esenciales cuando no encuentran justicia en el Poder Judicial; especialmente si se tiene en cuenta que, agotada la vía constitucional, al justiciable solo le queda el camino de la jurisdicción internacional de protección de derechos humanos.
20. Como afirmó Raúl Ferrero Rebagliati, "la defensa del derecho de uno es, al mismo tiempo, una defensa total de la Constitución, pues si toda garantía constitucional entraña el acceso a la prestación jurisdiccional, cada cual al defender su derecho está defendiendo el de los demás y el de la comunidad que resulta oprimida o envilecida sin la protección judicial auténtica".

S.

FERRERO COSTA

**Lo que certifico:**



*Janet Otárola Santillana*  
JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria de la Sala Segunda  
Instituto Constitucional