



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 01004-2011-PA/TC

ANCASH

FLORENCIO JESÚS NAVARRO SÁNCHEZ

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 8 días del mes de mayo de 2013, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Florencio Jesús Navaro Sánchez contra la resolución expedida por la Corte Superior de Justicia de Ancash, que declaró fundada en parte la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

El recurrente con fecha 9 de septiembre de 2005 interpone demanda de amparo contra el Presidente del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), a fin de que resuelva su apelación y nulidad deducidas contra la Resolución de Presidencia N° 273-2005-INPE/P, mediante la cual se le reincorpora al INPE y se dispone que labore en el Establecimiento Penitenciario de Sentenciados de Pucallpa. Alega que pese a impugnar su reincorporación en el Establecimiento Penitenciario de Sentenciados de Pucallpa, dicha impugnación no ha sido resuelta, habiéndosele remitido solo el Oficio N° 518-2005-INPE/01, mediante el cual se adjunta copia del Informe N° 0238-2005-INPE/06, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica del INPE. A su juicio ello lesiona sus derechos al debido proceso y de defensa.

El Segundo Juzgado Mixto de Huaraz, con fecha 21 de septiembre de 2005, declaró improcedente la demanda, aduciendo que existen vías igualmente satisfactorias al amparo para ventilar la controversia. Con fecha 28 de febrero de 2006, la Sala Vacacional de la Corte Superior de Justicia de Ancash confirmó la apelada. Y tras interponerse el recurso de agravio constitucional, este Tribunal, con fecha 25 de julio de 2007, declaró nulo todo lo actuado, ordenando que se admita a trámite la demanda

Admitida la demanda, mediante resolución de fecha 22 de mayo de 2009, el Segundo Juzgado Mixto de Huaraz de la Corte Superior de Justicia de Ancash declaró fundada la demanda, ordenando al INPE que dé trámite al recurso de apelación, tras considerar que según el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 01004-2011-PA/TC

ANCASH

FLORENCIO JESÚS NAVARRO SÁNCHEZ

Justicia –MINJUS–, es competencia del Ministro resolver en última instancia administrativa las reclamaciones interpuestas contra resoluciones de los órganos de su Ministerio.

Mediante sentencia de fecha 10 de agosto de 2010 la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ancash “revocó la apelada” (sic), y reformándola, nuevamente declaró fundada, en parte, la demanda, pues si bien consideró que en el caso concreto se había producido la sustracción de la materia, en aplicación del artículo 1° del Código Procesal Constitucional, recomendó que la entidad demandada en lo sucesivo cumpliera con resolver los medios impugnatorios de manera debida, e infundada en el extremo que peticiona acceder al recurso impugnativo.

## FUNDAMENTOS

### §1. Petitorio

1. De acuerdo con el petitorio de la demanda ésta tiene por objeto que se ordene al órgano emplazado que resuelva la apelación y nulidad deducidas contra la Resolución Presidencial N° 273-2005-INPE/P.
2. El Tribunal observa que si bien la sentencia expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ancash declaró fundada la demanda, tal decisión estimatoria se dictó en aplicación del segundo párrafo del artículo 1° del Código Procesal Constitucional, que autoriza al Juez expedir una sentencia estimatoria no obstante que, con posterioridad a su interposición, se haya producido el cese de la violación o la irreparabilidad de la misma. Ello explica por qué al declararse fundada la demanda, el *decisum* se haya limitado a “recomendar” a la entidad demandada que en lo sucesivo cumpla con resolver los medios impugnatorios de manera debida, al mismo tiempo de que se haya denegado la pretensión del recurrente formulada en la demanda. Por tanto en opinión de este Tribunal si bien no está en cuestión que la resolución judicial venida en grado constituya una decisión parcialmente desestimatoria y que en ese sentido se encuentre habilitada su competencia [artículo 202.2 de la Constitución], todavía queda por analizar si en el presente caso se ha producido la sustracción de la materia.

### §2. De la inexistencia de sustracción de la materia

3. Según advierte el Tribunal al justificarse un pronunciamiento de esa naturaleza, se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 01004-2011-PA/TC

ANCASH

FLORENCIO JESÚS NAVARRO SÁNCHEZ

consideró que el recurrente ya había sido destituido del cargo de técnico administrativo del Establecimiento Penitenciario de Sentenciados de Pucallpa, por lo que su “derecho ya no puede ser restablecido”. Desde luego el Tribunal no comparte dicho criterio. Y no lo comparte porque resulta que entre tal hecho y los derechos que pudieran estar comprometidos, y el cuestionado en la demanda como lesivo de diversos derechos fundamentales, no existe ninguna relación.

4. En este amparo si bien el demandante ha alegado la violación de diversos derechos fundamentales de naturaleza procesal, derivados del hecho de no haberse dado una respuesta a su recurso de apelación y a la solicitud de nulidad deducidas contra la Resolución Presidencial N° 273-2005-INPE/P, en realidad el derecho comprometido como consecuencia de dicha inacción o mora administrativa es el derecho de petición, que según el inciso 20) del artículo 2° de la Constitución no sólo garantiza que se puedan formular peticiones por escrito ante las autoridades competentes, sino también el que éstas deban “dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad”.
5. La afectación de esta posición iusfundamental [de obtener una respuesta por escrito ante cualquier petición –dentro de la cual se encuentra la interposición de medios impugnatorios en sede administrativa] no cesa ni se convierte en irreparable su agresión por el hecho de que quien incoa su protección sea un servidor de la administración pública, y que durante el transcurso del amparo haya sido destituido. Con relación laboral vigente, o sin ella, igual tiene el derecho a que su petición sea resuelta por las instancias administrativas que correspondan, dentro del plazo legalmente establecido. Y lo concreto para este Tribunal es que, a la fecha, tal respuesta no se ha dado. Por tanto el Tribunal es competente para conocer el fondo del asunto.

### **§3. Derecho de petición e inexistencia de respuesta a medios impugnatorios en el procedimiento administrativo**

6. En diversas oportunidades este Tribunal ha hecho referencia al contenido constitucionalmente protegido del derecho a la petición. Últimamente en la STC 00120-2011-PA/TC, el Tribunal destacó que el contenido esencial de este derecho

“está conformado por dos aspectos que aparecen de su propia naturaleza y de la especial configuración que le ha dado la Constitución al reconocerlo: el primero es el relacionado estrictamente con la libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos escritos a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 01004-2011-PA/TC

ANCASH

FLORENCIO JESÚS NAVARRO SÁNCHEZ

la autoridad competente; y el segundo, unido irremediamente al anterior, está referido a la obligación de la referida autoridad de otorgar una respuesta al peticionante” [Fundamento 2].

7. Por su parte en la STC 5265-2009-PA/TC, este Tribunal precisó que la obligación de dar una respuesta oficial a las peticiones planteadas, de conformidad con lo previsto en el inciso 20) del artículo 2º de la Constitución, necesariamente tiene que realizarse por escrito y en el plazo que la ley establezca, imposición a las autoridades administrativas

“la obligación de realizar todos aquellos actos que sean necesarios para evaluar materialmente el contenido de la petición y expresar el pronunciamiento correspondiente, el mismo que contendrá los motivos por los que se acuerda acceder o no a lo peticionado, debiendo comunicar lo resuelto al interesado o interesados” [fundamento 5].

8. Tal obligación de dar respuesta por escrito comprende a todo tipo de pedido que promueva una persona, de manera individual o colectiva. Y como precisa el artículo 106.1/ y 106.2 de La Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General, comprende toda solicitud “ante todas y cualesquiera de las entidades”, ya sea que tengan por objeto iniciar un procedimiento administrativo, “presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, *de contradecir actos administrativos*, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia”.
9. En el presente caso el Tribunal observa que ante el recurso de apelación interpuesto por el recurrente contra la Resolución N° 0238-2005-INPE/06, el Presidente del Instituto Nacional Penitenciario remitió el Oficio N° 518-2005-INPE/01, de fecha 19 de agosto de 2005, poniendo en su conocimiento la “opinión” de la Oficina General de Asesoría Jurídica “para su conocimiento y fines respectivos”. En el punto sexto del “análisis” que contiene el Informe, se afirma que “el acto administrativo que el recurrente impugna se encuentra totalmente concluido y a la fecha ha quedado firme habiendo adquirido la calidad de cosa decidida”. Y al finalizar en el último párrafo se concluye que “ estando a lo expuesto, **esta Oficina General de Asesoría Jurídica, opina que carece de objeto pronunciarnos sobre el recurso de apelación interpuesto por el servidor FLORENCIO JESÚS NAVARRO SÁNCHEZ, contra la Resolución Presidencial N° 273-2005-INPE/P de fecha 13 de mayo de 2005, debiendo comunicarse al recurrente para las consideraciones que crea conveniente**” [negritas agregadas].
10. En opinión del Tribunal, el tema que está en cuestión no es tanto si es procedente (o no) el recurso de apelación contra la Resolución Presidencial N° 273-2005-INPE/P, sino si el Oficio N° 518-2005-INPE/01, de fecha 19 de agosto de 2005, que comunica



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 01004-2011-PA/TC

ANCASH

FLORENCIO JESÚS NAVARRO SÁNCHEZ

una simple “opinión”, satisface las exigencias derivadas de la obligación constitucional que tienen todo tipo de autoridades estatales frente a peticiones que tienen por finalidad contradecir actos por ellas expedidas. Y tal cuestión ha de absolverla negativamente, pues como se expresó en el fundamento 7 de esta sentencia, la formulación de una petición comporta la obligación de las autoridades y funcionarios públicos de evaluar materialmente el contenido de la petición, expresar el pronunciamiento correspondiente, exteriorizando clara y concretamente los motivos por los que se acuerda acceder o no a lo peticionado y comunicar lo resuelto al interesado o a los interesados.

11. En opinión del Tribunal cuando la decisión se oculta o no se hace lo suficientemente explícita, como ha sucedido en el presente caso, no sólo se afecta el contenido constitucionalmente protegido del derecho de petición, reconocido en el artículo 2º, inciso 20), de la Constitución, sino también y de modo relacional el derecho de toda persona de acudir a un tribunal de justicia para cuestionar toda actuación de la administración que considere contrarios a sus derechos e intereses legítimos. Y es que encontrándose muchas veces este derecho de acceso a los tribunales sujetos a límites y a condiciones establecidas en la ley –como puede ser la exigencia de que la demanda se interponga dentro de un plazo determinado o que previamente se agote la vía administrativa–, la imprecisión de la voluntad de la administración se convierte en un medio perverso que conspira contra la intención de los administrados de cuestionar judicialmente la actuación administrativa. Se presenta como un obstáculo a los administrados, que son legos en derecho administrativo, para recurrirlos judicialmente

12. Ese es el caso del Oficio N° 518-2005-INPE/01, de fecha 19 de agosto de 2005, mediante el cual se remitió al demandante “copia del Informe N° 238-2005-INPE/06 mediante el cual nuestra Oficina General de Asesoría Jurídica, emite opinión sobre el asunto del rubro, para su conocimiento y fines respectivos”. Un informe que en sí mismo no constituye una decisión o manifestación de la voluntad del órgano administrativo al contener apenas una “opinión” del órgano técnico-jurídico de la entidad emplazada, elaborada precisamente con el propósito de informar y ayudar a adoptar una decisión final. Puesto que en opinión del Tribunal, la remisión del Oficio N° 518-2005-INPE/01, de fecha 19 de agosto de 2005, no satisface la exigencia constitucional derivada del contenido constitucionalmente protegido del derecho de petición, hemos de censurar como inconstitucional la omisión en la que ha incurrido el INPE.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N ° 01004-2011-PA/TC

ANCASH

FLORENCIO JESÚS NAVARRO SÁNCHEZ

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

### HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo, por la violación del derecho de petición; en consecuencia **ORDENA** que el INPE resuelva el recurso de apelación y todas las demás incidencias deducidas contra la Resolución 273-2005-INPE en el término de 5 días hábiles posteriores a la notificación de esta sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI  
VERGARA GOTELLI  
ETO CRUZ

**Lo que certifico:**

REGAN DIAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL