

Las sentencias interlocutorias denegatorias y su impacto en la defensa jurídica del Estado

MARÍA DEL CARMEN MÁRQUEZ RAMÍREZ

Procuradora Pública del Ministerio de Educación

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Constitucional, en un afán de contrarrestar la indiscriminada presentación de procesos constitucionales cuyo fundamento no se condice con el objeto, la finalidad y el contenido constitucional de protección que permita ingresar a un análisis de fondo de la controversia, emitió el precedente vinculante contenido en la Sentencia STC N° 00987-2014-PA/TC, que establece en su fundamento 49 los supuestos que sustentan la denegatoria dictada sin más trámite que un análisis del recurso de agravio constitucional que no está referido a una cuestión de derecho de especial trascendencia constitucional. Es decir, tal como lo señala el Tribunal Constitucional, 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 requiera una tutela especial de urgencia.

Las sentencias interlocutorias en materias específicas coadyuvan en la defensa jurídica del Estado que realizan las procuradurías públicas a nivel nacional, puesto que se convierten en herramientas de defensa frente a la carga procesal respecto de los procesos constitucionales denominados procesos de tutela urgente (hábeas corpus, amparo, cumplimiento y habeas data).

Si bien es cierto que para el Tribunal Constitucional la expedición de este precedente vinculante contenido en la STC N° 00987-2014-PA/TC ha permitido que reduzca su alta carga procesal, con la finalidad de que se pueda avocar a aquellos procesos que sí requieren una tutela urgente de protección constitucional o solucionar conflictos de relevancia constitucional, para la defensa jurídica este precedente permite predictibilidad en gran cantidad de procesos que se instauran contra las entidades del Estado frente a demandas manifiestamente infundadas, lo que permite también reducir la alta carga procesal que tienen las procuradurías públicas, como es el caso del sector Educación, que ante la oposición a las políticas educativas que se han venido implementando desde el 2012 en adelante por un sinnúmero de demandantes a través de procesos de tutela urgente como amparo, cumplimiento, etc., el

Tribunal Constitucional, a través de estas sentencias interlocutorias denegatorias, ha permitido que esta carga procesal frente a demandas que no tienen contenido de relevancia constitucional sean desestimadas, en su mayoría, generando predictibilidad y seguridad jurídica para nuestro Estado de Derecho.

II. ANTECEDENTES Y NORMATIVA APLICABLE A LAS SENTENCIAS INTERLOCUTORIAS DENEGATORIAS

Antecedentes

Las sentencias interlocutorias denegatorias tienen su origen en un anterior precedente vinculante contenido en la Sentencia recaída en el Expediente N° 02877-2005-PHC/TC, publicada el 11/07/2006, en el caso seguido por Luis Sánchez Lagomarcino Ramírez vs. Magistrado del Cuadragésimo Juzgado Penal de Lima, Manuel Iván Miranda Alcántara, que estableció criterios de procedencia del recurso de agravio constitucional (en adelante RAC), evaluando a su vez la relevancia constitucional del mismo, fijando parámetros que establecerían los siguientes criterios para que el Tribunal Constitucional admita y resuelva controversias de índole constitucional a través del RAC, tales como:

- a. **Determinación de la Tutela Objetiva de Derechos:** que permite que el RAC proteja la eficacia y el respeto de los derechos fundamentales, aun cuando resulte imposible cautelar la tutela subjetiva de los derechos de una persona, como cuando estamos frente a una sustracción de la materia¹.
- b. **Establecimiento de los efectos de la protección subjetiva de derechos:** que incide sobre los efectos de una sentencia declarada fundada. Estos efectos pueden terminar siendo inapropiados para la protección de los derechos fundamentales, y como el RAC busca tutelarlos en forma superlativa, sí cabe su formulación si es presentada y argumentada de forma razonable. Es decir, si el actor alega la incongruencia entre la declaratoria de fundada y las consecuencias de la misma tiene claramente expedito el camino de este medio impugnativo².

1 Sentencia del Expediente N° 0603- 004-AA/TC, referido a un proceso constitucional iniciado por la gerente del Grifo Ferraro frente a la Municipalidad Distrital de Bellavista, y que versa sobre la comisión de un supuesto abuso realizado a través de una resolución de alcaldía que daba por finalizado un procedimiento coactivo en contra de la reclamante. El a quo declaró improcedente el amparo por sustracción de la materia; sin embargo, el demandado varió esa sustracción y procedió a ejecutar coactivamente al demandante posteriormente, por lo que aplicando el artículo 1 del Código Procesal Constitucional el TC se pronuncia vía RAC declarando fundada la demanda.

2 Sentencia recaída en el Expediente N° 0 2694-2004- AA/TC, promovida por José Silva Vallejo y dirigida contra el Consejo Nacional de la Magistratura, con el objeto de que se declaren nulos y sin efecto legal los acuerdos adoptados en contra de su persona. El a quo resolvió declarando fundada la demanda en la presente demanda. El recurrente en su RAC critica la decisión jurisdiccional respecto a que sea el propio consejo el que deba resolver nuevamente, es decir, pese a que se declaró fundada la demanda en ese aspecto, el reclamante consideró preciso acudir al RAC, pues las consecuencias de dicho fallo no se condecían, a su entender, con la protección efectiva de sus derechos fundamentales.

- c. Decisión respecto de las excepciones deducidas:** el RAC se implementa en atención a que se consideró pertinente por parte del Tribunal Constitucional resolverlo respecto de una excepción deducida, cuando se advierte que la judicatura ordinaria desestima la procedencia de la demanda por excepción, pero del análisis del rechazo la pretensión controvertida reviste un aspecto de relevancia constitucional³.
- d. Posibilidad de realizarse pagos accesorios:** se ha llegado a reconocer la posibilidad, a través de un RAC, de analizar materias que aparecen como accesorias a una pretensión principal⁴. Sin embargo, en la actualidad las pretensiones relacionadas a dichos asuntos deben ser ventiladas en la vía judicial ordinaria. De ello, se desprende que hoy en día la protección constitucional de intereses y reintegros ya no será materia de control constitucional concentrado, sino que será derivada a vías igualmente satisfactorias para la persona. Por lo tanto, tampoco podrá ser materia de un RAC, pese a que en el pasado sí lo era.
- e. Distinción de los alcances de la sentencia declarada fundada:** según el artículo 20° del Código Procesal Constitucional, el pronunciamiento de este colegiado sobre el recurso interpuesto tendrá dos consecuencias distintas, hecho que redundará en la viabilidad del RAC: si el Tribunal considera que la resolución impugnada ha sido expedida incurriéndose en un vicio del proceso que ha afectado el sentido de la decisión, la anulará y ordenará se reponga el trámite al estado inmediato anterior a la ocurrencia del vicio; y si el vicio incurrido solo alcanza a la resolución impugnada, el Tribunal la revocará y procederá a pronunciarse por el fondo⁵.

En otros casos, lo que se ordena es que, antes de declarar firmes las resoluciones judiciales, se remitan los autos a la Corte Superior correspondiente, según se puede revisar en las resoluciones de los Expedientes N° 0 2027-2004-AC/TC y N° 2475-2004-AC/TC.

Los criterios descritos establecen el antecedente inmediato al precedente vinculante, caso Francisca Lilia Vásquez Romero, Exp. N° 00987-2014-PA/TC, por el

-
- 3 Sentencias de expedientes como los N° 0079-2005-PA/TC, N° 1623-2004-AA/TC y N° 1098-2004-AA/TC. Este colegiado ha llegado a ingresar y analizar, en virtud de un RAC, lo referido a esta causal de procedencia, es decir, no se llegó a centrar el estudio de la cuestión específicamente en la protección de un derecho fundamental, sino más bien la caducidad planteada (entendida como prescripción, según lo establecido en la sentencia del Expediente N. 0 1049-2003-AA/TC) está referida al plazo existente para interponer la demanda desde el momento en que el afectado toma conocimiento del acto lesivo.
- 4 Sentencia recaída en el Expediente N° 0065-2002-AA/TC: se ha señalado que los pagos pensionarios se realizan no solo sobre la base del monto de la jubilación correspondiente, sino que, además, pueden incluir los reintegros e intereses. En la actualidad estas materias no son pasibles por RAC, tal como lo ha señalado el TC a través del fundamento 37.g de la sentencia del Expediente N° 0 1417-2005-AA/TC.
- 5 Esta es la solución que ha sido adoptada en las resoluciones de los Expedientes N° 2558-2004-AC/TC, N° 4396-2004-AA/TC y N° 2595-2004-AC/TC, entre otras. Sin embargo, en otros casos similares, se ha resuelto de una forma distinta. En algunos casos se declaró subsistente la sentencia recurrida pero nulo el concesorio, tal como puede observarse en las resoluciones de los Expedientes N° 0 1948-2004-AC/TC, N° 2376-2004-AC/TC, N° 2113-2004-AC/TC, N° 0 2094-2004-AC/TC, N° 0 2178-2004-AC/TC, N° 2472-2004-AC/TC y N° 2634-2004-AC/TC.

cual el Tribunal Constitucional determinó que podrá emitir sentencia interlocutoria denegatoria del recurso de agravio constitucional (RAC) 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 vinculante del TC.
- d. Se haya decidido de manera desestimatoria en casos sustancialmente iguales.

De esta forma, el RAC podrá ser rechazado sin más trámite. Esto es, sin debate entre las partes ni valoración de pruebas.

Normativa aplicable

Artículo 18 del Código Procesal Constitucional, Recurso de Agravio Constitucional, contra la resolución de segundo grado que declara infundada o improcedente la demanda, procede recurso de agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional, dentro del plazo de diez días contados desde el día siguiente de notificada la resolución. Concedido el recurso, el presidente de la Sala remite al Tribunal Constitucional el expediente dentro del plazo máximo de tres días, más el término de la distancia, bajo responsabilidad.

Artículo 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, según el cual, se declarará la improcedencia del RAC, a través de un auto, en los siguientes supuestos:

(...) si el recurso no se refiere a la protección del contenido esencial del ámbito constitucionalmente protegido de un derecho fundamental; si el objeto del recurso, o de la demanda, es manifiestamente infundado, por ser fútil o inconsistente; o, si ya se ha decidido de manera desestimatoria en casos sustancialmente idénticos, pudiendo acumularse.

Conforme a lo expuesto, pese a la claridad de la normatividad vigente y la obligatoriedad del anterior precedente emitido por el Tribunal Constitucional, y en atención al precedente vinculante contenido en la STC N° 00987-2014-PA/TC, se advierte que habría una posición de los magistrados por abocarse a los procesos con relevancia constitucional que reúnan los requisitos contemplados en el citado precedente, a fin de que el colegiado pueda enfocar sus recursos en atender aquellos casos que merecen una tutela urgente o solucionar conflictos de suma relevancia constitucional. Cabe señalar que esta limitación del RAC, que se manifiesta en las sentencias interlocutorias denegatorias, no es compartida por algunos magistrados del TC, quienes consideran a estos criterios no válidos, pues se estaría afectando el derecho a una tutela procesal efectiva y al derecho de defensa, lo cual comentaremos más adelante.

III. LA SENTENCIA INTERLOCUTORIA DENEGATORIA

Concepto de Sentencia Interlocutoria

“Sentencia interlocutoria” en puridad constituye un auto. Por ello, en caso de rechazarse la demanda, sobre la base de lo dispuesto en este precedente, el afectado podría interponer el recurso de reposición previsto en el artículo 121 del Código Procesal Constitucional.

Supuestos que deben observarse para la expedición de una sentencia interlocutoria denegatoria

Una sentencia interlocutoria denegatoria se da cuando la pretensión contenida en un RAC:

a. Carezca de fundamentación la supuesta vulneración que se invoque.

El supuesto señalado está referido a la causal de improcedencia establecida en el artículo 5º, inciso 1 del Código Procesal Constitucional, que contempla la improcedencia del amparo cuando: “Los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado”. En ese contexto, cuando se advierta que el contenido constitucional no está siendo afectado será desestimado el RAC. Por ejemplo, en el caso del derecho a la educación el contenido constitucional de ese derecho está conformado por: a) el derecho al acceso a la educación; b) la permanencia y el respeto a la dignidad del escolar; y c) la calidad de la educación. Estas tres manifestaciones conforman la estructura básica del derecho a la educación; aquellas pretensiones que no se refieran a estos supuestos serán desestimados mediante sentencia interlocutoria denegatoria.

b. La cuestión de derecho contenida en el recurso no sea de especial trascendencia constitucional.

Un recurso carece de esta cualidad cuando no está relacionado con el contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental, cuando versa sobre un proceso excluido del proceso de tutela urgente de que se trata, o, finalmente cuando lo pretendido no alude a un asunto que requiera una tutela de especial urgencia. En el fundamento 50 del Precedente vinculante 00987-2014-PA/TC, una cuestión no reviste trascendencia constitucional en los siguientes casos: 1) si una futura resolución del TC 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 este órgano colegiado para emitir un pronunciamiento de fondo.

c. La cuestión de derecho invocada contradiga un precedente vinculante del Tribunal Constitucional.

Esto se condice con lo dispuesto por la Norma VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, que establece lo siguiente: “Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo”. Por lo tanto, toda demanda que contravenga un precedente vinculante será desestimada vía sentencia interlocutoria denegatoria.

d. Se haya decidido de manera desestimatoria en casos sustancialmente iguales.

En los procesos de tutela urgente —como el amparo, habeas corpus, habeas data y cumplimiento— existen pronunciamientos del Tribunal Constitucional que han desestimado casos análogos en los que carece de fundamento avocarse a ellos, tales como el Expediente N° 04244-2018-PA/TC, que es sustancialmente idéntico al proceso resuelto en el Expediente N° 04533-2013-PA/TC, referido a destitución, ingreso o reingreso de docentes, estableciéndose que estas controversias deben ser dilucidadas en el marco de un proceso ordinario o contencioso administrativo, determinándose como criterio sustancialmente igual del fallo desestimatorio para todos estos procesos la causal de improcedencia prevista en el inciso 2) del artículo 5 del Código Procesal Constitucional, que establece la improcedencia del amparo cuando: “*Existan vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado, salvo cuando se trate del proceso de hábeas corpus*”, por lo que la sentencia interlocutoria denegatoria será determinada aplicando el acápite d) del fundamento 49 de la sentencia emitida en el precedente vinculante N° 0987-2014-PA/TC, y en el inciso d) del artículo 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. En consecuencia, se declara sin más trámite la improcedencia del RAC.

En consecuencia, se advierte que las sentencias interlocutorias denegatorias permiten, a través de estos **cuatro criterios desarrollados, rechazar de plano gran parte de las demandas que comúnmente llegan a conocimiento del TC.**

IV. POSICIONES CONTRARIAS A LAS SENTENCIAS INTERLOCUTORIAS DENEGATORIAS

Pese a la relevancia constitucional para el ejercicio de la defensa jurídica del precedente vinculante STC N° 0987-2014-PA/TC emitido por el Tribunal Constitucional, que permite un avocamiento a aquellos procesos de tutela urgente que requieren un tratamiento inmediato, existen magistrados contrarios a dicho precedente, como es el caso de los jueces Blume Fortini y Ferrero Costa, quienes se han pronunciado en contra del **uso excesivo y desmedido** que se hace del referido precedente para declarar improcedente demandas de tutela. Estos argu-

mentos jurídicos se pueden revisar en el Expediente N° 00257-2016-PA/TC, desestimado in limine por el Tribunal Constitucional al considerar que el pedido de nulidad de la resolución que impedía la ejecución de la liquidación de los bienes conyugales no constituía una materia de especial trascendencia constitucional.

Consideran ambos magistrados que este uso desmedido del precedente vinculante in comento puede afectar gravemente la tutela jurisdiccional efectiva y el derecho de defensa que le asiste a todo justiciable, más aún cuando advierten que el ejercicio del precedente, por ejemplo, en el caso de contravenir un precedente vinculante, implicaría que dicho precedente no podría ser revaluado, mejorado o cambiado por el TC, lo que significaría una grave afectación al derecho de defensa, a la tutela jurisdiccional efectiva y a un debido proceso.

En la STC N° 00257-2016-PA/TC, Blume Fortini, en su fundamento de voto señala que:

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.

Por su parte, Ferrero Costa arguye que:

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.

V. CONCLUSIONES

Aun cuando existan controversias por la aplicación de los fundamentos que permiten la emisión de sentencias interlocutorias denegatorias, no podemos dejar de señalar que estas sentencias permiten garantizar un adecuado tratamiento a los procesos de tutela urgente, a fin de evitar lo que acontecía anteriormente, cuando todo era “amparizable”, generando una indiscriminada alta carga procesal no solo para los órganos jurisdiccionales y el Tribunal Constitucional, sino también para los órganos de defensa jurídica del Estado a nivel nacional. Consideramos que todo puede ser perfectible en el tiempo y será el Tribunal Constitucional que evaluará y determinará las mejoras correspondientes en salvaguarda de un Estado de Derecho acorde a la protección de la Constitución y de los derechos fundamentales. Mientras tanto, es un gran aporte del TC para la defensa jurídica lo establecido en el Precedente N° 00987-2014-PA/TC, que debe ser observado y aplicado para el buen ejercicio de la defensa que atañe a todas las procuradurías públicas del país.