TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO
FOJAS 000003

EXP. N.° 04141-2010-PA/TC
LIMA
AGUSTÍN LLANO CRUZ

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 16 de julio de 2012

VISTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto por don Agustín Llano Cruz, a través de su abogado, contra la resolución de fecha 28 de abril de 2010, fojas 60 del cuaderno único, expedida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima que, confirmando la apelada, declaró improcedente la demanda de autos; y,

ATENDIENDO A

1. Que con fecha 16 de octubre de 2009, el recurrente interpone demanda de amparo contra los vocales integrantes de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, señores Acevedo Mena, Ferreira Vildózola, Vinatea Medina, Salas Villalobos y Morales Gonzales, solicitando: i) que se deje sin efecto la resolución de fecha 16 de junio de 2009, que por un asunto de forma confirmó la desestimatoria de su demanda de acción popular; y ii) se restablezcan sus derechos constitucionales. Sostiene que interpuso demanda de acción popular (Exp. N.° 2995-2006) contra el Ministerio de Economía y Finanzas, solicitando -entre otras pretensiones- la inaplicabilidad del D.S. N.° 080-2006-EF, que aprobó la transferencia de un inmueble del Estado con una extensión de 8,972.65 m2 a favor de la Federación de Empresarios y Comerciantes de Insumos para la Industria del Calzado Caquetá Rímac - Perú, excluyéndole a él y a otras personas del dominio de dicho inmueble; que, empero, una vez admitida su demanda, ésta fue declarada improcedente en primera y segunda instancia sustentándose en un asunto eminentemente formal, consistente en que la norma impugnada, el D.S. N.° 080-2006-EF, no es de alcance general, decisión que vulnera sus derechos al debido proceso y de acceso a la justicia.

2. Que el Sexto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, con fecha 20 de octubre de 2009, declaró improcedente la demanda por considerar que el proceso de amparo no constituye una instancia adicional o de revisión en la que el litigante pueda trasladar su disconformidad con una resolución judicial. La Quinta Sala Civil de la

Corte Superior de Justicia de Lima, con fecha 28 de abril de 2010, confirmó la apelada por considerar que el recurrente ha ejercitado de manera irrestricta su derecho de defensa y su derecho a la pluralidad de instancias.

3. Que el objeto de la demanda de amparo de autos es que se deje sin efecto la resolución de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, de fecha 16 de junio de 2009, que confirmó la desestimatoria de la demanda de acción popular interpuesta por el recurrente –basada en un asunto supuestamente formal, esto es, que el D.S. N.° 080-2006-EF no es de alcance general– y que se restablezcan sus derechos constitucionales, pues considera que la resolución judicial cuestionada ha sido dictada con manifiesto agravio de sus derechos al debido proceso y de acceso a la justicia.

El demandante sostiene que interpuso demanda de acción popular contra el Ministerio de Economía y Finanzas solicitando, entre otras pretensiones, la inaplicabilidad del D.S. N.° 080-2006-EF, que aprobó la transferencia de un inmueble del Estado con una extensión de 8,972.65 m2 a favor de la Federación de Empresarios y Comerciantes de Insumos para la Industria del Calzado Caquetá Rímac – Perú, excluyéndole a él y a otras personas del dominio de dicho inmueble.

4. Que al respecto, debe recordarse que en la citada resolución se consignó que el D.S. N.° 080-2006-EF "regula una situación particular, consistente en la transferencia en propiedad de un terreno del Estado (...) en consecuencia, al poseer la norma cuestionada un carácter particular no puede ser analizado (sic) mediante la acción popular (...)" (f. 4-5).

5. Que el artículo 200°, inciso 5, de la Constitución, establece que la acción popular procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.

6. Que atendiendo a la naturaleza del proceso constitucional de acción popular, en el que se cuestiona *en abstracto* la constitucionalidad de una norma infralegal que atenta contra preceptos constitucionales o legales, no procede extender la aplicación de este proceso constitucional a controversias como la referida en el proceso subyacente, en la que se pretende ejercer un control *concreto* de constitucionalidad del texto contenido en un decreto supremo.

7. Que debe tenerse en consideración que, según el citado artículo 200º, inciso 5, de la Constitución, y el artículo 76° del Código Procesal Constitucional, las normas infralegales susceptibles de ser cuestionadas vía acción popular deben tener carácter general, atributo que no le corresponde al D.S. N.º 080-2006-EF.

8. Que en consecuencia, estando a que la resolución cuestionada configura una resolución firme que ha recaído en un proceso constitucional abstracto, como es el de acción popular, este Tribunal considera que resulta aplicable el artículo 5°, inciso 6) del Código Procesal Constitucional.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

RESUELVE, con los votos singulares de los magistrados Mesía Ramírez y Eto Cruz, y el fundamento de voto del magistrado Vergara Gotelli, que se acompañan,

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ÁLVAREZ MIRANDA
URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN

Lo que certifico

FRANCISCO MORALES SARAVIA
SECRETARIO GENERAL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO
FOJAS 000006

EXP. N.° 04141-2010-PA/TC
LIMA
AGUSTÍN LLANO CRUZ

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el presente fundamento de voto por las siguientes consideraciones:

1. En el presente caso el demandante interpone demanda de amparo con la finalidad de que se deje sin efecto la Resolución de fecha 16 de junio de 2009, que confirmó la desestimatoria de la demanda de acción popular que interpuso, considerando que se le está afectando sus derechos al debido proceso y de acceso a la justicia.

   Refiere el actor que en el proceso de acción popular que interpuso contra el Ministerio de Economía y Finanzas, cuestionaba la aplicación del Decreto Supremo N.° 080-2006-EF, que aprobó la transferencia de un inmueble del Estado con una extensión de 8,972.65 m2 a favor de la Federación de Empresarios y Comerciantes de Insumos para la Industria del Calzado Caquetá Rímac - Perú, excluyéndolo a él y a otras personas del dominio de dicho inmueble.

Sobre los presupuestos procesales específicos del "amparo contra amparo" y sus demás variantes

2. De acuerdo con lo señalado en la sentencia recaída en el Expediente N.° 4853-2004-AA/TC y bajo el marco de lo establecido por el Código Procesal Constitucional así como de su posterior desarrollo jurisprudencial, el proceso de amparo contra amparo así como sus demás variantes (amparo contra habeas corpus, amparo contra cumplimiento, etc.) es un régimen procesal de naturaleza atípica o excepcional cuya procedencia se encuentra sujeta a determinados supuestos o criterios. De acuerdo con estos últimos **a)** solo procede cuando la vulneración constitucional resulte evidente o manifiesta. Tratándose incluso de contraamparos en materia laboral dicha procedencia supone el cumplimiento previo o efectivo de la sentencia emitida en el primer proceso amparo (Cfr. STC N.° 04650-2007-PA/TC, fundamento 5); **b)** su habilitación sólo opera por una sola y única oportunidad, siempre que las partes procesales del primer y segundo amparo sean las mismas; **c)** resulta pertinente tanto contra resoluciones judiciales desestimatorias como contra las estimatorias, sin perjuicio del recurso de agravio especial habilitado específicamente contra sentencias estimatorias recaídas en procesos constitucionales relacionados con el delito de tráfico ilícito de drogas y/o

lavado de activos, en los que se haya producido vulneración del orden constitucional y en particular del artículo 8° de la Constitución (Cfr. sentencias emitidas en los Exp. N.° 02663-2009-PHC/TC, fundamento 9 y N.° 02748-2010-PHC/TC, fundamento 15); **d)** su habilitación se condiciona a la vulneración de uno o más derechos constitucionales, independientemente de la naturaleza de los mismos; **e)** procede en defensa de la doctrina jurisprudencial vinculante establecida por el Tribunal Constitucional; **f)** se habilita en defensa de los terceros que no han participado en el proceso constitucional cuestionado y cuyos derechos han sido vulnerados, así como respecto del recurrente que por razones extraordinarias, debidamente acreditadas, no pudo acceder al agravio constitucional; **g)** resulta pertinente como mecanismo de defensa de los precedentes vinculantes establecidos por el Tribunal Constitucional (sentencia recaída en el Expediente N.° 03908-2007-PA/TC, fundamento 8); **h)** no procede en contra de las decisiones emanadas del Tribunal Constitucional; **i)** procede incluso cuando el proceso se torna inconstitucional en cualquiera de sus otras fases o etapas, como por ejemplo la de ejecución de sentencia (Cfr. STC N.° 04063-2007-PA/TC, fundamento 3; STC N.° 01797-2010-PA/TC, fundamento 3; RTC N.° 03122-2010-PA/TC, fundamento 4; RTC N.° 02668-2010-PA/TC, fundamento 4, entre otros).

3. En el caso de autos tenemos que el demandante cuestiona resoluciones judiciales emitidas en un proceso de acción popular, es decir estamos ante un proceso de *amparo contra acción popular*.

4. Por ello es necesario conocer si se puede extender las reglas del *amparo contra amparo* para cuestionar resoluciones expedidas en un proceso de acción popular. Como bien lo ha establecido el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia el mecanismo establecido mediante el proceso de *amparo contra amparo* es excepcional y solo puede ser utilizado bajo determinados supuestos. En tal sentido tal habilitación ha sido concebida para cuestionar resoluciones emitidas en procesos de control concreto y no resoluciones emitidas en procesos de control abstracto, no solo por la naturaleza de estos sino por la relevancia que tienen. Es así que no podemos concebir que mediante un proceso de amparo –control concreto– se cuestione resoluciones emitidas en un proceso de control abstracto, que analiza temas de otra naturaleza y que sus efectos serán de alcance general, advirtiéndose que en dicho proceso no tenemos la existencia de partes –demandante y demandado– concretas y determinadas.

5. Siendo ello así no podemos equiparar el cuestionamiento de resoluciones emitidas en un proceso de control concreto con resoluciones emitidas en un proceso de control

abstracto, y darle la misma tratativa, aplicando las reglas del *amparo contra amparo*, puesto que por su naturaleza son incompatibles.

6. En consecuencia al advertirse una demanda de amparo que si bien cuestiona resoluciones judiciales, tales resoluciones han sido emitidas en un proceso de acción popular, razón por la que no procede el proceso de amparo para tal cuestionamiento, debiéndose declarar improcedente la demanda de amparo propuesta.

Por lo expuesto y concordando con lo expresado por los jueces constitucionales Álvarez Miranda, Urviola Hani, Beaumont Callirgos y Calle Hayen, mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo propuesta.

S.

VERGARA GOTELLI

Lo que certifico

FRANCISCO MORALES SARAVIA
SECRETARIO GENERAL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO
FOJAS 000009

EXP. N.° 04141-2010-PA/TC
LIMA
AGUSTÍN LLANO CRUZ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MESÍA RAMÍREZ

Manifiesto a través de este voto mi parecer discrepante con la ponencia, sustentándome en las consideraciones siguientes:

1. Considero que el rechazo liminar de la demanda es indebido, por cuanto los hechos alegados tienen relación directa con el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, por lo que en virtud de los principios de celeridad y economía procesal no debe revocarse las resoluciones de las instancias inferiores que la rechazaron liminarmente, sino emitir un pronunciamiento de fondo.

2. En la demanda se alega que la argumentación expuesta en la resolución judicial cuestionada es indebida, ya que la improcedencia de la demanda de acción popular que interpuso el demandante se sustentó en que la norma cuestionada a través de dicha demanda no era de carácter general, sino particular.

   Al respecto, considero que la motivación de la resolución judicial cuestionada es debida, por cuanto la Sala Suprema emplazada explica en forma lógica las razones por las que consideró que la norma cuestionada es de carácter particular y no general. En efecto, en la motivación de la resolución judicial cuestionada se precisa que el Decreto Supremo N.° 080-2006-EF, al aprobar la transferencia de un predio a favor de la Federación de Empresarios y Comerciantes de Insumos para la Industria del Calzado Caquetá Rímac – Perú, no tiene efectos generales, sino particulares.

   La argumentación de la Sala Suprema emplazada no demuestra ningún error patente de motivación; por el contrario, es acorde con la naturaleza del contenido normativo del Decreto Supremo N.° 080-2006-EF, por lo que considero que la improcedencia de la demanda de acción popular que interpuso el demandante no es una decisión arbitraria o irrazonable.

   Por estas razones, considero que la demanda debe ser declarada **INFUNDADA**.

Sr.

MESÍA RAMÍREZ

Lo que certifico

FRANCISCO MORALES SARAVIA
SECRETARIO GENERAL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO
FOJAS 000010

EXP. N.° 04141-2010-PA/TC
LIMA
AGUSTÍN LLANO CRUZ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ETO CRUZ

Con el debido respeto por las opiniones de mis colegas magistrados, discrepo de ellas por las razones que a continuación paso a exponer:

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda de amparo interpuesta por el recurrente es que se deje sin efecto la resolución que confirmó la desestimatoria de su demanda de acción popular, basada en un asunto eminentemente formal, y restablecer sus derechos constitucionales, pues considera que la resolución judicial cuestionada ha sido dictada con manifiesto agravio de sus derechos al debido proceso y de acceso a la justicia. Así expuestas las pretensiones, considero necesario determinar, a la luz de los hechos expuestos en la demanda y de los recaudos que obran en ella, si se ha vulnerado los derechos al debido proceso y de acceso a la justicia del recurrente al haber emitido los órganos judiciales sentencias desestimatorias sustentándose en un asunto eminentemente formal, consistente en el hecho de que el D.S. Nº 080-2006-EF no es de alcance general, sustento éste que se reputa inconstitucional, arbitrario y desproporcionado.

2. Como es de apreciarse, se trata de un caso de *amparo contra otro proceso constitucional,* en donde se cuestiona de manera directa una resolución judicial de segunda instancia desestimatoria de una demanda de acción popular, por considerarse ésta presuntamente lesiva a los derechos constitucionales del recurrente, por lo que corresponderá verificar si la demanda se sustenta en los criterios de procedencia establecidos por el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia.

***Sobre los presupuestos procesales específicos del* "amparo contra amparo" *y sus demás variantes* "amparo contra acción popular"**

3. Si bien el proceso constitucional de acción popular es uno donde se cuestiona en abstracto la constitucionalidad o no de una norma infralegal que atenta contra preceptos constitucionales o legales, y *prima facie*, no persigue intereses subjetivos, sino la defensa de la jerarquía normativa de la Constitución y las leyes; aun al margen de dicho carácter fundamentalmente objetivo, también se puede afirmar que este proceso tiene una dimensión subjetiva, en la medida en que son fines esenciales de todo proceso constitucional garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales (artículo II del Título

Preliminar del Código Procesal Constitucional) (Cfr. Exp. N.° 02335-2009-PA/TC, fundamento 5). Conforme a lo expuesto, se trata de un auténtico proceso constitucional que, en coincidencia con los demás procesos constitucionales de la libertad, tiene como finalidad la protección de los derechos fundamentales de las personas.

4. De acuerdo con lo señalado en la sentencia recaída en el Expediente N.° 4853-2004-AA/TC y bajo el marco de lo establecido por el Código Procesal Constitucional, así como de su posterior desarrollo jurisprudencial, el proceso de amparo, contra amparo así como sus demás variantes (amparo contra hábeas corpus, amparo contra cumplimiento, etc.) es un régimen procesal de naturaleza atípica o excepcional cuya procedencia se encuentra sujeta a determinados supuestos o criterios; a saber: **a)** solo procede cuando la vulneración constitucional resulte evidente o manifiesta tratándose incluso de contraamparos en materia laboral dicha procedencia supone el cumplimiento previo o efectivo de la sentencia emitida en el primer proceso de amparo (Cfr. N.° 04650-2007-PA/TC, fundamento 5); **b)** su habilitación sólo opera por una sola y única oportunidad, siempre que las partes procesales del primer y segundo amparo sean las mismas; **c)** resulta pertinente tanto contra resoluciones judiciales desestimatorias como contra las estimatorias, sin perjuicio del recurso de agravio especial habilitado específicamente contra sentencias estimatorias recaídas en procesos constitucionales relacionados con el delito de tráfico ilícito de drogas y/o lavado de activos, en los que se haya producido vulneración del orden constitucional y, en particular, del artículo 8.° de la Constitución (Cfr. Sentencias emitidas en los Exps. Nos. 02663-2009-PHC/TC, fundamento 9, y 02748-2010-PHC/TC, fundamento 15); **d)** su habilitación se condiciona a la vulneración de uno o más derechos constitucionales, independientemente de la naturaleza de los mismos; **e)** procede en defensa de la doctrina jurisprudencial vinculante establecida por el Tribunal Constitucional; **f)** se habilita en defensa de los terceros que no han participado en el proceso constitucional cuestionado y cuyos derechos han sido vulnerados, así como respecto del recurrente que por razones extraordinarias, debidamente acreditadas, no pudo acceder al agravio constitucional; **g)** resulta pertinente como mecanismo de defensa de los precedentes vinculantes establecidos por el Tribunal Constitucional (Sentencia recaída en el Expediente N.° 03908-2007-PA/TC, fundamento 8); **h)** no procede en contra de las decisiones emanadas del Tribunal Constitucional; **i)** procede incluso cuando el proceso se torna inconstitucional en cualquiera de sus otras fases o etapas, como por ejemplo la de ejecución de sentencia (Cfr. STC N.° 04063-2007-PA/TC, fundamento 3; STC N.° 01797-2010-PA/TC, fundamento 3; RTC N.° 03122-2010-PA/TC, fundamento 4; RTC N.° 02668-2010-PA/TC, fundamento 4, entre otros).

5. En el caso que aquí se analiza se reclama la vulneración del derecho constitucional del recurrente, que se habría producido durante la secuela o tramitación de un anterior proceso de acción popular seguido ante el Poder Judicial, y en el que finalmente se ha culminado expidiendo una sentencia de carácter desestimatorio que se juzga ilegítima e inconstitucional por devenir de un proceso irregular. Desde tal perspectiva, queda claro que, *prima facie*, el reclamo en la forma planteada se encuentra dentro de los primeros párrafos de los supuestos a) y c), y en el supuesto d) reconocido por el Tribunal Constitucional para la procedencia del consabido régimen especial.

Sobre la posibilidad de un pronunciamiento atendiendo al fondo del asunto

6. Previamente, estimo que los motivos en los cuales se ha sustentado el pronunciamiento desestimatorio de la demanda, en el mejor de los casos, es impertinente. Sucede, en efecto, que según lo planteado en la demanda, el recurrente cuestiona un asunto constitucionalmente relevante: la emisión de decisiones desestimatorias en su demanda de acción popular sustentadas en un asunto eminentemente formal, consistente en el hecho de que el D.S. N.° 080-2006-EF -norma impugnada- no es de alcance general, sustento éste que se reputa inconstitucional, arbitrario y desproporcionado.

7. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha tenido la ocasión de precisar que encontrándonos ante la presencia de afectaciones formales y sustanciales al debido proceso, es posible condicionar la naturaleza de la participación de las partes en el amparo, puesto que las argumentaciones que éstas puedan ofrecer, esencialmente, se centran en colaborar con el juez constitucional ofreciendo criterios de interpretación en torno al significado jurídico-constitucional de los derechos fundamentales cuya afectación se cuestiona (Cfr. STC N.° 0976-2001-AA/TC). En tal sentido, considero que en el caso de autos no se requiere la participación de los demandados, en tanto se aprecia que el recurrente cuestiona la emisión de decisiones desestimatorias de su demanda de acción popular sustentadas en un asunto eminentemente formal consistente en el hecho de que el D.S. N.° 080-2006-EF, norma impugnada, no es de alcance general, sustento que se reputa inconstitucional, arbitrario y desproporcionado; constituyendo ello un asunto de *puro derecho o de iure*, siendo innecesaria e irrelevante, para los fines de resolver la presente causa la existencia previa de cualquier alegación o defensa de los órganos judiciales demandados, pues estando ante la presencia de resoluciones judiciales que se cuestionan a través del *"amparo contra amparo [acción popular]"* la posición jurídica de los órganos judiciales demandados siempre y en todos los casos se encontrará reflejada en las mismas resoluciones que se cuestionan; situación que se corrobora con la experiencia acumulada por el

Tribunal Constitucional, la cual refleja que también, siempre y en todos los casos, la defensa del Poder Judicial, realizada por sus procuradores públicos, argumenta a ultranza la situación de arreglada a derecho de la resolución cuestionada sin llegar a enriquecer el debate constitucional (Cfr. STC N.° 00429-2007-PA/TC, fundamento 4).

Por tanto, estimo que está habilitada la competencia para analizar el fondo de la controversia.

Proceso de acción popular y calificación jurídica de la norma impugnada (D.S. N° 080-2006-EF)

8. El recurrente aduce que en el proceso judicial subyacente (proceso de acción popular) una vez admitida su demanda, ésta fue declarada improcedente en primera y segunda instancia por los órganos judiciales sustentándose en un asunto eminentemente formal, consistente en el hecho de que el D.S. N.° 080-2006-EF – norma impugnada – no es de alcance general, sino que, por el contrario, es de alcance particular. Al respecto, de fojas 3 a 5 obra la resolución cuestionada de fecha 17 de junio del 2009, expedida por la Sala Suprema demandada, que confirmó la improcedencia de la demanda de acción popular, la cual se sustenta en *"que el D.S. N° 080-2006-EF regula una situación particular consistente en la transferencia en propiedad de un inmueble del estado (...) en consecuencia, al poseer la norma cuestionada un carácter particular no puede ser analizado mediante la acción popular (...)"*.

9. Atendiendo al pronunciamiento antes descrito, considero que cabe emitir pronunciamiento sobre la calificación jurídica realizada por los órganos judiciales respecto al carácter *particular* de la norma impugnada (D.S. N° 080-2006-EF), calificación que precisamente dio mérito para desestimar por la forma la demanda de acción popular. Respecto al pronunciamiento desestimatorio de la demanda de acción popular por un aspecto de forma, conviene advertir que dicha decisión contiene en realidad una decisión inhibitoria de un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada por el recurrente, por lo que este asunto debe analizarse desde la óptica de protección del derecho de acceso a la justicia y desde la aplicación del principio *pro actione* al caso de autos. En efecto, resulta particularmente cierto que la denegación en la expedición de una resolución que resuelva el fondo del asunto planteado goza de relevancia constitucional cuando tal impedimento suponga una interpretación de la legislación procesal ordinaria que sea irrazonable, arbitraria, desproporcionada o excesivamente formalista que no revele ninguna utilidad o finalidad práctica de cara a una resolución pronta y justa del proceso judicial, y tampoco resguarde intereses procesales dignos de tutelar. En

definitiva, los órganos judiciales deben interpretar los requisitos y presupuestos procesales en el sentido más favorable a la plena efectividad del derecho de obtener una resolución válida sobre el fondo, con lo cual, ante la duda, la decisión debe ser por la continuación del proceso y no por su extinción (Cfr. STC N.° 1049-2003-AA/TC, STC N.° 2302-2003-AA/TC).

10. Según el artículo 76.° del Código Procesal Constitucional "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". Si bien es cierto que la interpretación de los presupuestos y requisitos procesales es competencia de la jurisdicción ordinaria, no es menos cierto también que los supuestos de acceso a la jurisdicción comporta la elección de la interpretación más favorable a la admisión o a la resolución del problema de fondo planteado en la demanda, tal como ya lo hemos señalado *supra*. En el caso de autos, se tiene que los órganos judiciales, al desestimar la demanda de acción popular por un asunto de forma, eligieron la interpretación más gravosa y perjudicial para la resolución del problema de fondo planteado en la demanda. Y es que del dispositivo legal antes glosado -que marca la pauta para la procedencia de la demanda de acción popular- no es posible inferir con meridiana claridad o exactitud si el requisito referido al *carácter general* de la norma impugnada resulta pregonable solo de las *resoluciones,* o solo de las *normas administrativas,* o solo de los *reglamentos*, o si no a *todas las normas juntas*. De dicho dispositivo no es posible inferir una u otra interpretación sobre el particular. Por ello, considero que resulta evidentemente desproporcionado y manifiestamente arbitrario que los órganos judiciales hayan argumentado e interpretado sin más la ausencia del carácter general de la norma impugnada (D.S. N.° 080-2006-EF) al regular ésta una situación particular, cuando precisamente el legislador no ha definido con exactitud qué alcance -particular o general- deben tener los decretos supremos para ser cuestionados por la vía constitucional de la acción popular.

11. Asimismo, advierto también que los órganos judiciales que desestimaron por la forma la demanda de acción popular no han evaluado ni analizado que, así como existen leyes especiales o particulares en el ordenamiento jurídico, porque así lo exige la naturaleza de las cosas (artículo 103.° de la Constitución Política del Perú), y no por ello dejan de ser leyes, existen también normas administrativas de alcance particular porque también así lo exige la dinámica administrativa del Poder Ejecutivo, y no por el hecho de regular una situación particular pierden su condición o categoría de norma infralegal, que puede ser cuestionada válidamente por la vía constitucional de la acción popular.

12. Por estos motivos, al haberse interpretado de una manera irrazonable, arbitraria y con un sentido excesivamente formalista los requisitos de la norma infralegal para que proceda la interposición de una acción popular, y habiéndose desestimado la misma basándose en la interpretación realizada, entonces se ha vulnerado el derecho de acceso de justicia del recurrente, y los órganos judiciales han expedido resoluciones en abierta contravención del *principio pro actione*, por lo que soy de la opinión que debe estimarse la demanda de amparo, y ordenarse al órgano judicial emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Por estas razones, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo; en consecuencia, **NULA** la resolución (sentencia) de fecha 16 de junio del 2009, expedida en segundo grado por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República.

2. **ORDENAR** a la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República que expida una nueva resolución pronunciándose sobre el fondo del asunto en el proceso de acción popular.

S.

ETO CRUZ

Lo que certifico

FRANCISCO MORALES SARAVIA
SECRETARIO GENERAL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL