



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 384/2023

EXP. N.º 01113-2022-PA/TC

TACNA

GOBIERNO REGIONAL DE TACNA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 días del mes de agosto de 2023, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Monteagudo Valdez, han emitido la presente sentencia. El magistrado Ochoa Cardich emitió un voto singular, que se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Williams Vizcarra Gutiérrez, procurador público regional a cargo de los asuntos judiciales del Gobierno Regional de Tacna, contra la resolución de fojas 990, de fecha 7 de diciembre de 2021, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Tacna que, confirmando la apelada, declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 11 de diciembre de 2019 (f. 151), el procurador público regional a cargo de los asuntos judiciales del Gobierno Regional de Tacna interpuso demanda de amparo contra el Gobierno Regional de Puno y la Municipalidad Provincial de Tarata, solicitando que se ordene al emplazado que se abstenga de la realización de cualquier acto que impida o se destine a impedir, por medios directos e indirectos, la ejecución de la obra “Mejoramiento y Ampliación de la Provisión de Agua para el Desarrollo Agrícola en el Valle de Tacna – Vilavilani II – Fase I – Meta: Canal de Conducción Vilachaulani – Calachaca – Chuapalca”. Alega la vulneración del derecho fundamental al agua en detrimento de los pobladores de las localidades de Kovire, Challapalca, Ancuyo, Mamuta, Kallapuma, Tittijahuani, Chuapalca, ubicadas en los distritos de Ticaco y Tarata, de la provincia de Tarata, del departamento de Tacna.

Refiere, que el mencionado proyecto tiene por objeto que los beneficiarios de las localidades de Kovire, Challapalca, Ancuyo, Mamuta, Kallapuma, Tittijahuani, Chuapalca, ubicadas en los distritos de Ticaco y Tarata, provincia de Tarata, departamento de Tacna, accedan en condiciones adecuadas al servicio de agua de riego y optimicen dicho recurso, en pro de incrementar la producción y del mejoramiento de sus



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01113-2022-PA/TC
TACNA
GOBIERNO REGIONAL DE TACNA

cultivos. Añade, que dicha posibilidad de acceso viene siendo amenazada por conductas de perturbación y obstaculización de diversas autoridades del Gobierno Regional de Puno, como la utilización de vías jurisdiccionales para retrasar y/o entorpecer el proyecto, incluso con el apoyo de diversos dirigentes distritales y provinciales de Tarata, debido a un evidente clima de desinformación sobre la naturaleza de la obra y los beneficios que ella conlleva.

El Cuarto Juzgado Civil de Tacna mediante Resolución 1, de fecha 17 de diciembre de 2019 (f. 207), declaró improcedente *in limine* la demanda de amparo al considerar que los actos realizados por el emplazado no constituyen una amenaza inminente de los derechos constitucionales invocados; en consecuencia, los hechos y los fundamentos fácticos de la demanda no están referidos en forma directa y concreta al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados.

La Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Tacna mediante Resolución 11, de fecha 2 de octubre de 2020 (f. 281), declaró la nulidad de la resolución apelada y dispuso que se califique nuevamente la demanda al considerar que los hechos que la sustentan rebasarían el ejercicio de los derechos invocados, y, ante la duda, se debe decidir por la continuación del proceso en aplicación del artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

El Cuarto Juzgado Civil de Tacna a través de la Resolución 17, de fecha 13 de noviembre de 2020 (f. 341), admitió a trámite la demanda de amparo.

Mediante escrito de fecha 3 de diciembre de 2020 (f. 417), el procurador público regional del Gobierno Regional de Puno dedujo las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de falta de legitimidad para obrar del demandante; asimismo, contestó la demanda y señaló que la misma debe declararse improcedente y/o infundada pues no existe la amenaza alegada a los derechos constitucionales invocados.

El Cuarto Juzgado Civil de Tacna mediante Resolución 21, de fecha 19 de febrero de 2021 (f. 521), declaró infundadas las excepciones deducidas y saneado el proceso. Y a través de la Resolución 26, de fecha 12 de julio de 2021 (f. 773), declaró infundada la demanda al considerar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01113-2022-PA/TC
TACNA
GOBIERNO REGIONAL DE TACNA

que no se ha acreditado que los emplazados hayan efectuado alguna acción o conducta que, de manera directa o indirecta, amenace con impedir la ejecución de la obra “Mejoramiento y Ampliación de la Provisión de Agua para el Desarrollo Agrícola en el Valle de Tacna – Vilavilani II – Fase I – Meta: Canal de Conducción Vilachauillani – Calachaca – Chuapalca”.

La Sala Superior competente confirmó la resolución apelada por similares fundamentos (f. 990).

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicita que se ordene al emplazado que se abstenga de la realización de cualquier acto que impida o se destine a impedir, por medios directos e indirectos, la ejecución de la obra denominada “Mejoramiento y Ampliación de la Provisión de Agua para el Desarrollo Agrícola en el Valle de Tacna – Vilavilani II – Fase I – Meta: Canal de Conducción Vilachauillani – Calachaca – Chuapalca”. Refiere como amenazas las conductas desplegadas por los emplazados, que podrían vulnerar el derecho fundamental al agua de los pobladores de las localidades de Kovire, Challapalca, Ancuyo, Mamuta, Kallapuma, Tittijahuani, Chuapalca, ubicadas en los distritos de Ticaco y Tarata, provincia de Tarata, departamento de Tacna.

Análisis del caso

2. El proceso de amparo, regulado en el artículo 200, numeral 2 de la Constitución, procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos reconocidos por la Constitución, a excepción de los protegidos por otros procesos constitucionales.
3. En el caso de autos, el Gobierno Regional de Tacna sostiene que con la interposición de la presente demanda de amparo busca garantizar el derecho al agua de los pobladores de las localidades de Kovire, Challapalca, Ancuyo, Mamuta, Kallapuma, Tittijahuani, Chuapalca, ubicadas en los distritos de Ticaco y Tarata, provincia de Tarata, departamento de Tacna, por cuanto el Gobierno Regional de Puno y la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01113-2022-PA/TC
TACNA
GOBIERNO REGIONAL DE TACNA

Municipalidad Provincial de Tarata están tratando de impedir la ejecución de la obra “Mejoramiento y Ampliación de la Provisión de Agua para el Desarrollo Agrícola en el Valle de Tacna – Vilavilani II – Fase I – Meta: Canal de Conducción Vilachauillani – Calachaca – Chuapalca”; para lo cual identifica como conductas amenazantes de la parte emplazada las siguientes:

- i. Las acciones judiciales llevadas a cabo por el Gobierno Regional de Puno materializadas en una demanda de amparo (f. 7), destinada a que se deje sin efecto el proceso de convocatoria del ya mencionado proyecto (Expediente 00876-2017-0-2101-JR-CI-03); y la medida cautelar otorgada el 9 de octubre de 2020 (f. 304), que suspende la ejecución del Contrato N.º 14-209-GOB.REG.TACNA-PET (Expediente 99-2020-40-2101-JR-CI-03);
 - ii. La promoción de reuniones de coordinación con dirigentes distritales y provinciales de diversas localidades de los departamentos de Tacna y Puno con la finalidad específica de oponerse a la ejecución de la obra; y,
 - iii. El anuncio público e interposición de medidas cautelares contra el inicio de la ejecución de la obra junto a la promoción subrepticia de movilizaciones populares en contra de la misma para impedir su ejecución.
4. Al respecto, cabe recordar que tempranamente el Tribunal Constitucional dejó establecido en su jurisprudencia que el derecho de acción es la facultad o poder jurídico del justiciable de acudir al órgano jurisdiccional en busca de tutela efectiva, independientemente de que cumpla con los requisitos formales o de que su derecho sea fundado. En ese sentido, toda persona natural o jurídica puede recurrir al órgano jurisdiccional para ejercitar su derecho de acción –plasmado físicamente en la demanda– en forma directa o mediante representante, con la finalidad de que este dé solución a un conflicto de intereses intersubjetivos o a una incertidumbre jurídica, a través de una decisión fundada en derecho [cfr. STC N.º 2293-2003-AA, fundamento 2].
5. En tal sentido, la promoción de un proceso de amparo u otra acción judicial por parte del Gobierno Regional de Puno solo responde al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01113-2022-PA/TC
TACNA
GOBIERNO REGIONAL DE TACNA

ejercicio de su derecho de acción como manifestación implícita del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva reconocido en el artículo 139, numeral 3 de la Constitución. De ahí que no puede admitirse una interpretación de dicho ejercicio de acción como una conducta obstruccionista y amenazante del derecho fundamental al agua, tal como lo asume el Gobierno Regional de Tacna. Más aún, si como ha señalado el Tribunal Constitucional, el solo hecho de acudir a la justicia para solicitar tutela jurisdiccional por parte del Estado no garantiza que la pretensión sea atendida favorablemente; incluso, muchas veces ni se ingresa al fondo de la controversia porque en el caso se configura alguna de las causales de inadmisibilidad o improcedencia previstas por la ley [cfr. STC N.º 0265-2000-AA, fundamento 2]. En efecto, esta tesis se corrobora al advertirse del sistema de consulta de expedientes judiciales (<https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html>), que mediante Resolución 25, de fecha 21 de marzo de 2022, el Tercer Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Puno declaró la sustracción de la pretensión del ámbito jurisdiccional en el proceso constitucional de amparo instaurado por el Gobierno Regional de Puno en contra del Gobierno Regional de Tacna y, por tanto, declaró la conclusión del proceso sin pronunciamiento sobre el fondo, disponiendo el archivo y devolución del expediente.

6. La entidad recurrente también postula que el otorgamiento de la medida cautelar de no innovar que promoviera el Gobierno Regional de Puno es la concretización de la amenaza alegada. Al respecto, considera este Tribunal que tal decisión cautelar solo es resultado de la actividad jurisdiccional, y la misma puede ser cuestionada al interior del propio proceso mediante los mecanismos que ofrece la normativa procesal.
7. Asimismo, debe señalarse que la entidad demandante en ninguno de sus argumentos ha expresado y menos probado que se encuentre en estado de indefensión o que se le haya impedido ejercer su derecho de defensa en las acciones judiciales referidas; por lo tanto, la sola utilización de estas por parte del Gobierno Regional de Puno no constituye una amenaza al derecho fundamental al agua invocado por el Gobierno Regional de Tacna.
8. En segundo lugar, y en cuanto a las reuniones de coordinación con dirigentes distritales y provinciales de diversas localidades de los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01113-2022-PA/TC
TACNA
GOBIERNO REGIONAL DE TACNA

departamentos de Tacna y Puno con la finalidad específica de oponerse a la ejecución de la obra, no consta en autos instrumentos que permitan comprobar la certeza de dichos actos; en todo caso, cabe recordar que las reuniones y oposición a la obra, responden al ejercicio de los derechos fundamentales a la libertad de reunión y a la libertad de expresión, respectivamente.

9. Finalmente, sobre la promoción subrepticia de movilizaciones populares en contra del mencionado proyecto, no se ha acreditado en autos que exista una instigación por parte del Gobierno Regional de Puno hacia la población con el fin de producir un perjuicio y la inminente paralización de la obra; debiéndose precisar que de cometerse actos con consecuencias jurídicas que perturben la ejecución de la obra, se tienen habilitadas las vías legales pertinentes, como la penal, para sancionar a los responsables.
10. Por tanto, al no haberse evidenciado de autos que exista una amenaza o violación de derecho constitucional alguno, corresponde desestimar la demanda.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ**

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01113-2022-PA/TC
TACNA
GOBIERNO REGIONAL DE TACNA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Con el debido respeto por la posición de mis distinguidos colegas, emito el presente voto singular debido a que no me encuentro de acuerdo con el sentido resolutorio de la ponencia suscrita por la mayoría. Desde mi punto de vista la demanda debe declararse **IMPROCEDENTE** por las siguientes consideraciones.

1. El Gobierno Regional de Tacna a través de su procurador interpone demanda de amparo contra el Gobierno Regional de Puno y la Municipalidad Provincial de Tarata, solicitando que los órganos de gobierno descentralizado emplazados se abstengan de realizar cualquier acto que impida o dificulte, por medios directos e indirectos, la ejecución de la obra denominada “Mejoramiento y Ampliación de la Provisión de Agua para el Desarrollo Agrícola en el Valle de Tacna – Vilavilani II – Fase I – Meta: Canal de Conducción Vilachauillani – Calachaca – Chuapalca”. Desde su punto de vista y si se concretan las conductas desplegadas por los demandados se estarían vulnerando el derecho fundamental al agua de los pobladores de las localidades de Kovire, Challapalca, Ancuyo, Mamuta, Kallapuma, Tittijahuani, Chuapalca, ubicadas en los distritos de Ticaco y Tarata, provincia de Tarata, departamento de Tacna.
2. En el caso concreto y según aprecio la controversia constitucional enfrenta a entidades de gobierno descentralizado, tanto regionales como provinciales. Por otra parte, observo también que lo se discute es en el fondo la ejecución de la obra de mejoramiento de provisión de agua mencionada líneas arriba, debate que de alguna forma nos coloca en la necesidad de esclarecer las competencias y funciones según la jurisdicción que ostente cada entidad regional o provincial involucrada y que en buena medida excede la finalidad de un proceso de amparo al tratarse de un conflicto entre entidades estatales.
3. Al respecto cabe recordar que en el antiguo Código Procesal Constitucional se regulaba en el artículo 5 inciso 9) que la demanda de amparo era improcedente cuando se trataba de conflictos entre entidades de derecho público interno, conflictos constitucionales surgidos entre dichas entidades, sean poderes del Estado, órganos de nivel o relevancia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01113-2022-PA/TC
TACNA
GOBIERNO REGIONAL DE TACNA

constitucional, gobiernos locales y regionales, serán resueltos por las vías procedimentales correspondiente.

4. Por su parte y en el inciso) 6 del artículo 7 del Nuevo Código Procesal Constitucional se dispone que deviene en improcedente la demanda cuando: “(...) trata de conflictos constitucionales surgidos entre los poderes del Estado o de entidades de la administración pública entre sí. Tampoco procede entre los gobiernos regionales, locales o de ellos entre sí ni contra el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial interpuesto por un gobierno local, regional o entidad pública alguna. En estos casos, la controversia se tramita por la vía de los procesos de inconstitucionalidad o de competencia, según corresponda”. La precitada causal de improcedencia ha sido utilizada incluso para resolver casos similares (cf. 02366-2021-PA/TC, 00898-2008-PA/TC).
5. En este contexto conviene puntualizar que mediante un proceso constitucional de la libertad sólo y excepcionalmente puede accionar el Estado cuando se encuentren afectadas, *prima facie*, las garantías que integran los derechos fundamentales de naturaleza eminentemente procesal como la tutela jurisdiccional efectiva o el debido proceso u otros bienes jurídicos de relevancia como por ejemplo la igualdad o la propiedad.
6. La restricción de accionar para el Estado responde pues y en resumidas cuentas a que los derechos fundamentales constituyen conquistas del individuo frente al Estado y no al revés, de modo que procesos de la libertad como el amparo, destinados a proteger los derechos esenciales de las personas, sólo pueden brindar protección excepcional a las personas de derecho público (El Estado) atendiendo a situaciones de suyo excepcionadísimas y perfectamente tasadas por el ordenamiento que bajo ningún concepto pueden ni deben convertirse en la regla general.
7. En resumen, admitir que las personas de derecho público (el Estado) puedan demandar mediante procesos de tutela cualquier afectación, implicaría desnaturalizar una de las principales conquistas de los derechos ciudadanos como es contar con procesos especializados precisamente para tutelar sus derechos fundamentales, generalmente desconocidos o incluso vulnerados por algunas autoridades o funcionarios estatales, colocando al Estado en la misma posición que la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01113-2022-PA/TC
TACNA
GOBIERNO REGIONAL DE TACNA

persona humana, lo cual se contrapone con el mensaje contenido en el Artículo 1 de nuestra Constitución.

8. Así las cosas y en atención a lo pretendido por la parte demandante mediante el presente proceso estimo que debe recurrirse a la vía procesal correspondiente y no así a la que en el presente caso y de manera errónea se ha intentado. Por estas razones, mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

OCHOA CARDICH