



UNIVERSIDAD
DE PIURA

REPOSITORIO INSTITUCIONAL
PIRHUA

UN CASO DE AMPARO CONTRA AMPARO: ¿TIENEN DERECHOS CONSTITUCIONALES LAS PERSONAS JURÍDICAS PÚBLICAS?

Luis Castillo-Córdova

Perú, febrero de 2004

FACULTAD DE DERECHO

Área departamental de Derecho

Castillo, L. (2004). Un caso de amparo contra amparo: ¿Tienen derechos constitucionales las personas jurídicas públicas? *Revista Peruana de Jurisprudencia*, (36), 15-39



Esta obra está bajo una [licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú](#)

Repositorio institucional PIRHUA – Universidad de Piura

I. Introducción II. Intervención de la Sala suprema en los procesos constitucionales de amparo III. El derecho internacional sobre derechos humanos. IV. Acción de amparo contra resoluciones emanadas de un proceso irregular. 1. *Procedencia del amparo*. 2. *Significado del proceso irregular*. a) Derechos constitucionales del procesado en el artículo 139 CP. b) Derechos procesales constitucionales fuera del artículo 139 CP. IV. Amparo contra Amparo. 1. *Justificación de la figura*. 2. *Condiciones para su procedencia*. a) La violación del debido proceso debe ser evidente. b) Se debe haber agotado todos los recursos que la ley prevé al procesado para impugnar la resolución irregular. c) La demanda debe centrarse solamente en aspectos estrictamente formales del debido proceso. d) La sentencia definitiva obtenida en el irregular proceso de amparo no debe tener carácter favorable a la parte actora. e) La sentencia que se impugna por irregular no debe haber sido emitida por el Tribunal Constitucional. V. Titularidad de derechos constitucionales por parte de las personas jurídicas públicas. 1. *No titularidad como principio general*. a) Titularidad de derechos constitucionales por parte de personas jurídicas privadas. b) Titularidad de derechos constitucionales por parte de personas jurídicas de derecho público. 2. *¿Excepciones al principio general?* a) Significado del artículo 6.4 de la ley 23506. b) Circunstancias que avalarían las excepciones c) Excepciones en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. i) El derecho de propiedad. ii) el derecho al debido proceso VI. Valoración final.

I. INTRODUCCIÓN

El Exp. 0200-2002-AA/TC, de 15 de octubre de 2002 resuelve una acción de amparo interpuesta por el Ministerio de pesquería (a través de su procurador público) contra los magistrados de la Sala de Derecho público de la Corte superior de justicia de Lima.

Esta acción de amparo tiene su origen en otra acción de amparo que la Corporación del Mar S. A. había interpuesto contra el Ministerio de pesquería, la misma que fue declarada fundada ordenándose la inaplicación de la Resolución Ministerial N.º 247-99-PE. Precisamente, la última instancia en conocer de esta acción de amparo fue la Sala de Derecho público de la Corte superior de justicia, cuya resolución es la que se impugna y que da lugar posteriormente a la resolución del Tribunal Constitucional que ahora se comenta.

De esto, la cuestión que rápidamente se plantea es la de determinar si una entidad pública puede interponer una acción de garantía, como lo ha hecho el Ministerio de pesquería. Pero la afirmación o negación de esta posibilidad dependerá de la respuesta que se dé a una pregunta previa: ¿titularizan derechos constitucionales las personas jurídicas públicas?



Y es que, si las acciones de garantía como la acción de amparo está dirigida a proteger derechos constitucionales, entonces, el Ministerio de pesquería habrá interpuesto correctamente una demanda de amparo, sólo si previamente se ha aceptado que se le ha violado un derecho constitucional que él titulariza.

Sin embargo, ésta siendo la principal no es la única cuestión que puede plantearse de la sentencia del Tribunal Constitucional que ahora se comenta. Por ello, adicional y brevemente se abordarán puntos como la intervención de la Corte suprema en las acciones de amparo; el derecho internacional sobre derechos humanos; y la acción de amparo contra resoluciones emanadas de un procedimiento irregular.

Un último apunte antes de entrar a estudiar estos puntos. Cuando se tenga que hacer referencia a algún considerando de la sentencia al Exp. 0200–2002–AA/TC, no se hará como nota de pie de página –como se hará con otras sentencias de nuestro Tribunal Constitucional que serán citadas– sino que se hará en el cuerpo del texto mismo.

II. INTERVENCIÓN DE LA SALA SUPREMA EN LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES DE AMPARO

En los procesos de amparo contra resoluciones judiciales emanadas de un procedimiento irregular, la segunda y última instancia judicial es la Sala de derecho constitucional y social de la Corte suprema de justicia. La primera instancia la constituye la Sala superior correspondiente. Así se desprende del apartado 4 de la Cuarta disposición transitoria de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), la misma que remite al artículo 29 de la Ley 23506 para determinar ante quien se interpone la demanda y quien actúa como primera instancia.

Según el mencionado artículo 29, la demanda de amparo cuando la vulneración del derecho constitucional se ha producido por una orden o resolución judicial, se debe interponer ante la Sala superior correspondiente, la misma que encargará a un juez civil “su trámite”. Esto significa que el órgano que tramita la demanda no es el mismo que falla en primera instancia. La demanda se interpone ante la Sala superior, el juez es quien la tramita y la misma Sala es la que resuelve.

Es importante mencionar este asunto –aunque sea por un momento– porque esto mismo no ocurre cuando la demanda interpuesta es un habeas corpus. En estos casos, no interviene en el proceso ninguna de las Salas supremas. Según el apartado 3 de la Cuarta disposición transitoria de la LOTIC, el recurso extraordinario se interpone “contra la resolución denegatoria que expide el Tribunal Constitucional”, es decir, contra la resolución que expide la Sala penal correspondiente.

Y es que, el habeas corpus se interpone ante la Sala superior penal, ésta designa a un juez penal no sólo para que tramite la demanda – como ocurre con la demanda de amparo– sino también para que resuelva en primera instancia (artículo 15 de la Ley 23506). De modo que en estos caso, el juez penal es la primar instancia, la Sala penal la segunda instancia y es contra la resolución que expida ésta, que procede interponer el recurso extraordinario ante el Tribunal Constitucional.

Por tanto, la intervención de la Corte suprema sólo se verifica en los casos de acción de amparo cuando, a través de ésta, se quiera cuestionar una decisión judicial emanada de un procedimiento irregular.

III. EL DERECHO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS

En la sentencia bajo análisis, y hablando de la acción de amparo como un proceso idóneo para determinar y hacer cesar violaciones a derechos constitucionales o fundamentales¹, el Tribunal Constitucional invoca el derecho de toda persona “a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución” (fundamento jurídico 1.a), derecho que se recoge en el artículo 25.1 de la Convención americana de derechos humanos, y lo aplica al caso porque la mencionada Convención “forma parte de nuestro derecho” (Ibidem). Esta afirmación del Tribunal Constitucional es verdadera, sin embargo, merece algunos comentarios.

¿Porqué es que la Convención americana forma parte de nuestro derecho interno? La Convención americana y todos los tratados y convenios internacionales firmados por el Presidente del Estado peruano, ya sea con o sin la intervención previa del parlamento, forman parte del derecho nacional porque así lo ha estipulado el Constituyente peruano: “Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”, reza el artículo 55 de la Constitución peruana (CP).

Sin embargo, cuando se trata de tratados referidos a Derechos humanos, se hace necesario hacer una precisión adicional. La Cuarta disposición final y transitoria de la Constitución establece que las normas iusfundamentales contenidas en la Constitución peruana deberán interpretarse –y aplicarse, por tanto– “de conformidad” con la norma internacional vinculante para el Estado peruano que esté referida a los derechos de la persona.

Esto, en buena cuenta, viene a significar no sólo que el derecho internacional sobre derechos humanos forma parte del derecho peruano, sino que, además, ese derecho internacional termina de definir el significado de las normas que reconocen y regulan derechos en la Constitución peruana. Es decir, el contenido jurídico de los derechos constitucionales (también llamado “contenido esencial de los derechos constitucionales”)², se define no sólo según lo que el dispositivo constitucional peruano

¹ El Tribunal Constitucional ha empleado indistintamente las expresiones “derechos constitucionales” y “derechos fundamentales”. Así, por ejemplo, tiene declarado que “[e]sta condición de los *derechos fundamentales* y su eficacia directa en las relaciones entre privados, entre nosotros, no es solamente la proclamación de un postulado retórico sin aplicación práctica, sino un postulado perfectamente accionable, en el plano jurisdiccional, ante su incumplimiento o trasgresión. (...). *Los derechos constitucionales*, como antes se ha dicho, deben respetarse en las relaciones entre particulares”. Exp. 0410–2002–AA/TC, de 15 de octubre de 2002, f. j. 7. La cursiva es añadida.

² El Tribunal Constitucional emplea indistintamente la expresión “contenido esencial” de los derechos fundamentales (0014–2002–AI/TC, de 21 de enero de 2002, f. j. 93); y la



diga sobre un derecho en particular, sino que se define también según las disposiciones internacionales sobre derechos humanos.

Y algo más, como se trata de interpretación de normas, ayuda a la definición de los contornos del contenido jurídico de los derechos reconocidos en la Constitución peruana, los criterios jurisprudenciales que los Tribunales internacionales formulan en aplicación del derecho internacional sobre derechos humanos.

Por todo ello, hace bien el Tribunal Constitucional en invocar el derecho internacional (en este caso la Convención americana) para resolver casos de derecho interno relacionados con normas constitucionales que reconocen o regulan derechos.

IV. ACCIÓN DE AMPARO CONTRA RESOLUCIONES EMANADAS DE UN PROCESO IRREGULAR

1. *Procedencia del amparo*

Como se ha dicho, el Ministerio de pesquería interpuso demanda de amparo contra los vocales de la Sala de derecho público de la Corte superior de justicia de Lima, con base en el argumento de que la resolución emitida por los referidos vocales había vulnerado el derecho constitucional al debido proceso que decía el Ministerio titularizar.

Más allá de lo acertado o no de la aseveración sobre la titularidad de derechos constitucionales por parte del Ministerio de pesquería, asunto que será tratado como cuestión final de este trabajo, lo que ahora conviene decir es que la figura que entra en juego en este caso es la procedencia de la demanda de amparo contra resoluciones que son expedidas en el seno de un proceso irregular.

Esta figura tiene base en el mismo texto constitucional cuando se dispone que la acción de amparo “no procede contra resoluciones judiciales emanadas de un procedimiento regular” (artículo 200.2 CP). Complementariamente, es una causal de improcedencia de la acción de amparo cuando se la pretende interponer contra resoluciones judiciales emanadas de un procedimiento irregular (artículo 6.2 Ley 23506), al punto que, de ocurrir, el juez queda habilitado a rechazar de plano la acción (artículo 14 Ley 25398).

Una interpretación *contrario sensu* de estas disposiciones llevan a afirmar la procedencia de la acción de amparo contra una resolución que es producto de un proceso tramitado irregularmente.

2. *Significado del proceso irregular*

Afirmada esta procedencia, lo que cabe preguntarse es cuándo se configura la irregularidad en un proceso al punto que la sentencia obtenida en su seno sea pasible de ser impugnada mediante una acción de garantía.

expresión “contenido constitucionalmente protegido” (por todas cfr. Exp. 0010–2002–AI/CT, de 03 de enero de 2003, f. j. 109), para significar aquel contenido de los derechos constitucionales que es indisponible para el legislador en particular y para el Poder político en general.

La respuesta a esta pregunta la da el mismo Tribunal Constitucional en el caso que se comenta cuando afirma que existe proceso irregular “cuando se violan las reglas del debido proceso” (fundamento jurídico 1.b). Esto significa que “proceso regular” equivale a decir “debido proceso”.

Así lo tiene manifestado el Tribunal Constitucional en una de sus líneas jurisprudenciales: “como ya se ha dejado sentado como principio jurisprudencial de obligatorio cumplimiento (...), el que el amparo no proceda contra resoluciones judiciales, se encuentra inexorablemente condicionado a que éstas sean *expedidas en franco y absoluto respeto del contenido esencial del derecho al debido proceso*, característica que permite identificar cuándo se está o no frente a un proceso regular”³.

De esta manera, la cuestión se traslada de preguntarse por el proceso irregular a preguntarse por el proceso debido. En efecto, una vez definido el debido proceso, sólo hará falta la negación de alguno de sus significados para definir como irregular el proceso.

a) Derechos constitucionales del procesado en el artículo 139 CP

¿Cuándo existe un debido proceso? La respuesta la formula también el Tribunal Constitucional al afirmar –en el f. j. 1.b de la sentencia que ahora se comenta– que el debido proceso se configura por el respeto a las siguientes reglas procesales constitucionalmente consagradas:

- _ El derecho a la jurisdicción predeterminada por ley.
- _ El derecho a los procedimientos preestablecidos.
- _ El principio de cosa juzgada.
- _ El derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.
- _ El derecho a la pluralidad de instancias.
- _ El principio de no dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley.
- _ El principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal.
- _ El principio de no ser penado sin proceso judicial.
- _ La aplicación de la ley más favorable al procesado.
- _ El principio de no ser condenado en ausencia.
- _ La no privación del derecho de defensa.

Esta lista de reglas procesales que formula el Tribunal Constitucional no es una lista cerrada. Se trata de una lista abierta (como lo confirma el “etcétera” que figura al

³ Exp. 0611–1997–AA/TC, de 02 de septiembre de 1997. La cursiva de la letra es añadida.



final del mencionado f. j. 1.b), que debe completarse con las otras reglas procesales que puedan encontrarse o derivarse del texto constitucional.

El primer lugar donde se ha de buscar esas otras reglas procesales es en el artículo 139 CP. Como dijo el Tribunal Constitucional en otra oportunidad, “la acción de hábeas corpus no es un instrumento ordinario de revisión de resoluciones judiciales, y sólo es procedente su ejercicio contra resoluciones judiciales si se comprueba que han emanado de un procedimiento irregular *al haber existido afectación al debido proceso, en cualquiera de las variantes previstas por el artículo 139º de la Constitución*”⁴.

De modo que, a la lista antes mencionada se debe agregar, al menos, las siguientes reglas procesales de rango constitucional contenidas en el artículo 139 CP:

- _ Prohibición de procesos judiciales por comisión o delegación (inciso 1).
- _ Ninguna autoridad puede abocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones; ni dejar sin efectos resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución (inciso 2).
- _ La publicidad de los procesos, salvo disposición contraria de la ley (inciso 4).
- _ El principio de que toda persona debe ser informada, inmediatamente y por escrito, de las causas o razones de su detención (inciso 15).
- _ El principio de la gratuidad de la administración de justicia y de la defensa gratuita para las personas de escasos recursos; y para todos, en los casos que la ley señala (inciso 16).
- _ La prohibición de ejercer función judicial por quien no ha sido nombrado en la forma prevista por la Constitución o la ley (inciso 19). Consecuentemente, “[l]as acciones de garantía también son pertinentes si una autoridad judicial fuera de un procedimiento que es de su competencia, emite una resolución o cualquier disposición que lesione un derecho constitucional” (artículo 5 de la Ley 23506)⁵.

⁴ Exp. 0362-1996-HC/TC, de 12 de junio de 1998, f. j. 4. Este mismo criterio se repite textualmente en el Exp. 0887-1997-HC/TC, de 19 de noviembre de 1998, f. j. 4. La cursiva de la letra es agregada.

⁵ Complementariamente, no convertirían en irregular un proceso a fin de ser cuestionado vía una acción de garantía, los siguientes principios recogidos en el artículo 139 CP:

- _ La indemnización por errores judiciales en los procesos penales y por las detenciones arbitrarias (inciso 7).
- _ La participación popular en el nombramiento y en la revocación de magistrados (inciso 17).
- _ La obligación del Poder ejecutivo de prestar su colaboración que en los procesos le sea requerida (inciso 18).
- _ El derecho de toda persona de formular análisis y críticas de las resoluciones y sentencias judiciales, con las limitaciones de ley (inciso 20).
- _ El derecho de los reclusos y sentenciados de ocupar establecimientos adecuados (inciso 21).
- _ El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad (inciso 22).

Todas estas –llamadas por el Tribunal Constitucional– reglas procesales, tienen en común su directa vinculación con el normal desarrollo y buen final del proceso, en la medida que –en definitiva– constituyen derechos constitucionales de las personas en cuanto partes de un proceso determinado, derechos que vienen formulados como principios y garantías de la función jurisdiccional. De ahí que correctamente se hable de “derechos humanos del procesado o enjuiciado”⁶.

De lo que se trata, entonces, cuando se habla de la procedencia de las acciones de garantía contra resoluciones emanadas de un procedimiento irregular, es de la protección de los derechos constitucionales de los procesados. De ahí que en vez de la expresión “reglas procesales constitucionalmente consagradas”, es mejor hablar de “derechos constitucionales de naturaleza procesal”.

b) Derechos procesales constitucionales fuera del artículo 139 CP

Sin embargo, el artículo 139 de la Constitución no es el único lugar en la Constitución en el que pueden encontrarse estos derechos constitucionales de naturaleza procesal. Así, y sólo a título de ejemplo, se puede afirmar que la contravención del artículo 103 CP transforma en irregular a un proceso, ya sea porque se enjuicia a una persona en aplicación retroactiva de una ley penal para empeorar su situación, ya porque debiéndose aplicar retroactivamente una ley penal, no se ha hecho⁷.

De igual forma, se puede considerar como irregular un proceso por haberse vulnerado un derecho procesal no recogido expresamente en la norma constitucional, pero que se desprendía de ella misma (derecho constitucional implícito)⁸. Por ejemplo, en un caso en el que el beneficiario de la acción de garantía invocaba el transcurso en exceso del plazo máximo que tenía el juez penal para emitir sentencia, el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda por vulneración del derecho constitucional tácito a obtener respuesta judicial en un plazo razonable⁹.

⁶ GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *Derecho procesal constitucional*. Temis, Bogotá 2001, p. 164.

⁷ Tuvo la oportunidad el Tribunal Constitucional en otro caso de afirmar que “de lo expuesto en la demanda se infiere que el presunto acto lesivo afectaría el principio de retroactividad benigna de la ley penal consagrado por el segundo párrafo del artículo 103 de la Constitución Política del Estado; en tal sentido, un cuestionamiento de tal naturaleza no puede considerarse una mera *anomalía* susceptible de ser impugnada a través de los recursos que la ley le franquea dentro del propio proceso penal, sino que constituye una *irregularidad* en la medida en que se halla de por medio la presunta infracción a un principio de rango constitucional en el proceso penal”. Exp. 0806–2000–HC/TC, de 18 de enero de 2001, f. j. 3.

⁸ Sobre derechos constitucionales implícitos en la Constitución peruana, cfr. CASTILLO CORDOVA, Luis. *Elementos de una teoría general de los derechos constitucionales*. Universidad de Piura – Ara editores, Lima 2003, ps. 93–94.

⁹ Así se manifestó el mencionado Tribunal: “el no haberse decretado la libertad inmediata del accionante tras la culminación de los treinta meses de detención, obligándole por el contrario, a que permanezca detenido ad infinitum, so pretexto de un equivocado concepto de la tramitación procesal; sólo puede significar que efectivamente se han transgredido todas las previsiones jurídicas que garantizan un proceso debido o regular, y que dicha situación, ha comprometido, en particular, la eficacia o existencia de uno de aquellos derechos innominados constitucionalmente pero a la par consustanciales a los principios del Estado Democrático de Derecho y la dignidad de la persona a los que se



Y en fin, incluso se podría acudir exclusivamente al derecho internacional sobre derechos humanos –al que se hizo alusión anteriormente– para fundamentar el quebrantamiento del debido proceso, cuando ahí se recoge un derecho humano de naturaleza procesal, como puede ser el que subyace al principio *non bis in dem*¹⁰.

V. AMPARO CONTRA AMPARO

1. *Justificación de la figura*

Si se tiene en cuenta que de lo que se trata es de la protección de los derechos constitucionales de las partes en un proceso y, además, si se repara en que dan lugar a proceso también las acciones constitucionales como el amparo, entonces no cabe duda que el amparo debe proceder para defensa de derechos constitucionales que haya podido lesionar el juez o sala que conocía de otro amparo.

De ahí que se hable de “amparo contra amparo”, como lo hace el Tribunal Constitucional en la sentencia que ahora se comenta, y afirme que “es una modalidad de esta acción de garantía ejercida contra resoluciones judiciales” (fundamento jurídico 1.c). Y es que, como bien ha dicho el referido Tribunal, “el sentido de la norma radica en la posibilidad real, de que los magistrados del Poder Judicial puedan, en un proceso de amparo, convertirse en potenciales transgresores de la Constitución” (fundamento jurídico 1.d).

2. *Condiciones para su procedencia*

El Tribunal Constitucional ha establecido que para la procedencia de un amparo contra una resolución judicial emanada de un proceso de amparo irregular, deben cumplirse las condiciones que a continuación se pasan a comentar.

a) La violación del debido proceso debe ser evidente

Esta exigencia está recogida en el fundamento jurídico 2.a de la sentencia que es objeto de comentario. Esta exigencia tiene su razón de ser en la misma naturaleza de los procesos activados mediante una acción de garantía como es el amparo.

En efecto, en los procesos de amparo no existe etapa probatoria (artículo 13 Ley 25398), de modo que la alegada vulneración de un derecho constitucional debe estar debidamente acreditada de forma que, con la sola presentación de la demanda, las instrumentales que a ella se anexasen e incluso con una posible y “rápida actuación de diligencias” (artículo 13 Ley 25398), quede debidamente acreditada la irregularidad del proceso y con ello la vulneración del derecho constitucional de naturaleza procesal.

refiere el Artículo 3° de la Constitución Política del Estado, como lo es sin duda, el derecho a un plazo razonable en la administración de justicia”. Exp. 1034–2000–HC/TC, de 18 de enero de 2000, f. j. 3.

¹⁰ En una ocasión manifestó el Tribunal Constitucional lo siguiente: “el Tribunal Constitucional, al ingresar a evaluar el fondo de la controversia, debe precisar que aunque se ha alegado la violación de un número bastante amplio de derechos constitucionales, el que podría haberse agraviado es –en puro rigor– fundamentalmente el principio *non bis in idem*, principio que conforma uno de los contenidos esenciales del derecho al debido proceso –según se desprende de la cláusula 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos– y que, desde luego, no solamente cabe extenderlo, en lo que a su reconocimiento y protección se refiere, al caso de las infracciones que eventualmente puedan resultar en el ámbito de los órganos que ejercen funciones jurisdiccionales, pues, como ya se ha tenido oportunidad de precisar con anterioridad, también es vinculante para el caso de los órganos de la Administración cuando ejercen sus potestades sancionatorias”. Exp. 0258–1999–AA/TC, de 09 de marzo de 2000, f. j. 4.

- b) Se debe haber agotado todos los recursos que la ley prevé al procesado para impugnar la resolución irregular

Esta segunda exigencia se encuentra recogida en el fundamento jurídico 2.b de la sentencia del Tribunal Constitucional bajo comentario. Este requisito significa que una vez configurada la agresión del derecho constitucional de naturaleza procesal, el afectado no tiene la posibilidad de interponer otro amparo en defensa de su derecho, si antes no ha interpuesto todos los recursos procesales que la ley le confiere a fin de obtener un fallo distinto.

Si bien esta exigencia no podría tener mucho sentido para cuando el supuesto proceso irregular es de naturaleza distinta al iniciado mediante una acción de garantía (un proceso judicial ordinario, por ejemplo), sí tiene sentido en los “procesos irregulares” de amparo, pues en estos casos aunque se habilite al afectado en su derecho constitucional a acudir al amparo inmediatamente después de configurada la violación constitucional, se le estará permitiendo ir a un proceso de la misma naturaleza en el cual está: un proceso de defensa de derechos constitucionales.

- c) La demanda debe centrarse solamente en aspectos estrictamente formales del debido proceso

Esta nueva exigencia la menciona el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 2.c. Cuando una acción de amparo se interpone contra resoluciones judiciales emanadas de un procedimiento irregular, no se pretenderá cuestionar el fondo del asunto que fue resuelto mediante la sentencia irregular. Lo único que se pretenderá es –como toda acción de garantía– regresar las cosas al estado anterior de la vulneración del derecho constitucional.

Como el derecho afectado es uno de naturaleza procesal, entonces lo único que se cuestionará es la regularidad del proceso y se solicitará se ordene regresar al acto procesal inmediatamente anterior a la comisión de la irregularidad. Pues bien, este requisito que se comenta se refiere precisamente a eso y no a que se deseche la posibilidad de hablar en estos casos también de debido proceso material¹¹.

Por eso es que –como ha dicho el Tribunal Constitucional en esta sentencia– en el amparo contra amparo se excluye “toda posibilidad de análisis sobre el fondo controvertido en el proceso constitucional cuestionado” (fundamento jurídico 2.c).

- d) La sentencia definitiva obtenida en el irregular proceso de amparo no debe tener carácter favorable a la parte actora

Esta cuarta exigencia de procedencia del amparo contra amparo la recoge el Alto Tribunal en el fundamento jurídico 2.d. Esta exigencia viene justificada por lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 23506, en el que se dispone que “la resolución final constituye cosa juzgada únicamente si es favorable al recurrente”.

Quiere esto decir que, si la sentencia de amparo que pone fin al “proceso irregular” contiene un fallo que favorece al demandante, entonces no se podrá interponer contra ella un nuevo amparo. Sin embargo, esto se debe precisar.

¹¹ Dimensión material admitida por el Tribunal Constitucional en el caso que es objeto de comentario en este trabajo. En efecto, el mencionado Tribunal ha manifestado que “El debido proceso implica el respeto, dentro de todo proceso, de los derechos y garantías mínimas con que debe contar todo justiciable, para que una causa pueda tramitarse y resolverse en justicia”. F. j. 3.



El mencionado artículo 8 necesita de reformulación en varios puntos de su contenido y uno de ellos es precisamente el que ahora se comenta. En el ordenamiento jurídico peruano el valor de cosa juzgada no es absoluto sino que es relativo¹². Esto supone aceptar que, a la vez que el principio de seguridad jurídica, entra en juego también el valor justicia. Ésta aceptación conduce necesariamente a rechazar una vigencia absoluta e incondicionada tanto del principio como del valor mencionados, y –por el contrario– exige buscar una vigencia armoniosa y ajustada entre ambos, lo que supondrá precisamente la vigencia relativa del principio de cosa juzgada¹³.

Con lo cual, sólo se habrá configurado efectivamente cosa juzgada si la sentencia ha sido obtenida como resultado de un respeto pleno a todas las exigencias del debido proceso¹⁴.

e) La sentencia que se impugna por irregular no debe haber sido emitida por el Tribunal Constitucional

Esta quinta y última exigencia la trae reconocida el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 2. e. La sentencia que se impugna mediante un nuevo amparo debe provenir del Poder judicial y en ningún caso se puede cuestionar vía amparo la emitida por el Tribunal Constitucional.

Esto, a decir del mismo Tribunal, es así porque él es el Supremo intérprete de la Constitución y “deviene en imposible que sus resoluciones sean inconstitucionales” (f. j. 2.e).

Curiosa afirmación y justificación que sólo tiene sentido en base a la consideración de su infabilidad y a la defensa efectiva de la Constitución, cuando ni una ni otra pueden admitirse sin aceptar el riesgo de que así no sea, pues –como se sabe– los miembros del Tribunal son elegidos por un órgano político (el parlamento) la mayor de las veces en función de consideraciones sólo políticas.

Por lo demás, esta exigencia viene a relativizar el segundo de los requisitos comentado líneas arriba. Y lo relativiza en el sentido que el afectado no tiene porqué agotar “todos los recursos que le franquea la ley al justiciable” (fundamento jurídico 2.b), pues no es que *pueda no interponer* el recurso extraordinario que le prevé el artículo 41 de la LOTC, sino que *debe no interponerlo* si quiere tener la posibilidad luego de cuestionar vía amparo una resolución obtenida en un proceso de amparo.

¹² De hecho la misma norma procesal civil así lo confirma al admitir la figura de la cosa juzgada fraudulenta (artículo 178 CPC).

¹³ Como se ha escrito, “la cosa juzgada no puede otorgar el carácter de inmutabilidad a una resolución con el afán de favorecer la seguridad jurídica, cuando dicha resolución sea producto de un proceso en el que resulte manifiesta la violación de reglas básicas del debido proceso. Del mismo modo, el valor justicia no puede ser invocado siempre y en todos los casos para pedir una nueva revisión del caso resuelto “injustamente”, sino solamente cuando el sentido del fallo es expresión necesaria de la trasgresión manifiesta del proceso debido, de modo que existe la posibilidad que si esta trasgresión no hubiese ocurrido, otro habría sido el fallo”. CASTILLO CÓRDOVA, Luis. *Oportunidad en la interposición de las acciones de garantía contra resoluciones judiciales emanadas de un procedimiento irregular*. Revista de Derecho de la Universidad de Piura, número 4, 2003, ps. 67 y 68.

¹⁴ En este sentido, tiene dicho el Tribunal Constitucional en otro caso que “no cabe invocar el principio de inmutabilidad absoluta de una sentencia que aparentemente adquirió la calidad de cosa juzgada ni la garantía de la administración de justicia a que se refiere el artículo 139º, inciso 2) de la Constitución Política del Estado, cuando no ha existido un auténtico y verdadero proceso judicial en el que se respeten los derechos procesales constitucionales, sino, por el contrario, un proceso llevado en forma irregular”. Exp. 0379–1997–AA/TC, de 22 de julio de 1999, f. j. 6.

VI. TITULARIDAD DE DERECHOS CONSTITUCIONALES POR PARTE DE LAS PERSONAS JURÍDICAS PÚBLICAS

Establecidas las exigencias para hacer procedente un amparo contra la resolución judicial producida al interior de un proceso de amparo supuestamente irregular, el Tribunal Constitucional regresa al caso que conoce para determinar si se cumplen con estos presupuestos a fin de declarar fundada o no la acción de amparo. Por eso afirma que “[d]ebe entonces establecerse si la sentencia cuestionada ha sido expedida dentro de un proceso en el que se han respetado los derechos que conforman el debido proceso” (fundamento jurídico 5).

El primer requisito es que la violación del debido proceso sea manifiesta. Pues bien, en tanto que la demandante en amparo –el Ministerio de pesquería– afirmó que “en el desarrollo del proceso se le desvió de la jurisdicción predeterminada por la ley” (antecedentes, primer párrafo), el Tribunal Constitucional afirmó que “no se evidencia vulneración del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva (...). Tampoco existe vulneración del derecho de defensa” (fundamento jurídico 6). Por ello concluyó que “el Ministerio de Pesquería en ningún momento se encontró en un estado de indefensión, ni se vulneró algún derecho que integra el debido proceso, y la sentencia se expidió en un proceso regular; por estas razones no debe estimarse la acción de amparo” (fundamento jurídico 7).

Esta solución a la que arriba el Tribunal Constitucional, así como los argumentos que emplea para sustentarla, abre la principal cuestión que se formuló al inicio de este trabajo: las personas jurídicas públicas ¿pueden titularizar derechos constitucionales? A continuación se intentará dar respuesta a esta cuestión.

1. *No titularidad como principio general*

a) Titularidad de derechos constitucionales por parte de personas jurídicas privadas

De los derechos recogidos en la Constitución peruana, claramente hay los que sólo pueden ser predicados respecto de la persona natural individualmente considerada, como por ejemplo, los derechos a la vida, a la libertad de tránsito, a la salud, al voto, etc.

Pero también existen aquellos derechos que pueden predicarse igualmente de las personas jurídicas privadas (o grupos de personas asociadas), como por ejemplo el derecho de propiedad, el derecho de inviolabilidad de domicilio, el derecho al honor, etc.

Así, las personas jurídicas privadas o grupos de personas (como un ente distinto a sus miembros), también son titulares de derechos constitucionales en la medida que estos derechos les pueden ser atribuidos por su propia naturaleza.

En esta línea, la doctrina del Tribunal Constitucional se ha decantado por aceptar que las personas jurídicas de derecho privado puedan ser titulares de derechos constitucionales a efectos de poder reclamarlos judicialmente, o protegerlos a través de acciones de garantía. El fundamento de esta finalidad, la encuentra nuestro Alto Tribunal en el artículo 2.17 de la Constitución¹⁵, y –a su entender– la persona jurídica privada puede titularizar derechos constitucionales directa como indirectamente.

¹⁵ Así se manifestó el Tribunal Constitucional: [t]al titularidad de los derechos por las personas jurídicas de derecho privado se desprende implícitamente del artículo 2º, inciso



Sobre la primera forma de titularización dijo que “en la medida en que las organizaciones conformadas por personas naturales se constituyen con el objeto de que se realicen y defiendan sus intereses, esto es, actúan en representación y sustitución de las personas naturales, muchos derechos de éstos últimos se extienden sobre las personas jurídicas”¹⁶.

Y es que, como afirma el Supremo intérprete de la Constitución, “[u]na interpretación contraria concluiría con la incoherencia de, por un lado, habilitar el ejercicio de facultades a toda asociación –entendida en términos constitucionales y no en sus reducidos alcances civiles– y, por otro, negar las garantías necesarias para que tal derecho se ejerza y, sobre todo, puedan ser susceptibles de protección”¹⁷.

Y sobre la manera directa de titularizar derechos, ha dicho el Tribunal Constitucional que “no sólo de manera indirecta las personas jurídicas de derecho privado pueden titularizar diversos derechos fundamentales. También lo pueden hacer de manera directa. En dicho caso, tal titularidad no obedece al hecho de que actúen en sustitución de sus miembros, sino en cuanto a sí mismas y, naturalmente, en la medida en que les sean extendibles. Por tanto, considera el Tribunal, que la ausencia de una cláusula, como la del artículo 3.º de la Constitución de 1979, no debe interpretarse en el sentido de negar que las personas jurídicas puedan ser titulares de algunos derechos fundamentales o, acaso, que no puedan solicitar su tutela mediante los procesos constitucionales y, entre ellos, el amparo”¹⁸.

Por todo ello, y dependiendo del contenido del derecho constitucional que se trate, las personas jurídicas privadas pueden perfectamente titularizar derechos con rango constitucional, ya sea de modo indirecto como directamente.

b) Titularidad de derechos constitucionales por parte de personas jurídicas de derecho público

Si bien este razonamiento y consecuente argumentación no cobran dificultad para cuando se trata de personas jurídicas privadas, la cuestión se complica –y mucho– para cuando se intenta determinar si es aplicable y hasta qué punto lo es, atribuir también a las personas jurídicas de naturaleza pública la titularidad de derechos constitucionales.

En línea de principio se debe desechar –y además, rápidamente– tal posibilidad. Ello debido a que pertenece a la esencia de los derechos constitucionales, la finalidad de

17), de nuestra Carta Fundamental, pues mediante dicho dispositivo se reconoce el derecho de toda persona de participar en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Este derecho, además de constituir un derecho fundamental por sí mismo, es, a su vez, una garantía institucional, en la medida en que promueve el ejercicio de otros derechos fundamentales, ya en forma individual, ya en forma asociada, por lo que aquí interesa destacar”. Exp. 0905–2001–AA/TC, de 14 de agosto de 2002, f. j. 5.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

proteger y favorecer a la persona humana, obligando al poder político a dejar de hacer o a realizar actos dirigidos al logro de esa finalidad de protección y favorecimiento¹⁹.

Si los derechos constitucionales –que viene a ser lo mismo que derechos humanos y derechos fundamentales en nuestro ordenamiento constitucional–²⁰ pueden definirse como “un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”²¹, entonces está claro que no pueden predicarse de una entidad jurídica pública por no compartir las exigencias de “dignidad, libertad e igualdad humanas”²². No se puede predicar incluso cuando se trate de una garantía de la administración de justicia –como es el caso que es objeto de comentario– que recoge una serie de principios y garantías que no son otra cosa que derechos constitucionales de la persona humana cuando esta es parte de un proceso.

El poder político en general y las dependencias administrativas en particular no tienen atribuidos derechos, lo que tienen atribuidas son competencias, en defensa de las cuales no podrán ser activados mecanismos como el amparo porque éste está destinado sólo a la protección de derechos y, además, de rango constitucional²³.

No parece coherente ni acorde con la esencia y lógica que anima la existencia de los derechos constitucionales, el hecho que el poder político necesite de protección frente a sí mismo, de la misma manera a como lo requeriría una persona particular, natural o jurídica. Y es que “ni el origen, ni el sentido, ni la estructura de los derechos fundamentales permiten fácilmente su extensión a los poderes públicos, en quienes vendrían a concurrir simultáneamente el carácter de sujetos activos y pasivos de los derechos”²⁴.

¹⁹ PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos. *En defensa de la Constitución*. Colección jurídica de la Universidad de Piura, Piura, 1997, ps. 422 y ss.

²⁰ Sobre la identidad entre derechos humanos, derechos fundamentales y derechos constitucionales, cfr. CASTILLO CÓRDOVA, Luis. *Elementos de una...* Ob. cit., ps. 24–31.

²¹ PÉREZ LUÑO, Enrique. *Los derechos fundamentales*. 7ª edición, Tecnos, Madrid 1998, p. 46.

²² Como por ejemplo sí se le podría atribuir, aunque indirectamente, a un conjunto de personas reunidas para formar una persona jurídica privada.

²³ Crítico también se muestra Borea Odría cuando escribe que “[l]os derechos constitucionales aseguran al hombre frente al poder. Los organismos del poder no tienen ‘derechos’, sino competencias de acuerdo al Derecho como sistema, lo que es totalmente diferente. Sin embargo, por una pésima concepción de la posición de los entes que actúan en el sistema jurídico, los titulares de dependencias diversas del poder pretendieron acciones de Amparo frente a lo que ellos consideraron una invasión de sus competencias, las que, como queda dicho, confundieron con un derecho en el sentido constitucional del término”. BOREA ODRÍA, Alberto. *Evolución de las garantías constitucionales*. 2ª edición, Fe de erratas, Lima 2000, p. 104.

²⁴ CRUZ VILLALÓN, Pedro. *Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros; las personas jurídicas*. Revista Española de Derecho Constitucional, año 12, nº 55, Madrid, mayo – agosto 1992, p. 78.



En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha formulado su criterio jurisprudencial en otras sentencias distintas a la que ahora se comenta. Así lo revelan pronunciamientos como el efectuado al referirse a una dependencia administrativa: “el presente proceso constitucional ha sido ejercido por quien adolece de legitimidad para hacerlo, por cuanto la entidad a la que representa el demandante, esto es, *el Ministerio del Interior, carece de derechos constitucionales a título subjetivo y, por ende, no puede reclamar por presunta vulneración o amenaza de vulneración de los mismos*”²⁵.

De igual modo al referirse al ámbito de un procedimiento administrativo contra una persona natural o jurídica de derecho privado, dejó sentado que “*la titularidad de los derechos constitucionales no corresponde a los diversos órganos de la Administración Pública con competencia para resolver la petición, sino concretamente, a los individuos o personas morales que son sometidos a aquél*”²⁶.

2. ¿Excepciones al principio general?

a) Significado del artículo 6.4 de la Ley 23506

Si por la propia naturaleza y lógica interna de los derechos reconocidos constitucionalmente, éstos no pueden ser titularizados por las personas jurídicas de naturaleza pública, entonces la pregunta que corresponde formular es ¿cuál es el significado y alcance de la causal de improcedencia contenida en el artículo 6.4 de la Ley 23506?

El mencionado dispositivo legal establece que es causal de improcedencia de una acción de garantía el ser interpuesta por una dependencia administrativa contra los Poderes del Estado *por los actos efectuados en el ejercicio regular de sus funciones*²⁷.

Esto significa que, con base en una interpretación *contrario sensu*, las acciones de garantía *proceden* cuando es interpuesta por una dependencia administrativa contra un Poder del Estado por los actos efectuados en el ejercicio *irregular* de sus funciones.

Aceptar esta posible interpretación exige igualmente aceptar que las dependencias administrativas en particular y, las personas jurídicas públicas en general, pueden ser titulares de derechos constitucionales.

Ya se argumentó arriba, que esta posibilidad debería ser rechazada. Sin embargo, si se rechaza, el dispositivo legal simplemente perdería toda justificación y lógica interna al punto que lo haría inaplicable. Pero el dispositivo legal está vigente y es –como se verá– incluso invocado por el Tribunal Constitucional para resolver los casos que conoce. ¿Significa esto, entonces, que deberían aceptarse excepciones al principio general de no titularización de derechos constitucionales por parte de una persona jurídica pública?

²⁵ Exp. 0208–1995–AA/TC, de 10 de noviembre de 1998, f. j. 5. La cursiva es añadida.

²⁶ Exp. 1123–2000–AA/TC, de 18 de octubre de 2001, f. j. a. La cursiva es añadida.

²⁷ Algún autor, con razón, ha dicho que la justificación de este dispositivo legal fue evitar situaciones de abuso en el empleo de la acción de amparo, que se estaban dando en los tiempos que en fue promulgada la mencionada ley. Cfr. BOREA ODRÍA, Alberto. *Evolución de las... Ob. cit.*, p. 104.

b) Circunstancias que avalarían las excepciones

Doctrinariamente se ha afirmado que existen algunas circunstancias que permitirían hablar de alguna excepción al mencionado principio general. Se trata de circunstancias dirigidas en la línea de verificar que, en determinados casos, no se podrá desechar absolutamente toda posibilidad de atribuir a las entidades públicas la posibilidad de acudir al órgano judicial en defensa de derechos constitucionales a través de las acciones de garantía.

Esas circunstancias son al menos dos. Primera, “[l]a pluralidad de centros de imputación o de organizaciones dotadas de personalidad jurídica”²⁸, que supondrá relaciones de subordinación a la manera como las hay entre Poder público y los particulares. Y segunda, “[l]a forma de actuación de las distintas Administraciones [la cual] no es uniforme: se desdobra en una actuación en forma soberana a través de actos y contratos administrativos; y una actuación privada, fundamentalmente de gestión patrimonial, en que se aplica el Derecho privado”²⁹.

Ambas circunstancias acercarían la posición de una entidad u órgano estatal, a la posición del particular ante el poder político, de modo que harían factible que aquella tuviese la posibilidad de acudir a la acción de amparo en defensa de alguno de los derechos recogidos en el texto constitucional. Afirmado esto, la cuestión entonces se desplazaría a determinar cuales derechos constitucionales pueden ser éstos que tengan la virtualidad de consentir una excepción al principio general.

c) Excepciones en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Esta cuestión es mejor responderla según el criterio jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Habrá que determinar si este Tribunal ha permitido que alguna dependencia administrativa invoque algún derecho constitucional que decía “suyo”, a fin de hacer posible la interposición de una acción de amparo.

Sin ánimo de un análisis exhaustivo de los posibles derechos y siempre con base en el significado del artículo 6.4 de la Ley 23506, aquí sólo se apuntarán dos derechos constitucionales cuya invocación ha sido admitida por el Tribunal Constitucional como titularizados por una entidad administrativa. Tales derechos son el derecho de propiedad; y el derecho al debido proceso.

i) El derecho de propiedad

En lo que respecta al derecho de propiedad, muchas organizaciones públicas como, por ejemplo, un municipio o una empresa pública, cuentan con un patrimonio propio que, aunque afectado a la consecución de unos fines predeterminados y de carácter social, igualmente como patrimonio atribuido a un ente, puede ser afectado indebidamente o arbitrariamente por algún otro órgano público que, por ejemplo, tenga mayores potestades.

También es claro que aunque ese patrimonio pudo haber provenido de los particulares, no supone que jurídicamente siga perteneciendo a los mismos. De esta manera, se podría afirmar que una entidad administrativa que cuenta con un patrimonio estaría habilitada a interponer la correspondiente acción de amparo cuando otro órgano

²⁸ DÍAZ LEMA, José Manuel. ¿Tienen derechos fundamentales las personas jurídico-públicas? Revista jurídica de Castilla – La Mancha 6, Toledo, abril 1989, p. 173.

²⁹ Ibidem.



de la administración pública pretenda, en ejercicio irregular de sus funciones, afectar ese patrimonio.

En esta misma línea interpretativa se ha manifestado, al menos en una oportunidad, el Tribunal Constitucional. Precisamente, una de las muy pocas oportunidades en las que nuestro Alto Tribunal ha fallado declarando fundada la acción de garantía, ha sido cuando las partes eran dependencias administrativas y una de ellas, la demandante, había invocado una supuesta violación a un también supuesto, derecho a la propiedad.

En este caso, el Tribunal Constitucional se pronunció expresamente por la procedencia de la acción de amparo en defensa del derecho de propiedad invocado por una dependencia administrativa. Se trata del caso Instituto peruano de seguridad social contra la Municipalidad distrital de Jesús María, en el cual el demandante pedía se declaren inaplicables dos ordenanzas municipales emitidas por la demandada mediante las cuales se disponía el cobro del derecho de parqueo en diversas zonas de la ciudad, incluyendo áreas que no constituían vía pública porque eran de propiedad del demandante.

El Tribunal Constitucional analiza, en primer término, el *status* jurídico de la demandante y declara que “si bien el Instituto Peruano de Seguridad Social constituye una entidad autónoma y descentralizada; ello no quita su condición de entidad pública que encierra los términos genéricos de ‘dependencia administrativa’, a que se refiere el Artículo 6º inciso 4) de la Ley 23506”³⁰.

Una vez establecido que se trataba de una persona jurídica de naturaleza pública, el referido Alto Tribunal sin plantearse de modo general y abstracto la cuestión de hasta qué punto una entidad administrativa puede ser titular de derechos constitucionales, pasa a comprobar la titularidad del inmueble en cuestión, para luego analizar si las sendas ordenanzas municipales fueron expedidas por la municipalidad demandada en ejercicio regular o no de sus funciones, análisis que hace por así exigirlo el artículo 6.4 de la Ley 23506.

Finalmente falla declarando fundada la demanda porque, a su entender, “es evidente que las Ordenanzas Municipales cuestionadas, *limitan el libre ejercicio del uso y disfrute del derecho de propiedad del demandante lesionándolo*, por lo que en tales circunstancias se ha producido un ejercicio irregular de funciones por parte de la Municipalidad demandada, resultando fundada la acción interpuesta”³¹.

Lo que se puede concluir de este pronunciamiento del Tribunal Constitucional es que las dependencias administrativas pueden titularizar el derecho constitucional a la propiedad. Es decir, se concluye la capacidad de las personas jurídicas públicas de tener atribuidos derechos constitucionales y, por tanto, interponer a su favor acciones de garantía de derechos constitucionales.

ii) El derecho al debido proceso

En lo que respecta al segundo derecho, el derecho a un debido proceso, se debe afirmar que los derechos, principios y garantías procesales propias de la exigencia constitucional del debido proceso, son perfectamente predicables también del proceso

³⁰ Exp. 0916–1997–AA/TC, de 11 de junio de 1998, f. j. 4.

³¹ Idem, f. j. 9. La cursiva es añadida.

administrativo, de modo que puede hablarse de “debido proceso administrativo” o “proceso administrativo regular”³².

Pues bien, si de lo que se trata es de obligar a los encargados de llevar adelante un procedimiento administrativo –y de resolver sobre las cuestiones que en el mismo puedan plantearse– que se ajusten en su actuación a todos los principios y garantías del debido proceso, entonces no parece que debería haber dificultad en aceptar que, independientemente de la naturaleza jurídica o privada de la persona procesada administrativamente, se debe permitirle –al igual que con el derecho de propiedad– interponer alguna acción de garantía cuando, en ejercicio irregular de sus funciones, otro órgano administrativo ha vulnerado las garantías constitucionales del proceso en el que ha sido parte la dependencia administrativa demandante. Como puede apreciarse, la lógica interna es la misma que la que existe y sustenta el caso para cuando el derecho invocado es el de propiedad.

Este razonamiento parece subyacer a la sentencia del Tribunal Constitucional que se comenta en este trabajo. Es verdad que el Alto Tribunal declara improcedente la acción de amparo, pero esa improcedencia no la fundamenta en la negación de la posibilidad de que una dependencia administrativa como es el Ministerio de pesquería pueda titularizar derechos constitucionales, sino que precisamente admitiendo esta posibilidad pasa –como ya se ha visto– a analizar si la sentencia en la que se resuelve el primer amparo, fue expedida en absoluto cumplimiento de las exigencias del debido proceso, es decir, si fue expedida en el seno de un procedimiento regular. Al percatarse que –a su entender– el proceso fue regular, termina fallando por la improcedencia de la demanda de amparo.

Mal hace el Tribunal Constitucional en pasar a estudiar si el procedimiento es irregular o no, sin antes expresar la razón por lo que lo hace. Pero la razón sólo puede ser una si se quiere mantener tanto la lógica interna como la coherencia con la naturaleza jurídica de la acción de amparo como mecanismo de protección de derechos constitucionales: el derecho constitucional al debido proceso puede ser también titularizado por una entidad administrativa. Esta razón está presente en la sentencia bajo análisis, aunque lo está sólo tácitamente.

Y para complicar más el panorama, el Tribunal Constitucional no parece tener claro sus propios criterios jurisprudenciales, y buena cuenta de ello da en el caso que ahora se comenta, pues en un caso semejante el Alto Tribunal tuvo un razonamiento distinto.

Se trata de la acción de amparo interpuesta por la Municipalidad de El Alto contra los vocales del Tribunal Fiscal, el Ministerio de economía y finanzas y Pérez Companc del Perú S. A. En este caso la demandante interpuso acción de amparo por

³² Varía jurisprudencia del Tribunal Constitucional así lo ha admitido. Así, el Alto Tribunal tiene declarado que “como ha recordado el Tribunal Constitucional en diversos casos, es una garantía que si bien tiene su ámbito natural en sede judicial, también es aplicable en el ámbito de los procedimientos administrativos”. Exp. 2209–2002–AA/TC, de 12 de mayo de 2003, f. j. 15



considerar que el Tribunal Fiscal había vulnerado su derecho al debido proceso porque no se le había corrido traslado y consecuentemente no se le había permitido formular descargos ante el recurso de queja que la empresa Pérez Companc del Perú S. A. presentó ante el Tribunal Fiscal y que éste finalmente declaró fundado y, consecuentemente, dejó sin efecto el procedimiento de cobranza coactiva que la demandante había iniciado contra la citada empresa.

El Tribunal Constitucional falló improcedente la acción de amparo luego de afirmar que los órganos administrativos no titularizan derechos fundamentales y que “si la recurrente considera que no se han respetado ciertas normas que regulan el procedimiento previsto en la ley, no es el amparo la vía pertinente para resolver tal controversia”³³.

No más pistas sobre este asunto puede descubrirse en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional porque en las restantes acciones de garantía en las que el demandante, una persona jurídica pública, invocaba –entre otros– vulneración del derecho constitucional al debido proceso, el Supremo intérprete de la Constitución fallaba la improcedencia de la misma luego de limitarse simplemente a constatar la naturaleza pública de la demandante, sin entrar a tratar acerca de la sujeción o no a las exigencias del debido proceso y si ha habido o no actuación irregular de la entidad demandada³⁴.

En todo caso, no puede dejar de mencionarse que no hay pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la posibilidad de que otros derechos diferentes a la propiedad y al debido proceso, puedan ser invocados por entidades de naturaleza jurídico pública, con lo cual para los demás derechos se ha de estar al principio general por el cual las entidades jurídicas de naturaleza pública no pueden titularizar derechos constitucionales, lo que supondrá necesariamente, la improcedencia de las acciones de garantía para cuando se quiera defenderlos, aún en la hipótesis que el supuesto acto lesivo del derecho constitucional haya sido fruto de un ejercicio irregular de la función por parte del órgano administrativo. Lo que el Tribunal Constitucional sí ha expresado claramente – y además con acierto– es que la autonomía municipal (invocada como derecho constitucional por las municipalidades para poder acceder a las acciones de garantía) es una potestad o prerrogativa institucional, pero no es un derecho constitucional³⁵.

VII. VALORACIÓN FINAL

Las últimas líneas de este comentario jurisprudencial van a ser destinadas a realizar una final valoración referida a la posibilidad de que las personas jurídicas públicas puedan titularizar derechos constitucionales.

Se han expuesto ya las razones por las que debería desecharse la posibilidad de afirmar que el Poder político –singularizado a través de sus dependencias administrativas– tiene reconocido a su favor los derechos constitucionales; y,

³³ Exp. 1123–2000–AA/TC, citado, f. j. único apartado c.

³⁴ Así, y sólo por citar unos ejemplos, el Exp. 0065–1998–AA/TC, de 28 de septiembre de 1999; Exp. 0164–1999–AA/TC, de 09 de marzo de 2000; el Exp. 0762–2000–AA/TC, de 22 de diciembre de 2000; y el Exp. 1246–2000–AA/TC, de 08 de mayo de 2002.

³⁵ Exp. 0205–1995–AA/TC, de 11 de agosto de 1997, f. j. 7.

consecuentemente, por las que debe negarse también la posibilidad que el Poder político pueda ser beneficiario de un amparo.

Sin embargo, se debe reconocer que el artículo 6.4 permite un razonamiento por el cual se llegue a admitir que el Poder político, a través de alguna de sus dependencias administrativas, pueda interponer alguna acción de garantía, lo cual necesariamente supone admitir que el mismo puede titularizar derechos constitucionales. Un verdadero despropósito.

Es por eso que, es de esperar que no pase mucho tiempo antes que el mencionado dispositivo legal pueda ser modifica o simplemente derogado, pues no brinda ninguna ayuda y sí mucha confusión.

Por lo demás, es de esperar también que el Tribunal Constitucional, Supremo intérprete de la Constitución, infalible en sus juicios de constitucionalidad, según él mismo se ha calificado, se decida finalmente a poner orden en este asunto no permitiendo que las acciones de garantía sean empleadas a su favor por ninguna dependencia administrativa ni órgano adscrito al Poder político. No la tiene difícil el mencionado Tribunal pues, como se ha visto, ya tiene declaraciones en el sentido de negar la posibilidad que el Poder político titularice derechos constitucionales. Sólo necesita uniformizar su criterio jurisprudencial a este respecto y evitar hacer criticables razonamientos como algunos que ha hecho y se ha mostrado en este trabajo.

