

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA  
A.P. 2244 - 2009  
LIMA**

Lima, veinticuatro de marzo  
del dos mil diez.-

**VISTOS:** por los fundamentos de la sentencia apelada; y  
**CONSIDERANDO además:**

**PRIMERO:** Que, viene en grado de apelación la sentencia de fojas cincuentiuno, su fecha veintiocho de mayo del dos mil nueve, que declaró improcedente la demanda de acción popular interpuesta por don Rodolfo Jesús Paz Fernández contra el Ministerio de Economía y Finanzas.

**SEGUNDO:** Que, mediante el presente proceso se pretende que se declare la ilegalidad, inconstitucionalidad, ineficacia, inaplicabilidad e invalidez del artículo 7 del Decreto Supremo N° 019-2006-EF, que aprueba el Reglamento del Decreto de Urgencia N° 033-2005, y de las disposiciones contenidas en el artículo 11 del Decreto de Urgencia N° 002-2006.

**TERCERO:** Que, el demandante considera que con las normas antes señaladas se ha infringido: **a)** el contenido constitucionalmente protegido por el artículo 18 de la Constitución Política del Estado, esto es, la garantía constitucional de la autonomía universitaria, entendida como la potestad de crear sus propias normas internas para regular la institución universitaria, estructurando su organización, conducción y administración institucional y económica generando sus recursos financieros; **b)** el artículo 26 de la Ley Universitaria, Ley N° 23733, que establece que las universidades organizan su régimen de gobierno de acuerdo con la presente Ley y sus Estatutos, atendiendo a sus características y necesidades, y **c)** el artículo 27 de la Ley Universitaria que establece que “el gobierno de las Universidades y de las facultades

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA  
A.P. 2244 - 2009  
LIMA**

se ejerce por: la Asamblea Universitaria, el Consejo Universitario, el Rector y el Consejo y Decano de cada Facultad.

**CUARTO:** Cabe señalar que dentro de nuestro modelo de jurisdicción constitucional, que es uno dual o paralelo<sup>1</sup>, corresponde al Poder Judicial, de manera exclusiva, el conocimiento de los procesos de acción popular, así como al Tribunal Constitucional el propio de los procesos de inconstitucionalidad. Ambos procesos constitucionales (de acción popular y de inconstitucionalidad) tienen por finalidad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 75 del Código Procesal Constitucional, el control de la constitucionalidad de las normas de alcance general para la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa; es decir, frente al conjunto de competencias y atribuciones por ella previsto.

**QUINTO:** En ese sentido, las normas de alcance general son de rango legal para el caso del proceso de inconstitucionalidad, y de alcance reglamentario o de tercer rango para el caso del proceso de acción popular, las que pueden contravenir la Constitución tanto de manera directa como indirecta, de forma total o parcial, como por el fondo o por la forma. En otros términos, una norma de carácter general puede infringir de forma indiscutible y clara, un precepto constitucional establecido, y puede igualmente contravenir la Constitución cuando resulta incompatible con las normas que lo desarrollan. Asimismo, la infracción constitucional puede darse en todas las disposiciones de norma de alcance general; por lo que, dicha norma en su totalidad es inconstitucional y/o ilegal, como también puede contener determinadas disposiciones que resulten contrarias a la Constitución. Finalmente, la

---

<sup>1</sup> Cfr. García Belaúnde, Domingo, "Derecho Procesal Constitucional", Bogotá, Temis, 2001, p. 20 y ss. Para mayor detalle: Sagüés, Néstor Pedro, "Manual de Derecho Constitucional", Buenos Aires, Astrea, 2007, p. 101 y ss.

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA  
A.P. 2244 - 2009  
LIMA**

inconstitucionalidad e ilegalidad pueden darse porque la norma cuestionada no ha respetado las pautas previstas para su emisión o porque, independientemente de ello, contempla previsiones cuyo contenido contraviene la norma fundamental.

**SEXTO:** En cuanto al proceso constitucional de acción popular cabe señalar que es aquel que puede ser emprendido por cualquier ciudadano, independientemente de que la norma que se impugne lo afecte o no, pues procede ante un supuesto que perjudique a la colectividad<sup>2</sup>. Es decir, a través de este proceso se reconoce la posibilidad de que cualquier ciudadano defienda un interés que no le concierne como simple particular, sino como miembro de una determinada colectividad<sup>3</sup>. En otros términos, el proceso constitucional de acción popular está pensado en una suerte de control ciudadano sobre el poder reglamentario de la administración pública y, sobre todo, para el caso del Gobierno, en tanto que ella, mediante su actividad que le es propia, puede vulnerar las leyes y la Constitución<sup>4</sup>.

**SETIMO:** En este sentido, el artículo 200, inciso 5, de la Constitución de 1993 establece como garantía constitucional a la acción popular, y la ha configurado como aquel proceso constitucional destinado a iniciarse contra los reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen, por infracción de la Constitución y de la ley. Dicha previsión se encuentra precisada en el artículo 76 del Código Procesal Constitucional cuando

---

<sup>2</sup> Cfr. Castañeda Otsu, Susana, "El proceso de acción popular: un análisis preliminar", en: "El Derecho Procesal Constitucional Peruano. Estudios en homenaje a Domingo García Belaúnde", Lima: Grijley, 2005, tomo II, p. 1002.

<sup>3</sup> Cfr. Fernández Segado, Francisco, "El sistema constitucional español", Madrid: Dykinson, 1997, p. 789.

<sup>4</sup> Cfr. García Belaúnde, Domingo, "Garantías constitucionales en la Constitución de 1993", en: "Lecturas sobre Temas Constitucionales", Lima, Comisión Andina de Juristas, número 10, p. 261.

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA  
A.P. 2244 - 2009  
LIMA**

señala que: *“La demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley, o cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso”.*

**OCTAVO:** Al igual que el proceso de inconstitucionalidad, el de acción popular es uno de control concentrado y de carácter abstracto, en tanto que el Juez constitucional observará su compatibilidad o incompatibilidad con la Constitución y sus leyes de desarrollo –a diferencia del control difuso- con independencia de su vinculación con un caso en particular. Asimismo, sus efectos serán *erga omnes*, esto es, oponibles a todos, y significarán la exclusión de la norma inconstitucional e ilegal de nuestro ordenamiento. Con mayor especificidad, el último párrafo del artículo 81 del citado Código Procesal Constitucional establece que: *“Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de acción popular podrán determinar la nulidad, con efecto retroactivo, de las normas impugnadas. En tal supuesto, la sentencia determinará sus alcances en el tiempo. Tienen efectos generales y se publican en el Diario Oficial << El Peruano>>”.*

**NOVENO:** Como se sabe también la Constitución además de ser un código político, es una norma jurídica, la más alta, vinculante a todo poder público y privado, dada por el pueblo en el ejercicio de su poder constituyente y parámetro de validez formal y validez material de todo el ordenamiento. Al ser una norma con estas especiales características, demanda pues que su interpretación sea particular, un tanto distinta de la que se dispensa a una norma jurídica ordinaria.

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA  
A.P. 2244 - 2009  
LIMA**

**DECIMO:** Siendo así, dentro de las características que particularizan de modo especial a la Constitución, pueden encontrarse a las siguientes: a) Es la norma suprema del Estado; b) Es una norma cuyo procedimiento de elaboración es diferente de todas las demás y que tiene una lógica propia; c) Es una norma que cuenta con un primordial fin político, ya que ordena, dirige y encauza el ejercicio del poder político; d) Es una norma que contiene y promueve determinadas opciones valorativas; es un conjunto articulador de todo el ordenamiento, además de que sus normas son incompletas, desiguales entre sí, en el sentido de que buscarán “completarse” en su aplicación a la realidad<sup>5</sup>.

**DECIMO PRIMERO:** De tal manera, en atención a la especial naturaleza de la Constitución, su interpretación cuenta con diferentes perspectivas, o precomprensiones del Derecho y de la realidad, métodos que son los de la interpretación jurídica ordinaria, y criterios o principios que son pautas que permiten mejor resolver un caso de relevancia constitucional. De todos ellos se debe valer el juez constitucional al momento de decidir si declara fundada o infundada una demanda de acción popular.

**DECIMO SEGUNDO:** En ese sentido, el Código Procesal Constitucional, en el primer párrafo del artículo VI de su Título Preliminar, señala que el Juez que decida inaplicar una norma legal o infralegal por estimarla contraria a la norma fundamental, deberá utilizar en su análisis el criterio de interpretación conforme con la Constitución, lo que lo obligará a preferir aquella interpretación que salve la constitucionalidad de la norma enjuiciada. Dicho criterio de interpretación constitucional debe serle igualmente exigible al juez constitucional al momento de valorar

---

<sup>5</sup> Cfr. García Belaúnde, Domingo, “La interpretación constitucional como problema”, en: “Interpretación Constitucional”, Tomo 1, México: Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 610 y ss.; Hesse, Konrad, “Escritos de Derecho Constitucional”, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 36 y ss.

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA  
A.P. 2244 - 2009  
LIMA**

una norma de carácter reglamentario reputada de inconstitucional e ilegal.

**DECIMO TERCERO:** Además, del criterio de interpretación conforme con la Constitución ya anotado, el Juez constitucional también deberá observar en su análisis aquellos otros criterios de interpretación constitucional desarrollados en el Derecho Comparado, como los de unidad, coherencia, concordancia práctica, preferencia por las libertades, previsión de consecuencias, fuerza normativa, eficacia integradora, fórmula política, corrección funcional y razonabilidad.

**DECIMO CUARTO:** Con relación al caso materia de controversia, el demandante alega que el artículo 7 del Decreto Supremo N° 019-2006-EF es una norma ambigua e inconstitucional por no determinar en forma exacta el valor y/o proporcionalidad en la reducción de las subvenciones de los docentes con cargos académico o administrativo.

**DECIMO QUINTO:** El Decreto de Urgencia N° 033-2005 tiene por objeto autorizar el Marco del Programa de Homologación de los Docentes de las Universidades Públicas- conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 28603.

**DECIMO SEXTO:** El artículo 6 del citado Decreto de Urgencia establece que las subvenciones por responsabilidades directivas para autoridades o funcionarios financiadas por recursos directamente recaudados se reducirán en un monto igual al incremento a que se refiere el artículo 5 del referido Decreto de Urgencia.

**DECIMO SETIMO:** A efectos de reglamentar el programa de homologación de los docentes de las universidades públicas, el poder ejecutivo dispuso a través del artículo 7 del Decreto Supremo N° 019-

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA  
A.P. 2244 - 2009  
LIMA**

2006-EF, la reducción de las subvenciones por responsabilidad directiva para autoridades o funcionarios financiadas por recursos directamente recaudados, disponiendo que dicha reducción sería proporcional a los incrementos que se otorguen en el marco del citado Programa de Homologación el mismo que operaría hasta el límite de dicha subvención.

**DECIMO OCTAVO:** Que, con ello, lo que se ha pretendido es determinar la forma y modo de reducir las subvenciones por responsabilidades directivas respecto de las autoridades o funcionarios docentes nombrados en el desempeño de su labor académica administrativa, sin que ello signifique la existencia de ambigüedad o contradicción entre ambos dispositivos legales, habida cuenta que lo que se ha buscado es dotarle a la norma impugnada de los mecanismos legales necesarios para que opere de manera efectiva dicha reducción en la subvención, sin que se advierta además afectación a la autonomía universitaria que consagra el artículo 18 de la Constitución Política del Estado, pues el hecho que la autonomía universitaria sea considerada como una garantía institucional ello no otorga un ámbito de autosuficiencia desconectado del resto de las disposiciones constitucionales.

**DECIMO NOVENO:** Visto el tema desde otro vértice y a efectos de determinar si la citada norma es inconstitucional, resulta necesario efectuar una interpretación sistemática de las normas que regulan las remuneraciones de los docentes universitarios; al respecto cabe señalar que el artículo 53 de la Ley N° 23733 estableció que las remuneraciones de los profesores de la universidades públicas se homologan con las que perciben los magistrados del Poder Judicial, la misma que fue suspendida por la Décima Cuarta Disposición Final de la

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA  
A.P. 2244 - 2009  
LIMA**

Ley N° 28427. Posteriormente el artículo 2 de la Ley N° 28603 estableció que este pago se efectuaría con los presupuestos de las respectivas instituciones, debiendo el Ministerio de Economía y Finanzas proveer de los recursos suficientes.

**VIGESIMO:** Este marco normativo es innovado por el artículo 6 del Decreto de Urgencia N° 033-2005 estableciendo que las subvenciones por responsabilidades directivas para autoridades o funcionarios se reducirían en un monto igual al incremento a que se refiere el artículo 5 de la norma acotada. Asimismo el artículo 7 del Decreto Supremo N° 019-2006-EF, señala que la reducción de la subvención por responsabilidad directiva para autoridades y funcionarios financiadas por recursos directamente recaudados será proporcional a los incrementos que se otorguen en el marco del programa de homologación de los docentes universitarios y operará hasta el límite de dicha subvención.

**VIGESIMO PRIMERO:** En el presente caso, no se puede denunciar ambigüedad de las normas, por cuanto ellas establecen los aspectos generales y límites para el otorgamiento de dicha subvención, en el entendido de que los docentes universitarios mantienen en algunos casos dualidad de funciones, es decir son docentes propiamente dichos y por su condición de tal son autoridades o funcionarios de la universidad, por lo tanto la subvención debe ser proporcional a las actividades que realiza, pues en aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la administración pública no se puede ejercer excesivas diferencias de carácter remunerativo, caso contrario se afectaría el derecho a la igualdad.

**VIGESIMO SEGUNDO:** En consecuencia, no existe inconstitucionalidad en las normas anotadas en el petitorio de la demanda al no haber infringido normas constitucionales ni legales, por cuanto las



*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA  
A.P. 2244 - 2009  
LIMA**

remuneraciones de los docentes universitarios que ejercen cargos directivos o funcionarios se encuentran reguladas por normas legales, presupuestales, y los estatutos de las universidades públicas.

**DECISION:**

Por tales consideraciones: **CONFIRMARON** la sentencia apelada obrante a fojas cincuentiuno, su fecha veintiocho de mayo del dos mil nueve, que declara **IMPROCEDENTE** la demanda de acción popular interpuesta por don Rodolfo Jesús Paz Fernández; en los seguidos contra el Ministerio de Economía y Finanzas; y **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano”; y los devolvieron.- *Vocal ponente: Vásquez Cortez.*

**S.S.**

**VASQUEZ CORTEZ**

**TAVARA CORDOVA**

**ACEVEDO MENA**

**MAC RAE THAYS**

**ARAUJO SANCHEZ**

*/sc*

**CONSTANCIA**

~~Se deja constancia que en la fecha se ha llevado a cabo la vista de la causa con los Jueces Supremos: Vásquez Cortez, Távora Córdova, Acevedo Mena, Mac Rae Thays y Araujo Sánchez. Interviene la Magistrada Araujo Sánchez, por licencia del Juez Supremo Rodríguez Mendoza. No asistieron a informar oralmente los abogados que solicitaron el uso de la palabra.~~

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA  
A.P. 2244 - 2009  
LIMA**

~~Lima, 24 de Marzo del 2010.~~

\_\_\_\_\_  
~~MARLENE MAYAUTE SUAREZ~~

\_\_\_\_\_  
~~RELATORA~~