



51

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0031-2008-PI/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO-
MINISTERIO DE JUSTICIA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de enero del 2009, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Vergara Gotelli, Landa Arroyo y Calle Hayen, que se acompañan

I. ASUNTO

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo, debidamente representado por la Ministra de Estado en la Cartera de Justicia, Rosario del Pilar Fernández Figueroa contra la Ley N° 29223, Ley que precisa la aplicación de la Ley N° 29137.

II. DATOS GENERALES

Tipo de proceso: Proceso de inconstitucionalidad.

Demandante: Poder Ejecutivo

Norma impugnada: Ley N° 29223.

Vicios: Violación al principio de irretroactividad de las leyes (Artículo 103° de la Constitución), violación al principio de programación del presupuesto público y falta de legitimidad del Congreso para la emisión de la Ley N° 29223.

Petitorio: Se declare la inconstitucionalidad de la Ley N° 29223, Ley que precisa la aplicación de la Ley N° 29137, Ley que aprueba los términos de continuación del programa de homologación de los docentes de las universidades públicas.

III. NORMA CUESTIONADA

La norma impugnada es la Ley N.º 29233, que dispone:

Artículo 1.- Objeto de la Ley



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Precísase que los términos de continuación del Programa de Homologación de los Docentes de las Universidades Públicas, aprobado mediante la Ley N° 29137, garantizan la continuación de dicho Programa a partir del mes de junio del año 2007, conforme lo disponen la Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29035, Ley que autoriza Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 y dicta otras medidas, y la Ley N° 29070, Ley que fija el porcentaje complementario para la aplicación de la Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29035.

Artículo 2.- Del pago del incremento

Autorízase al Ministerio de Economía y Finanzas a disponer el pago del incremento en los ingresos de los docentes de las universidades públicas, por el período comprendido entre el 1 de junio y el 27 de noviembre de 2007, conforme a los montos establecidos en el Anexo I de la Ley N° 29137, Ley que aprueba los términos de continuación del Programa de Homologación de los Docentes de las Universidades Públicas.

IV. ANTECEDENTES

IV.1. Argumentos de la demanda

Con fecha 15 de diciembre de 2008, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 29223. El recurrente manifiesta que la referida norma viola el principio de irretroactividad de las normas establecido en el artículo 103° de la Constitución, al mismo tiempo que resulta contraria al artículo 79° de la Constitución, que establece que "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos". Finalmente manifiesta que la norma en referencia también viola el principio de programación y equilibrio financiero del presupuesto público.

Entre los argumentos de la demanda cabe resaltar los siguientes:

- a) La Ley N° 29223, de fecha 06 de mayo de 2008, tiene un efecto retroactivo respecto a lo dispuesto en la Ley N° 29137, de fecha 27 de noviembre de 2007, norma en la cual se ampara, toda vez que establece que el pago por concepto de homologación a los docentes de universidades públicas, se efectuaría a partir del 1° de junio del 2007, en consecuencia la Ley N° 29223 es inconstitucional, pues viola el principio de irretroactividad de las normas establecido en el artículo 103° de nuestra Constitución Política.
- b) De conformidad con lo establecido en el artículo 79° de la Constitución Política del Perú, los Congresistas no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto, situación que en el caso de autos no se presenta, pues la Ley N° 29223 dispone el pago del incremento en los ingresos de los docentes de las universidades públicas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- er
- c) Conforme a la jurisprudencia de este Colegiado (STC 004-2004-CC/TC), el presupuesto público se rige por una serie de principios constitucionales, entre ellos, el de programación y el de equilibrio financiero. El recurrente considera que: "La programación presupuestal conlleva un proceso permanente de raciocinio, proyección y previsión, que permite el establecimiento de determinadas metas gubernamentales que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos. En este sentido no se pueden establecer nuevos gastos públicos, como el ocasionado con la aplicación de la Ley N° 29223".

Con relación al principio constitucional de equilibrio financiero, el recurrente básicamente sostiene que el pago del incremento en los ingresos de los docentes de las universidades publicas no se encontraría previsto en la Ley N° 29142, Ley del Presupuesto Publico para el Año Fiscal 2008, por lo que se trataría de una norma sin base presupuestal por lo que el Congreso estaría ejerciendo una iniciativa de gasto que la Constitución prohíbe.

4.2. Argumentos de la contestación de la demanda

Con fecha 11 de marzo de 2009, el apoderado del Congreso, Jorge Campana Ríos, contesta la demanda solicitando que la misma sea declarada infundada por los siguientes fundamentos:

- FE
- a) Con relación a la irretroactividad de la norma, si bien la Ley N° 29223 precisa los términos de continuación del Programa de Homologación, el cual fue aprobado mediante Ley N° 29137, esta norma a su vez nos remite a las leyes N° 29035 y N° 29070, de fecha 10 de junio y 20 de julio del año 2007, respectivamente. De modo que la Ley N° 29035 ya precisaba que el incremento en los ingresos de los docentes de las universidades publicas sería aplicado a partir del mes de junio del año 2007, en tal sentido, no se puede afirmar que la ley impugnada tiene un efecto retroactivo respecto a lo dispuesto en la Ley N° 29137, toda vez que establece que los pagos en ella mencionados, se efectuarían por un periodo distinto al señalado en dicha norma, debido a que dicho periodo había sido previsto, expresamente, por una norma anterior.
- b) Respecto de la supuesta violación al artículo 79° de la Constitución, el apoderado del Congreso de la República manifiesta que la ley cuestionada, N° 29223, no tuvo por objeto crear ni aumentar gastos públicos, pues sólo hace una precisión sobre el programa de homologación de los docentes de las universidades públicas correspondiente al año 2007, precisando que las Leyes N° 29137, 29035, 29070, las cuales fueron emitidas con el objeto de crear y aumentar gastos públicos en el marco del referido programa tuvieron como origen las iniciativas legislativas provenientes del Poder Ejecutivo. En todos los casos según argumenta las respectivas leyes siempre previeron el presupuesto respectivo por lo que no tiene asidero la afirmación de la demandante en este punto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

54

- c) Con relación a los principios constitucionales presupuestales que estarían siendo violados, el Procurador del Congreso sostiene que la Ley N° 29223 no creó ni aumentó gastos, solo tuvo por objeto hacer una precisión sobre el programa de homologación de los docentes de las universidades públicas correspondiente al año 2007 previsto en la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007.

V. MATERIAS CONSTITUCIONALES RELEVANTES

Este Colegiado considera que las cuestiones de relevancia constitucional que debe ser abordadas en la presente sentencia, son básicamente tres:

- a) Establecer si la Ley N° 29223 resulta inconstitucional por violar el principio de retroactividad de las leyes prevista en el artículo 103° de la Constitución.
- b) Determinar si el Parlamento violó el artículo 79° de la Constitución al expedir la Ley N° 29233 en la medida que tendría incidencia en el gasto público.
- c) Si la repuesta a la cuestión del punto anterior fuera negativa, establecer si el Parlamento violó los principios constitucionales que orientan la actividad presupuestaria del Estado, entre ellos, los principios de equilibrio financiero y de programación.

VI. FUNDAMENTOS

§1. El mandato del artículo 53° de la Ley Universitaria y el Programa de Homologación

1. El análisis de la presente controversia, no puede verse al margen del programa de homologación de sueldos de los profesores de las universidades públicas, que por mandato del artículo 53° de la Ley Universitaria (Ley N° 23733), se inicia luego de más de 20 años de su vigencia, con la emisión de los Decretos de Urgencia N°s 033-2005 y 002-2006, emitidos por el Poder Ejecutivo y publicados el 22 de diciembre de 2005 y el 21 de enero de 2006, respectivamente.
2. Respecto de la constitucionalidad de dichos decretos, así como del programa de homologación en su conjunto, este Colegiado ha tenido ocasión de pronunciarse en STC 023-2007-PI/TC. En dicha ocasión, con relación al proceso de homologación, precisamos que:

“(…)un proceso de homologación establecido en etapas y de manera gradual, como ha sido propuesto por el propio Decreto de Urgencia bajo análisis, no resulta incompatible con el propósito del artículo 53° de la Ley universitaria, pero debe recordarse que dicho



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proceso no puede constituirse en una nueva forma de prolongar las demandas de los docentes universitarios. La razonabilidad de este proceso en el tiempo, dependerá entonces de cuan en serio asume esta vez sus funciones el Poder Ejecutivo a efectos de dar cumplimiento a la ley en cuestión, promoviendo las acciones necesarias a efectos de que la homologación no demore mas de lo previsto originariamente.” *Subrayado agregado* (STC 023-2007-PI/TC, FJ. 81).

3. De ahí que, el hecho de que sea esta vez el Poder Ejecutivo quien promueva la presente demanda, en claro retroceso con relación a la efectiva vigencia del referido artículo 53º de la Ley Universitaria, sugiere, desde un análisis general, el compromiso poco serio de este Poder del Estado respecto no sólo del mandato claro de la ley, sino de las decisiones de este Colegiado.

Debe recordarse en efecto, que en la referida sentencia, al analizar si los Decretos de Urgencia que establecía el programa de homologación progresivo, resultaban o no compatibles con la Constitución, este Tribunal pese a haber constatado que, ambos decretos, habían incurrido de inconstitucionalidad por la forma; no obstante, tras un ejercicio de ponderación llevo a establecer que “un pronunciamiento por parte de este Colegiado en dicho sentido resultará a la postre mas perjudicial para los propios docentes que han recurrido a esta vía; pues la homologación es lo que han venido solicitando los demandantes durante tantos años, y el programa de homologación, aunque regulado por una norma formalmente no habilitada para ello, venía a hacer realidad el cumplimiento tan postergado del artículo 53º de la Ley Universitaria”.

4. En tal sentido, se precisó que:

“(…)si se toma en cuenta que los maestros universitarios han esperado por más de 20 años la emisión de una norma que establezca los mecanismos, así como que autorice el desembolso del presupuesto público a efectos de cubrir el costo que supone la homologación, resulta razonable entender que la anulación sin mas, dejando una vez más en manos del Parlamento (que no cumplió dicho mandato durante muchos años), la obligación de legislar en la forma y modo que corresponda conforme a la naturaleza de los derechos en cuestión, supondría en la práctica, generar un vacío normativo frustrando las expectativas de todos aquellos profesores que se han incorporado al proceso de homologación cumpliendo los requisitos que exige el Decreto de Urgencia 033-2005”.

En tal sentido, se declaró la compatibilidad constitucional del Programa de Homologación dispuesto en los Decretos de Urgencia N°s 033-2005 y 002-2006, declarando inconstitucionales todas las interferencias que incorporaban requisitos no contemplados en la Ley Universitaria (véase la parte resolutive de la sentencia).

4. Este Colegiado considera que este es el marco del que debemos partir ahora para analizar la presente demanda, pues de otro modo, se incurriría en un análisis



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

56

descontextualizado y formalista, incompatible con la naturaleza de las funciones que corresponden a este Tribunal.

§2. Sobre la supuesta violación al principio de irretroactividad de la ley

5. Conforme a la argumentación del Poder Ejecutivo, “la Ley 29223, tiene un efecto retroactivo respecto a lo dispuesto en la Ley 29137, toda vez que establece que los pagos en ella mencionados, se efectuarían en periodo distinto al señalado en dicha norma”. En el mismo sentido, refiere la ley cuestionada también resultaría incompatible con lo previsto en el artículo 109° de la Constitución que establece que: “La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte”. Ello sería así, toda vez que la Ley N° 29223, vigente desde el 7 de mayo de 2008, dispone que el pago a efectuarse, “ya no se hará desde la vigencia de la Ley N° 29137, vigente desde el 28 de noviembre de 2007, sino desde el 1° de junio al 27 de noviembre de 2007, es decir, antes de la vigencia de dicha norma”.

6. Por su parte el apoderado del Congreso ha respondido este punto sosteniendo que “la ley 29137 se refiere al pago del incremento dispuesto por la Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29035 y por la Ley N° 29070, el cual debía ser aplicado a partir del mes de junio del año 2007, de acuerdo a lo establecido en la referida Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29035. En esa misma línea, la Ley N° 29223, norma objeto de control, en su artículo 2° se refiere al “pago del incremento en los ingresos de los docentes de las universidades públicas, por el periodo comprendido entre el 1 de junio y el 27 de noviembre”.

En tal sentido concluye que, “tanto la ley N° 29137 como la ley N° 29223, norma impugnada, se refieren al periodo que se inicia en el mes de junio del año 2007. En tal sentido, no se puede afirmar, tal como lo hace la parte demandante, que la ley impugnada tiene efecto retroactivo respecto a lo dispuesto en la Ley 29137 (...) debido a que dicho periodo para los pagos había sido previsto, expresamente, por una norma anterior”.

7. Para responder este punto de la demanda, el Tribunal considera fundamental ubicar la norma enjuiciada en el contexto del proceso de homologación y las distintas disposiciones que se han dictado a la fecha, con el objeto de dar cobertura a dicho proceso cubriendo vacíos o rectificando procesos que podrían obstaculizar la realización de dicha finalidad ordenada por este mismo Colegiado (STC 0023-2007-PI/TC).

En esa línea, conviene precisar que la Ley N° 29223, impugnada en este proceso, se encuentra directamente relacionada con la Ley N° 29137. Ambas, sin embargo, forman parte de una cadena legislativa de normas que tienen por objeto concretar lo dispuesto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

57

en el artículo 53° de la ya aludida Ley Universitaria y postergada por largos años en su cumplimiento por parte del Poder Ejecutivo.

Conviene entonces realizar una breve reseña de las normas que las antecedieron, a efectos de realizar el análisis con relación a sus efectos en el tiempo.

a) El punto de partida es, como lo advertíamos, la Ley Universitaria, Ley N° 23733, que en su artículo 53° estableció:

“Las remuneraciones de los profesores de las Universidades publicas se homologan con las correspondientes a las de los Magistrados Judiciales...”

Si bien la Ley N° 28427, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005, suspendió sus efectos; mediante Ley N° 28603, de fecha 10 de septiembre de 2005, se reestableció su vigencia:

b) Conforme ha queda establecido, mediante sentencia de este Colegiado (STC 023-2007-PI/TC), se estableció no sólo la constitucionalidad del proceso de homologación, sino que se determinó también que el referido artículo 53° de la Ley Universitaria forma parte del bloque de constitucionalidad, en cuanto prevé un estatus remunerativo a los docentes universitarios que garantice la investigación y el desarrollo cultural de nuestro país (STC 023-2007-PI/TC, FJ. 40).

c) En concordancia con ello, se promulgó la Ley N° 28929, Ley de equilibrio Financiero del Presupuesto para el Año Fiscal 2007, la que estableció en su Décima Disposición:

“Autorízase al Ministerio de Economía y Finanzas para que, en base a la disponibilidad de caja y las prioridades intersectoriales, apruebe durante el año 2007 los recursos necesarios para completar el 35% del programa de homologación para la docencia universitaria establecido por la ley N° 28603, en concordancia con el acta suscrita por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Asamblea Nacional de Rectores”.

[Handwritten signature and scribbles]



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) En el marco de las citadas normas, se emitió la Ley N° 29035, Ley que autoriza el Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público 2007, de fecha 10 de junio de 2007, la que en su Décima Tercera Disposición señala:

“Dispónese un incremento en los ingresos de los docentes de las universidades públicas que se calculará porcentualmente sobre la diferencia entre el ingreso percibido por docente nombrado a la fecha de la vigencia del Decreto de Urgencia N° 033-2005 y el monto establecido para el nivel más alto de su categoría, fijado en ese mismo Decreto de Urgencia, hasta completar el monto, previsto para este efecto en la “Reserva de Contingencia”, consignado en la Ley N° 28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007.

El incremento será aplicado a partir del mes de junio del año 2007, con cargo a la precitada Reserva de Contingencia, en el marco del Programa de Homologación de Docencia Universitaria, previsto en la Décima Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 28929, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007(...).”

e) Posteriormente se emitió la Ley N° 29070, Ley que fija el porcentaje complementario para la aplicación de la Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29035, de fecha 20 de julio de 2007, la misma que señala en sus artículos pertinentes:

Artículo 1.- Objeto de la Ley

Establécese en nueve por ciento (9%) el porcentaje para completar el total fijado para el Programa de Homologación, de conformidad con lo establecido en la Décima Disposición Final de la Ley N° 28929, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, así como para culminar el otorgamiento del incremento dispuesto en la Ley N° 29035, efectivizado, parcialmente, en un veintiséis por ciento (26%) a través del Decreto Supremo N° 087-2007-EF.

El incremento se calcula sobre la base del nueve por ciento (9%) de la diferencia entre el ingreso percibido por el docente, nombrado a la fecha de entrada en vigencia del Decreto de Urgencia N° 033-2005, y el monto establecido para el nivel más alto de su categoría, fijada en el Cuadro de Equiparación a que hace referencia el artículo 3 del citado Decreto de Urgencia.

(...) Artículo 4.- Financiamiento

El gasto que genere la aplicación de la presente Ley se financiará con los recursos disponibles consignados en la Reserva de Contingencia, autorizada en la Ley N°

28927

EF



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

59

f) Al amparo de las citadas normas se emitió la Ley 29137, Ley que aprueba los términos de continuación del Programa de Homologación de los docentes de las Universidades Públicas, de fecha 27 de Noviembre del 2007, la que señala:

Artículo 1.- Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es establecer y precisar los términos que determinan la continuación del programa de homologación de las remuneraciones de los docentes de las universidades públicas, correspondiente al año 2007.

Artículo 2.- Del incremento dispuesto por la Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29035

2.1 Dispónese que las universidades públicas que no hayan pagado, a la entrada en vigencia de la presente norma, el incremento dispuesto por la Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29035 y por la Ley N° 29070 lo otorguen en base a la escala establecida en el Anexo N° 1 que forma parte de la presente Ley (...).

g) Finalmente la Ley N° 29223, impugnada en este proceso, precisa los alcances para la aplicación de la Ley N° 29137, y señala lo siguiente:

Artículo 1.- Objeto de la Ley

Precisase que los términos de continuación del Programa de Homologación de los Docentes de las Universidades Públicas, aprobado mediante la Ley N° 29137, garantizan la continuación de dicho Programa a partir del mes de junio del año 2007, conforme lo disponen la Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29035, Ley que autoriza Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 y dicta otras medidas, y la Ley N° 29070, Ley que fija el porcentaje complementario para la aplicación de la Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29035.

Artículo 2.- Del pago del incremento

Autorízase al Ministerio de Economía y Finanzas a disponer el pago del incremento en los ingresos de los docentes de las universidades públicas, por el período comprendido entre el 1 de junio y el 27 de noviembre de 2007, conforme a los montos establecidos en el Anexo 1 de la Ley N° 29137, Ley que aprueba los términos de continuación del Programa de Homologación de los Docentes de las Universidades Públicas.

8. De la reseña legislativa se puede observar, que la ley impugnada (Ley N° 29223), si bien hace referencia a la Ley N° 29137, al precisar su aplicación, no está vinculada exclusivamente a esta, sino que forma parte de un conjunto de normas emitidas en el marco del programa de homologación de docentes dispuesta por la Ley N° 29137, Ley que aprueba los términos de *continuación* del Programa de Homologación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En este contexto, la Ley N° 29223 viene a garantizar la continuación del Programa de Homologación, permitiendo que no quede un vacío entre el 1 de junio y el 27 de noviembre de 2007. A tal efecto, la ley en cuestión, invoca la *Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29035, Ley que autoriza Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007*, amparándose a su vez en la Ley N° 28929 Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, la que en su Décima Disposición autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para que apruebe durante el año 2007 los recursos necesarios para completar el 35% del Programa de Homologación para la docencia universitaria. Todo ello a efectos de dar efectivo cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53° de la Ley Universitaria, la misma que conforme a lo dispuesto por este Colegiado, forma parte del bloque de constitucionalidad.

En consecuencia, los argumentos del demandante carecen de sustento en este punto, debiéndose declarar infundada la demanda respecto de este extremo.

§3. Sobre la supuesta violación del artículo 79° de la Constitución

9. El Poder Ejecutivo manifiesta en otro extremo de su demanda, que la ley impugnada, incurre en violación del artículo 79° de la Constitución, toda vez que, “los congresistas no tienen iniciativa para crear y aumentar gastos públicos”. En tal sentido manifiesta que la referida ley “sin precisar la fuente de donde provendrán los recursos, autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a disponer el pago del incremento en los ingresos de los docentes de las universidades públicas, por el periodo comprendido entre el 1° de junio al 27 de noviembre de 2007, conforme a los montos establecidos en el anexo 1 de la ley 29137” (*pagina 4 del escrito de demanda*).
10. A su turno el apoderado del Congreso manifiesta que “la norma impugnada no tuvo como objeto crear ni aumentar gastos públicos. Antes bien, solo tuvo como objeto hacer una precisión sobre el programa de homologación de los docentes de las universidades públicas correspondiente al año 2007. Señala además que “las normas emitidas con el objeto de crear y aumentar gastos públicos en el marco del referido programa tuvieron como origen iniciativas legislativas provenientes del poder ejecutivo, mas no del Congreso de la República”.
11. El Tribunal encuentra que, con relación a este extremo de la demanda, una vez más hay que ir a la reconstrucción del historial legislativo vinculado al programa de homologación. Tal como ya lo hemos anticipado, el examen que corresponde realizar, también en este punto, no debe perder de vista que se trata de un conjunto de normas, aun cuando con una técnica legislativa defectuosa, se puede extraer sin embargo que la norma presupuestaria que da cobertura el programa de homologación durante todo el periodo fiscal 2007, viene contenida en la Ley N° 28929. En efecto, la Décima Disposición Complementaria de dicha Ley, (Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2007), establece con toda precisión:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

61

“Autorízase al Ministerio de Economía y Finanzas para que, en base a la disponibilidad de caja y las prioridades intersectoriales, apruebe durante el año 2007 los recursos necesarios para completar el 35% del programa de homologación para la docencia universitaria establecido por la ley N° 28603, en concordancia con el acta suscrita por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Asamblea Nacional de Rectores”.

Es sobre la base de esta disposición que hay que entender las precisiones posteriores tal como ya ha quedado establecido *supra*. Así se puede concluir en este punto que, la Ley N° 29223 no crea, ni aumenta el gasto público, tan solo concretiza un mandato contenido en norma que forma parte del bloque de constitucionalidad, y cuyo cumplimiento ya ha sido exigido por este Colegiado, que ha obligado al legislador a actuar en dicha dirección dando continuidad al programa de homologación iniciado por cierto por acción del Poder Ejecutivo en el año 2005.

De ello se concluye que los gastos irrogados por concepto de homologación ya habían sido considerados en una ley anterior, estableciéndose mediante la Ley N° 29223 solamente la fecha de inicio y término para el pago por concepto de homologación de profesores universitarios para el periodo fiscal de 2007. En consecuencia no tiene cabida la afirmación de la demanda que acusa al Parlamento de haber actuado al margen de sus competencias en esta materia.

§4. Sobre los principios presupuestales comprometidos: programación y equilibrio financiero

12. Si bien el Poder Ejecutivo también alega la violación a los principios de *programación presupuestaria* (el presupuesto se aprueba anualmente estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el correspondiente financiamiento), así como también el principio de *equilibrio financiero* (el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos “debidamente balanceados”); no obstante, conforme se ha tenido ocasión de constatar, la norma impugnada no tiene contenido presupuestario, no se trata de un nuevo presupuesto o de algo diferente a lo ya previamente establecido en las leyes presupuestales correspondientes, las mismas que han sido dadas en atención al principio de legalidad y competencia. Esto es, mediante leyes y conforme a la iniciativa legislativa presentada en su momento por el Poder Ejecutivo, tal como lo exige el artículo 78° de la Constitución.

En consecuencia, al no tratarse, la norma impugnada, de una ley de carácter presupuestal no está sujeta a los principios constitucionales que son inherentes a este tipo de normas (STC 004-2004-AI/TC)

§4. Sobre la renuencia del Poder Ejecutivo para dar cumplimiento al programa de homologación de sueldos de los docentes de las universidades públicas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Antes de concluir, conviene hacer algunas reflexiones adicionales con relación a este caso en el marco de las competencias que corresponde a este Colegiado. Estas consideraciones responden a la necesidad de convocar a los poderes públicos, de manera especial a quienes tienen bajo su responsabilidad el ejercicio del poder Público como líderes de las instituciones del Estado, sobre la necesidad de unir esfuerzos en aras de construir en nuestro país, un espacio de confianza y lealtad con las pautas básicas del modelo del Estado de Derecho y sus instituciones. Esto supone, cuando menos, asumir con seriedad y alta responsabilidad, que una nación que se organiza en torno a un sistema de normas (desde la Constitución, las leyes, las decisiones de los jueces, los reglamentos de la Administración y hasta la regulación del tránsito); no tendrá ningún referente ni incentivo si los primeros en incumplir las reglas básicas de convivencia son precisamente las autoridades del Estado.
14. En el presente caso, el mandato del artículo 53° de la Ley Universitaria (Ley N° 23733) estuvo vigente desde diciembre de 1983. Suspendida en su vigencia en el año de 1995 (Ley N° 26457), recobró su vigencia mediante Ley N° 27366, publicada el 05 de noviembre de 2000. No obstante, ha sido una promesa incumplida, una ley sin ninguna incidencia en la vida de los docentes universitarios a quienes estaba destinada. Quizá pocas veces en el Perú se haya reivindicado tanto a la ley en las plazas públicas como lo hicieron por décadas los docentes universitarios, muchos de ellos ya jubilados o incluso fallecidos. Nuestro país ha sido escenario, durante la república, de innumerables movilizaciones y reivindicaciones sociales solicitando que se cambien las leyes, que den nuevas leyes, que se cambien los gobiernos o que se atiendan determinados derechos, cuando no las gestas contra las dictaduras y caudillos que se han intercambiado en el poder a lo largo de la vida republicana. No obstante, han sido muy escasas las veces en que hemos asistido a masivas manifestaciones para que se cumpla la ley. Este ha sido el caso de la ley universitaria: las múltiples movilizaciones de los docentes universitarios, han sido no una demostración de fuerza contra el derecho, sino una reivindicación del derecho y su expresión acaso más clásica como es la Ley.
15. Sin embargo, cuando luego de muchas jornadas se inicia un lento y tortuoso proceso de homologación, que este Colegiado ha respaldado, pese a que se inició mediante Decretos de Urgencia; una vez más el Poder Ejecutivo intenta impedir este proceso interponiendo la presente demanda esta vez contra el Parlamento que actuó motivado o promovido por la propia acción del Poder Ejecutivo. El ciudadano común no está en condiciones de descifrar estas inconsistencias. Tampoco lo estarán sin duda los docentes universitarios. La actitud de los poderes públicos que desarrollan políticas de marchas y contra marchas, sin asumir el sentido estratégico con que deben guiarse las políticas públicas, pueden desconcertar a cualquier ser racional, desde luego, también a este Colegiado.
16. Por ello es que ahora, con ocasión de declarar infundada la presente demanda, queremos ser severos y claros con las autoridades que, desde el Estado, deben llevar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hasta la culminación el proceso de homologación que ya ha sido convalidado por este Colegiado en la sentencia 023-2007-PI/TC y ha recibido también el respaldo del Congreso de la República que ha actuado mediante una serie de normas, entre ellas la norma cuestionada en este proceso. De aquí en adelante, debemos entender que, el proceso de homologación de los salarios de los docentes de las universidades públicas constituye un proceso que compromete a todos los poderes públicos. Ello importa que ninguna autoridad se resista poniendo trabas o interfiriendo en este proceso bajo responsabilidad de incurrir en desacato a las decisiones de los órganos judiciales. El Tribunal asume jurisdicción de este modo en la vigilancia de la presente sentencia y de sus decisiones anteriores y actuará conforme a los artículos 22° y 59° del Código Procesal Constitucional, requiriendo a las autoridades y funcionarios, cualquiera sea su rango o jerarquía a efectos de imponer los mandatos de la Constitución así como de nuestras propias decisiones jurisdiccionales.

17. También en la justicia constitucional es válido decir, "el tiempo ha terminado". El tiempo ha terminado para el Poder Ejecutivo en el caso del cumplimiento del proceso de homologación de los sueldos de los profesores universitarios, dado que desde la primigenia Ley N° 23733 han transcurrido ya 26 años y la misma no ha sido objeto de cumplimiento por parte del Poder Ejecutivo, en los términos de su principal obligación constitucional de hacer cumplir las leyes, contenida en el artículo 118, inciso 1 de la Constitución. El Tribunal en tono enérgico emplaza al Poder Ejecutivo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros para que asuma sus responsabilidades conforme a los artículos 119° y 123° disponiendo lo que fuere conveniente a través de las carteras comprometidas, para que el proceso de homologación concluya hasta su etapa final en un tiempo que no debería exceder el próximo periodo presupuestal. De manera especial, el Consejo de Ministros no debe autorizar nuevos procesos por parte de cualquiera de los Ministerios, que estén encaminados a diferir el proceso de homologación. Nuevas demandas en el sentido que convoca el presente proceso, serán asumidas por este Colegiado como una muestra de resistencia a los mandatos del máximo ente jurisdiccional y serán rechazadas de plano, ordenando las correspondientes medidas de coerción y aperecibimiento, conforme al artículo 22° del Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de autos
2. **EXHORTAR** al Poder Ejecutivo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros para que actúe conforme a sus atribuciones en atención a lo dispuesto en los fundamentos 16 y 17 de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.



64

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0031-2008-PI/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO-
MINISTERIO DE JUSTICIA

SS.

VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

[Handwritten signatures and scribbles in blue ink, including a large signature at the top right and another at the bottom right.]

Lo que certifico:

[Handwritten signature of Dr. Ernesto Figueroa Bernardini]

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR



65

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. N° 00031-2008-PI/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO-MINISTERIO DE
JUSTICIA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DEL VERGARA GOTELLI

Emito el presente fundamento de voto por las siguientes consideraciones:

1. Corresponde al Tribunal Constitucional conocer en instancia única la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo-Ministerio de Justicia contra la Ley N° 29223, Ley que precisa la aplicación de la Ley N° 29137, considerando que ésta adolece de vicios de inconstitucionalidad pues en él se vulneran los principios de irretroactividad de la leyes (artículo 103° de la Constitución Política del Estado), de programación del presupuesto público y la falta de legitimidad del Congreso para la emisión de la ley cuestionada.
2. En el presente caso si bien concuerdo con la posición de la sentencia en mayoría, considero necesario realizar algunas precisiones. Respecto al cuestionamiento que realiza el Poder Ejecutivo – Ministerio de Justicia a la Ley N° 29223, puesto que considera que con la vigencia de la mencionada ley se está vulnerando principios constitucionales entre otros, se observa que el cuestionamiento realizado está íntimamente ligado a la Ley N° 23733, Ley Universitaria, que establece específicamente en su artículo 53° que *“Las remuneraciones de los profesores de las Universidades públicas se homologan con las correspondientes a las de los Magistrados Judiciales ...”*. Respecto a ello debo señalar que es deber del Estado el buscar los mecanismos tendientes a cumplir con la disposición señalada, debiendo por ello, en concordancia con los entes del Estado, establecer normatividad, políticas, etc que garantice la satisfacción de un pedido que por años realizan los docentes universitarios.
3. Es en tal sentido que considero que el Estado realizando acciones contrarias, está dilatando el cumplimiento de dicha disposición contrariando no sólo la disposición legal sino también lo establecido por este Colegiado en sentencia anterior. No obstante ello considero necesario realizar una crítica a la Ley Universitaria respecto a la disposición que refiere que la remuneración de los docentes universitarios deben homologarse a la de los Magistrados Judiciales, puesto que no considero que el parámetro para la homologación deba ser la remuneración de los Magistrados Judiciales, ya que la función que cumplen aquéllos es totalmente diferente a la de éstos. Y debo señalar que mi expresión es en atención a que los docentes universitarios pueden percibir más o menos ingresos que los Magistrados Judiciales, pero no considero pertinente que la Ley Universitaria coloque la remuneración de estos últimos como parámetro a seguir por el Estado, ya que esto puede traer como consecuencias que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

66

beneficiándose a los docentes, se perjudique a los Magistrados en atención a que el Ministerio de Economía no podrá dar beneficios económicos a uno porque esto repercutirá inmediatamente en las remuneraciones de los docentes universitarios, lo que implica la imposibilidad de beneficios económicos a los Magistrados del Poder Judicial. Es por tal razón que cuando se abordó en un caso anterior una ley que estaba relacionada a la Ley Universitaria señalé (STC N° 00023-2007-PI/TC) que:

“(…) En la vida práctica un docente universitario puede percibir remuneración de una Universidad Pública, de una privada, crear empresa educativa, hacer negocios privados relacionados a su especialidad, dictar clases en la mañana en una Universidad pública y en la tarde en una privada, dictar clases en forma privada, por ejemplo; dichas actividades no están prohibidas ni mucho menos sancionadas; esto significa que el mercado laboral está ampliamente abierto para los docentes universitarios. En cambio los Jueces del Poder Judicial se encuentran prohibidos de desempeñar cualquier otra función que contemple remuneración económica, salvo el dictado de clases fuera del horario destinado al Despacho Judicial y con un tope racional de horas que no entorpezca la labor judicial. De ello se desprende que la exclusividad de la función jurisdiccional a la que hace alusión el artículo 139° de la Constitución, también implica una casi total exclusividad salarial, a la cual no están sometidos los docentes universitarios.

Cabe precisar además que el artículo 39° de la Constitución Política que hace referencia a la función pública, establece una jerarquía en cuanto al servicio a la Nación, y en ella se encuentran incluidos los Jueces Supremos, más no los docentes universitarios; ello quiere decir que la norma suprema les da un tratamiento distinto a los Jueces precisamente en razón de su alta responsabilidad. Con este cuestionamiento no afirmo ni niego que los profesores universitarios en reconocimiento a su delicada e importante labor puedan ganar más que los jueces ni tampoco a la inversa que los jueces ganen más que ellos; lo que rechazo en mi posición es la afirmación misma de la homologación pues por orden y seriedad los sistemas de haberes para ambas funciones del servicio público tienen que disponerse en razones propias de unos y otros. Y es que no podríamos aceptar que una disposición legal indique mañana que el haber de los ingenieros, arquitectos, médicos, policías o militares etc., quienes también cumplen funciones sociales específicas, tengan que ser necesariamente iguales a las que reciben los jueces del país. Se trató evidentemente, con la dación de la denominada Ley de Homologación, de una disposición política coyuntural, fatalmente irreflexiva o populista.”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 64
1
4. Es así que ahora considero necesario volver a insistir en lo expresado como parámetro en la Ley Universitaria cuando se refiere al pago de las remuneraciones de los docentes universitarios, debiéndose tener presente que cualquier beneficio que se otorgue a los docentes universitarios debe hacerse dentro de una política de Estado de mejora a personas que cumplen una labor importantísima en la formación académica de universitarios que representan el futuro de país, debiendo por ende brindarles las mejores condiciones económicas, infraestructura, capacitación, etc, sin que ello implique la equiparación con otros profesionales que también tienen sus propias complejidades. Y mi preocupación en ello es porque la función de Juez y la función de docente universitario son funciones especialísimas pero no equiparables que precisamente por su importancia en la sociedad requieren o exigen de un tratamiento particular y diferenciado en atención a la realidad que aqueja a cada una de dichas especialidades. Equiparar dichas realidades en términos remunerativos pueden implicar complicaciones y limitaciones que mas que beneficiar a dichos profesionales pueden perjudicarlos.
 5. Por lo expuesto considero que la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo – Ministerio de Justicia, debe ser desestimada.

Por tanto mi voto es porque se declare **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Ministerio de Justicia.

SS.

VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

[Firma manuscrita]
Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR



**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
LANDA ARROYO**

Si bien concuerdo con la mayoría de argumentos y el punto 1 del fallo de la sentencia, no suscribo lo expuesto en los fundamentos 16 y 17 y en el punto 2 del fallo de la misma; por los argumentos que paso a exponer.

1. Es pertinente decir que la homologación docente es un proceso que responsabiliza a las diferentes entidades públicas comprometidas con dicho proceso. Igualmente lo es que el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado al respecto en la STC 00023-2007-PI/TC, sentencia constitucional que tiene efectos *erga omnes*, fuerza vinculante y autoridad de cosa juzgada (artículo 82º del Código Procesal Constitucional). En principio resulta razonable pensar que las sentencias constitucionales, por sus solos efectos, no pueden ser desacatadas o desnaturalizadas en su cumplimiento; aunque es evidente que ello no siempre sucede y es necesario, entonces, determinar a qué mecanismos procesales puede recurrir este Colegiado para que ninguno de los efectos de las sentencias constitucionales puedan ser puestas en entredicho.
2. En la sentencia de vista, fundamento 16, se estima conveniente recurrir, ante ello, a la aplicación de los artículos 22º y 59º del Código Procesal Constitucional, previsto, el primero, para el cumplimiento de las sentencias dictadas en el marco de los “procesos constitucionales de la libertad” y, el segundo, para el proceso de amparo específicamente. No descarto de manera absoluta que estas disposiciones puedan ser aplicadas, en algún caso, también a los procesos de control de constitucionalidad, pero la naturaleza de éstos responde a otros presupuestos sustantivos y procesales que deben tenerse en cuenta, necesariamente, al momento de disponer la aplicación de los mencionados artículos del Código Procesal Constitucional.
3. Para el presente caso, más adecuado encuentro, a efectos de garantizar el cumplimiento de las sentencias emitidas en un proceso constitucional de control abstracto, considerar que el artículo 118º inciso 9 de la Constitución establece que “[c]orresponde al Presidente de la República: (...) [c]umplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales”. Esta obligación, como es obvio, no sólo alcanza a las resoluciones y sentencias dictadas en el marco de los procesos ordinarios, sino también las que se emiten en el seno de los procesos constitucionales.
4. En ese sentido, es impertinente que se invoque en la sentencia (fundamento 17) el artículo 119º y 123º de la Constitución, porque cuando el Presidente de la República, quien representa al Poder Ejecutivo, pone en cuestión, directa o indirectamente, los efectos de una sentencia constitucional, vulnera el artículo 118º inciso 9 de la Constitución y, por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

69

ende, incurre en una infracción constitucional pasible de ser canalizada a través de los mecanismos previstos en los artículo 99° y 100° de la Constitución. Con lo cual, el Poder Ejecutivo está obligado a dar pleno cumplimiento al proceso de homologación docente, de lo contrario se encontraría inmerso en un supuesto de infracción constitucional, para cuyo supuesto, como ya se dijo, la propia Constitución establece sus respectivos mecanismos de investigación y responsabilidad.

Sr.
LANDA ARROYO

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

70

EXP. N° 0031-2008-PI/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO
MINISTERIO DE JUSTICIA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO CALLE HAYEN

Suscribo la presente sentencia con excepción de los fundamentos 15,16 y 17 y el punto 2 del fallo en lo que se refiere a los referidos fundamentos; por resultar innecesarios y que en nada incide con el propósito que persigue la demanda de autos.

Sr.

CALLE HAYEN

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR