



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

Lima, diecinueve de mayo
del dos mil diecisiete

VISTA: La causa número cuatro mil setenta y dos, guion dos mil diecisiete, Lima; con la intervención de los señores Jueces Supremos Lama More, Wong Abad, Arias Lazarte, Yaya Zumaeta y Cartolin Pastor, producida la votación con arreglo a ley, se emite la siguiente sentencia:

MATERIA DEL RECURSO:

Se trata del recurso¹ de apelación interpuesto por la **Asociación de Universidades del Perú** (en adelante '**ASUP**'), mediante escrito de fecha doce de enero del dos mil diecisiete, y del recurso² de apelación interpuesto por la **Procuraduría Pública Adjunta Especializada en Materia Constitucional**, a través del escrito de fecha dieciséis de enero del dos mil diecisiete, ambos contra la **sentencia**³ de fecha veintitrés de agosto de dos mil dieciséis, en los extremos que les causa agravio, respectivamente. Tal sentencia declaró: **1) Infundada la excepción de incompetencia** propuesta por la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional; **2) la sustracción de la materia** respecto a la violación del principio de publicidad del Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU; **3) fundada en parte la demanda de acción popular**, y se declaró ilegal e inconstitucional únicamente en el extremo del artículo 6 del Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU, que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria, publicado con fecha veinte de diciembre del año dos mil quince (en adelante, el **Reglamento**); e, **4) infundada en los demás extremos** contenidos en la demanda; sin condena al pago de costos del proceso.

El Procurador Público Adjunto Especializado en Materia Constitucional, en representación de los integrantes del Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior -Sunedu⁴, alega en su recurso de apelación que:

- Debe revocarse el extremo de la sentencia de primera instancia, que declaró fundada la demanda, para declararse infundada en todos sus extremos, o en su

¹ Obrante a fojas 532.

² Obrante a fojas 604.

³ Obrante a fojas 357.

⁴ En adelante '**Sunedu**'.



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

caso improcedente, o nula la sentencia para que se remita a la Sala Contencioso Administrativa.

- La sentencia apelada ignora de forma manifiesta el precedente vinculante establecido por la Corte Suprema, en la acción popular recaída en el Expediente N° 10286-2013, en el que conforme a una adecuada interpretación del artículo 85° del Código Procesal Constitucional, se estableció que la competencia de las Salas Superiores se determina según su especialidad, lo que fue desarrollado en posteriores pronunciamientos, como en los Expedientes N.ºs 14680-2014, 2208-2013 y 3268-2014; de los que se desprende que sí se debe tener en cuenta la materia regulada de la norma cuestionada.
- La sentencia apelada debe declararse nula, pues incurre en múltiples vulneraciones del derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales, al plantear argumentos contradictorios, y omitir pronunciarse sobre diversos argumentos de la procuraduría.
- La sentencia apelada debe declarar improcedente la demanda, pues no puede considerarse que la norma impugnada tenga carácter general; en efecto, la norma tiene por destinatario únicamente a la **Sunedu**, y el grupo de personas (naturales o jurídicas) sobre el que surte efectos está plenamente determinado, universidades públicas o privadas en el territorio nacional.
- La sentencia apelada debe declarar infundada la demanda, pues no se vulnera el principio de legalidad, dado que las medidas cautelares administrativas sí pueden expedirse antes de iniciar un procedimiento administrativo, cuando estén en peligro bienes jurídicos relevantes.
- Las medidas preventivas no vulneran los principios del debido procedimiento administrativo sancionador, pues tienen un carácter cautelatorio, en el marco del artículo 146° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, es decir, no se dirigen a castigar la comisión de un hecho antijurídico, sino a impedirlo o prevenirlo, en tal sentido, no puede aplicárseles el marco jurídico propio de los procedimientos sancionadores.



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

De otro lado, en su recurso de apelación, la **ASUP** alega sustancialmente que:

- Su recurso impugnatorio está dirigido solo al extremo de la sentencia que declaró la sustracción de la materia, respecto a la violación del principio de publicidad del **Reglamento**, y en cuanto a los efectos que se atribuyen en el considerando vigésimo primero.
- El **Reglamento** ha sido objeto de cuestionamiento debido a que no fue correctamente publicado en el diario oficial “El Peruano”, violando así el principio de publicidad de las normas. Sin embargo, durante la fase en la que “no se encontraba publicado” se dictaron actos vulneratorios contra el orden constitucional, hechos que deben ser debatidos y declarados nulos, por tanto no puede aplicarse la sustracción de la materia.
- En cuanto al vigésimo primer considerando, donde se precisó que la declaración de ilegalidad e inconstitucionalidad del artículo 6° del Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU no tiene efectos retroactivos; se tiene que no puede aceptarse, con la alegación de no provocar inseguridad jurídica en sede administrativa por las decisiones que se hubieran adoptado en base al artículo 6° del **Reglamento**, debiendo haberse dispuesto que la presente sentencia tenga efectos retroactivos, conforme a lo dispuesto en el artículo 81° del Código Procesal Constitucional, al haberse declarado fundada la demanda.

ANTECEDENTES:

a) De la demanda⁵

Con escrito de fecha treinta y uno de diciembre de dos mil quince, la Asociación de Universidades del Perú - **ASUP**, interpuso demanda de acción popular contra la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Educación y el Consejo Directivo de la **Sunedu**. El objeto de esta es que se declare la inconstitucionalidad e ilegalidad del **Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU**, que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la **Sunedu**, publicado en el diario oficial “El Peruano” con fecha veinte de diciembre del dos mil quince. Así también, que se invoque y recomiende al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación y la **Sunedu**, que

⁵ Obrante a fojas 49 del expediente principal.



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

se abstenga de expedir, publicar y declarar la vigencia de disposiciones que son abiertamente contrarias a los derechos constitucionales y a los derechos humanos.

La demandante invocó como fundamentos de su demanda que la emisión de dicha norma incurrió en la vulneración de las disposiciones siguientes:

- **Infracción de los artículos 51° y 103° de la Constitución Política del Perú**, por cuanto, en el presente caso, el contenido del **Reglamento**, no fue publicado en el diario oficial “El Peruano”; sino únicamente el decreto supremo que lo aprueba, pero no la norma en sí que se pretende aplicar. Por tanto, concluye que dicha norma no existe y no es exigible su cumplimiento.

- **Infracción del artículo 118.8 de la Constitución Política de Perú, artículos 8.2 y 11.3 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y artículo 21° de la Ley N° 30220, Ley Universitaria**; alega que el Poder Ejecutivo ha renunciado a sus competencias constitucionales, al no reglamentar directamente la Ley Universitaria, confiando ello a un órgano menor, la **Sunedu**, sin delegación expresa. Agrega que dicha institución no se encontraba facultada para legislar sobre medidas preventivas en agravio de las universidades del país, lo que implica una desnaturalización de la Ley Universitaria.

- **Infracción del artículo 9°, 25.1 y 30° de la Convención Americana de Derechos Humanos; artículo 200° y 139.3 de la Constitución Política del Perú; y artículo 230°, inciso 4, de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**, sostiene que el artículo 6° del **Reglamento** vulnera el principio de legalidad, por cuanto solo por la Ley Universitaria o una norma con rango de ley, podía haberse fijado las medidas preventivas que se establecen en el **Reglamento** cuestionado. Añade que se trasgrede el principio de tipicidad al permitir cesar las actividades específicas de las universidades públicas o privadas con la simple referencia genérica de que “incumplan o excedan en sus funciones”; y que se infringe el principio del debido proceso, ya que las medidas preventivas se imponen al margen de un procedimiento administrativo sancionador. Finalmente, refiere que se afecta el principio de proporcionalidad, pues las medidas preventivas incluyen hasta el cierre de las actividades propias de la universidad.



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

b) Excepción de incompetencia⁶

El cinco de mayo de dos mil dieciséis el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional dedujo la excepción de incompetencia. Alegó, sobre la base de la sentencia recaída en el Expediente N° 10286-2013-LIMA, en que se habría establecido, con carácter de precedente de obligatorio cumplimiento, que la competencia de las Salas de la Corte Superior de Justicia de Lima en los procesos de acción popular, se aplica por razón de la materia. Por ello, en atención a la materia que contiene el decreto supremo cuestionado, referente al exceso de la potestad sancionadora del Estado, afirma que la competencia para conocer del caso concreto corresponde por especialidad a la Sala Contencioso Administrativa y no a la Sala Civil, ya que esta sería incompetente en función de la materia que regulan las normas impugnadas.

c) De la contestación⁷

El cinco de mayo de dos mil dieciséis el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional contestó la demanda.

- Arguyó respecto al cuestionamiento por la forma de todo el decreto supremo cuestionado, esto es, el relacionado con la falta de publicidad, que el texto del **Reglamento** fue publicado en el portal institucional y en el diario oficial “El Peruano” el nueve de febrero del dos mil dieciséis, por lo cual operó la sustracción de la materia en dicho extremo.

- Puntualizó que la demanda debe declararse improcedente, dado que la norma cuestionada no tiene efecto general conforme lo exige el artículo 76° del Código Procesal Constitucional, al no recaer sus efectos sobre un grupo numeroso de la colectividad. Refirió que la Corte Suprema estableció que ciertas disposiciones, entre ellas, los reglamentos de organización que regulan la actividad de una entidad administrativa, por limitarse únicamente a establecer reglas y procedimientos vinculantes para el propio ente y para un número muy concreto y determinado de individuos, no constituyen disposiciones de carácter general que puedan ser impugnadas en el proceso de acción popular.

⁶ Obrante a fojas 328 del expediente principal.

⁷ Obrante a fojas 284 del expediente principal.



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

- Precisó que la demanda debe declararse infundada, toda vez que la aplicación del principio de conservación de la ley y del principio de interpretación conforme con la Constitución, le brindan al Juez Constitucional el margen de actuación necesario para que, a partir de la literalidad de la disposición impugnada, encuentre una interpretación que sea conforme con la Constitución y las leyes.
- Indicó que la Constitución no obliga a que se publique la norma aprobatoria y el Anexo respectivo al mismo tiempo, puesto que mediante la publicación del decreto supremo impugnado se inició la vigencia de la parte normativa correspondiente a la voluntad del Poder Ejecutivo de aprobar un reglamento, y mediante la publicación posterior del texto del Anexo del decreto supremo, se inicia la vigencia de la norma o elemento normativo que subyace al texto enunciativo que lo conforma.
- Afirmó que la norma cuestionada es un reglamento técnico, por ello no requería ser publicado en el diario oficial; más aún, cuando se debió tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 8° del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, que establece que pueden existir excepciones a las publicaciones de las normas en el diario oficial “El Peruano”, así como el artículo 8° del Decreto Supremo N° 004-2008-PCM, que estableció el carácter y valor oficial de la información brindada en el portal del Estado peruano.
- Alegó que las medidas preventivas no tienen carácter sancionador sino cautelar. Por ello, estas no se dirigen a castigar la comisión de un hecho antijurídico, sino a impedirlo o prevenirlo, inclusive en la ausencia de un procedimiento administrativo sancionador, tal como lo revela la exposición de motivos de la norma impugnada y la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 01210-2004-AA/TC. Sostuvo que las medidas preventivas tienen base legal en el artículo 146° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, siendo su naturaleza propia de las medidas cautelares; en ese sentido, refiere que resulta impertinente aplicar el marco jurídico de un procedimiento sancionador a un procedimiento de naturaleza cautelar.



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

d) De la sentencia⁸

El veintitrés de agosto del dos mil dieciséis, la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima emitió la sentencia que resolvió declarar: **1) Infundada la excepción de incompetencia; 2) la sustracción de la materia** respecto a la violación del principio de publicidad del Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU; **3) fundada en parte** la demanda de acción popular; en consecuencia, declaró ilegal e inconstitucional únicamente el extremo del artículo 6 del Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU; y, **4) infundada la demanda, en los demás extremos**. En lo esencial, esta determinó que:

- El artículo 85° del Código Procesal Constitucional no señala la especialidad de la Sala Superior con competencia para conocer la demanda de acción popular; por ello, verificando que el decreto supremo cuestionado no tiene carácter regional o local, se determina que es competencia de la Sala correspondiente de la Corte Superior de Justicia de Lima. Además, puntualizó que la excepción de incompetencia es infundada, por cuanto el decreto supremo no es una actuación de la Administración Pública, dado que el artículo 9° de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, desarrolla la competencia funcional respecto a las actuaciones impugnables y pretensiones detalladas en la precitada ley, pretensiones que no constituyen materia de acción popular; más aún, si el artículo 3° de la acotada ley, ya precisó la exclusividad del proceso contencioso administrativo, excluyéndolo del mismo a los procesos constitucionales.
- El **Reglamento** cuestionado es una norma de carácter general, ya que no es posible identificar a las personas jurídicas específicas que alcanza su beneficio o sanción.
- Si bien el contenido del **Reglamento** no fue publicado conjuntamente con el Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU, el día nueve de febrero del dos mil dieciséis, la parte emplazada cumplió con la publicación del mismo, por consiguiente, ha operado la sustracción de la materia.

⁸ Obrante a fojas 357 del expediente principal.



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

- El artículo 6° del **Reglamento** estipuló medidas preventivas sin que la Ley Universitaria lo haya autorizado de forma expresa, por consiguiente contraviene el artículo 21° de la Ley N° 30220, así como el artículo 51° y 138° de la Constitución Política del Perú; y, por ende, contraviene el principio de supremacía constitucional y legal. Las medidas preventivas constituyen medidas de carácter sancionador sin procedimiento y no de carácter cautelar.

CONSIDERANDO:

Primero: Recurso de apelación

En atención a lo dispuesto por el artículo 364° del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente al presente proceso, conviene indicar que el recurso de apelación tiene por objeto que el órgano jurisdiccional superior examine, a solicitud de parte o tercero legitimado, la resolución que les produzca agravio, con el propósito de que sea anulada o revocada, total o parcialmente. En ese entendido, dado que la sentencia es impugnada por ambas partes en extremos concretos, este Supremo Tribunal estima necesario precisar que su examen de los extremos impugnados se ceñirá a las alegaciones expresas invocadas por las recurrentes. Además, dado que la materia deriva del cuestionamiento al Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU, que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu, por considerarse que esta vulnera derechos que se encuentran protegidos por las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y la Constitución Política del Perú, este Supremo Tribunal considera que su pronunciamiento debe tener en consideración los alcances del marco protector internacional, así como los alcances de los criterios constitucionales que las sentencias del Tribunal Constitucional delinearon respecto al deber constitucional irrenunciable de garantizar y supervisar activamente la calidad de la educación universitaria que derivan de los artículos 16° y 18° de la Constitución Política del Estado⁹.

⁹ La sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00017-2008-PI/TC, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 28 de junio de 2010, y la recaída en el Expediente N° 00014-2014-PI/TC, 00016-2014-PI/TC, 00019-2014-PI/TC y 00007-2015-PI/TC acumulados, en adelante la STC 00014-2014-PI/TC, publicada en el diario oficial "El Peruano", separata Procesos Constitucionales, el 14 de noviembre de 2015, son los instrumentos jurídicos que moldean una regulación de la universidad en general y un adecuado régimen de supervisión de la calidad de la educación universitaria en particular. De ahí, su trascendencia para ejercer el control abstracto de las disposiciones cuya inconstitucionalidad e ilegalidad se denuncia.



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

Segundo: Sobre la excepción de incompetencia en el proceso de acción popular

- 2.1. El Procurador Público Adjunto Especializado en Materia Constitucional, en representación de los integrantes del Consejo Directivo de la *Sunedu*, alega en su recurso de apelación que la sentencia ignora de forma manifiesta el precedente vinculante establecido por la Corte Suprema, en la acción popular recaída en el Expediente N° 10286-2013-LIMA, en que a partir de una interpretación adecuada del artículo 85° del Código Procesal Constitucional se establece que la competencia de las Salas Superiores se determina según su especialidad.
- 2.2. La excepción de incompetencia se encuentra contemplada en el inciso 1) del artículo 446° del Código Procesal Civil, norma de aplicación supletoria. Por aquel instituto procesal se denuncia vicios en la competencia del Juez, siendo procedente cuando se interpone una demanda ante un órgano jurisdiccional incompetente por razón de la materia, la cuantía, el grado, el turno o el territorio (en el último caso cuando es improrrogable).
- 2.3. Se debe recordar que la competencia es una institución procesal cuyo objeto es determinar la capacidad o aptitud del juzgador para ejercer la función jurisdiccional en determinados conflictos, fijando los límites de la jurisdicción, siendo la ley la que establece las razones de su determinación. Así, de acuerdo con el artículo 9° del Código Procesal Civil, también aplicable supletoriamente, la competencia por razón de la materia se determina por la naturaleza de la pretensión y por las disposiciones legales que la regulan.
- 2.4. En ese contexto, el artículo 85° del Código Procesal Constitucional establece que:
- “La demanda de acción popular es de competencia exclusiva del Poder Judicial. Son competentes:
- 1) La Sala correspondiente, por razón de la materia de la Corte Superior del Distrito Judicial al que pertenece el órgano emisor, cuando la norma objeto de la acción popular es de carácter regional o local; y
 - 2) La Sala correspondiente de la Corte Superior de Lima, en los demás casos”.



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

2.5. Ahora bien, en la sentencia de fecha doce de mayo del dos mil quince, recaída en la **Acción Popular N° 10286-2013-LIMA**, publicada el veintisiete de julio del dos mil quince, se estableció como **reglas que constituyen precedentes vinculantes** las siguientes:

1. La competencia de las Salas Superiores de la Corte Superior de Lima, en los procesos de acción popular, **se aplica por razón de la materia**, conforme a las normas del artículo 85° del Código Procesal Constitucional, precisadas en el considerando segundo de la sentencia bajo análisis.
2. Cuando las Salas Superiores adviertan que la demanda no es de su competencia, deberán remitir de oficio a la Sala Superior competente.
3. Las reglas del precedente se aplican en forma inmediata al día siguiente de la publicación a los expedientes en trámite y sobre los cuales no se haya expedido aún una sentencia.

2.6. Tal sentencia estableció, en su segundo considerando, que:

“2.3. (...) para dilucidar a quién le ha sido atribuida la competencia en los procesos constitucionales de acción popular, se debe acudir en primer término a la norma constitucional, esto es, el antes citado artículo 138° que encarga al Poder Judicial la potestad de administrar justicia y velar por la primacía de la norma constitucional sobre todas las demás normas del ordenamiento jurídico, y de las leyes sobre las demás normas de rango inferior; y al inciso 5 del artículo 200° de la Carta Magna que establece el proceso de acción popular como una garantía constitucional contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general que infraccionen la Constitución y la ley.

2.4 (...) en el artículo IV del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional se establece con carácter imperativo, que los procesos constitucionales son de conocimiento del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en sus respectivas leyes orgánicas y en el presente código; así dicho código contiene normas especiales que regulan la competencia en los procesos de acción



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

popular, estas son las contenidas en el artículo 85 del Código Procesal Constitucional (...).

2.5. En el artículo 85° del Código Procesal Constitucional encontramos varios elementos componentes, que derivan en supuestos complejos, resultando más de una norma de la interpretación del texto y de sus incisos en conjunto, conteniendo normas-reglas que regulan la competencia en los procesos constitucionales de acción popular.

Pues si bien, de una primera lectura se podría arribar que la disposición legal solo establece tres normas en relación al proceso de acción popular (...); sin embargo, esta interpretación resulta insuficiente exigiendo acudir a otros métodos que permitan determinar todas las premisas normativas contenidas en él (...)

- En primer término, encontramos la norma que otorga competencia exclusiva al Poder Judicial en los procesos de acción popular, norma que en uno de sus efectos excluye a otros órganos jurisdiccionales diferentes al referido Poder del Estado.

- En segundo término encontramos la norma que establece la competencia en primera instancia para conocer los procesos de acción popular, atribuyéndola a las Salas Superiores Especializadas o Mixtas, pues si bien el artículo citado no precisa a qué Salas Superiores se refiere, ello se desprende prima facie de una interpretación sistemática con el artículo 37° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, del cual resulta que las Cortes Superiores del Perú, a nivel de órganos colegiados de Salas, solo cuenta con Salas Superiores que gozan de especialidad o son mixtas, de lo que se infiere, que cuando la norma se refiere a Salas de las Cortes Superiores, indudablemente se está refiriendo a las Salas Superiores Especializadas o Mixtas (es pertinente anotar que con el Nuevo Código Procesal Penal, las Cortes Superiores también cuentan con otros órganos colegiados que no se denominan Salas, sino Colegiados de Juzgamiento).

- En tercer término y vinculada a la norma anterior, se encuentran las normas que regulan la competencia de las Salas Especializadas y Mixtas por razón de la materia, presentándose como normas encadenadas, que en definición se entiende por encadenamiento de normas cuando el contenido de una norma es el supuesto de la otra: 'Suele ocurrir en el Derecho que las normas se encadenan entre sí, de manera tal que el contenido de una de ellas pasa a ser luego el supuesto (o la consecuencia) de una segunda, la que no se entiende sin aquella' (Rubio página noventa y uno). **Así los incisos 1 y 2 del artículo 85° del Código Procesal Constitucional contienen normas**



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

encadenadas con un supuesto común, esto es, la competencia por razón de la materia, de las cuales se desprenden dos normas reglas: a) Cuando la norma es de carácter regional o local, le corresponde la competencia por razón de la materia a la Sala Superior Especializada o Mixta del distrito judicial al que pertenece el órgano emisor, b) en los demás casos diferentes al primer supuesto, la competencia por razón de la materia es atribuida a la Sala Superior Especializada de la Corte Superior de Lima (cabe anotar que la Corte Superior de Lima no cuenta con Salas Mixtas, siendo todas especializadas), concluyendo que en los procesos de acción popular también se aplica la competencia por razón de la materia en las Salas Superiores Especializadas de la Corte Superior de Lima.

2.6. Reafirman las dos reglas de competencia por razón de la materia, la Exposición de Motivos del Anteproyecto del Código Procesal Constitucional, de octubre de dos mil tres, y la Exposición de Motivos del Proyecto del Código Procesal Constitucional, Proyecto de Ley N° 09371, de diciembre de dos mil tres, coincidiendo en que, el Título VII que contiene las normas específicas al proceso de acción popular, en el artículo 85° dispone la competencia de la Sala correspondiente por razón de la materia 'de la Corte Superior del distrito judicial al que pertenece el órgano emisor en los casos en que las disposiciones objeto del proceso hayan sido emitidas por entidades de carácter local o regional, siendo competente la Sala correspondiente de la Corte Superior de Lima tratándose de disposiciones emitidas por otras entidades'. (Énfasis agregado)

- 2.7.** Una vez examinada la sentencia aludida, no se advierte de ninguna de sus consideraciones que esta haya establecido, como precedente vinculante, que las "Salas Especializadas en lo Contencioso Administrativo" son las que asumen competencia, por razón de la materia, para conocer de las demandas de acción popular en que se discuten temas relacionados con el ejercicio de la "potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas" atribuidas al Presidente de la República, según lo prescrito por el artículo 118°, numeral 8, de la Constitución Política del Estado.
- 2.8.** El hecho de que leyes especiales, en forma expresa, hayan establecido la competencia de algunos órganos jurisdiccionales para conocer las demandas de acción popular en asuntos relacionados con materia laboral y agraria no modifica tal conclusión. Puesto que esos casos obedecen al



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

carácter especial que la misma ley se encargó de definir en forma expresa y precisa, conforme a la regla prevista en el artículo 6° del Código Procesal Civil, que establece que: “La competencia sólo puede ser establecida por la ley”. De modo que las Salas Laborales de las Cortes Superiores de Justicia son competentes para conocer de los procesos de acción popular en materia laboral porque así lo prescribe expresamente el artículo 3°, numeral 1, de la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo. Del mismo modo, las Salas Agrarias conocen, en primera instancia, “las acciones contencioso-administrativas y popular, en materia agraria”, porque así lo prescribe expresamente el artículo 43° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo Texto Único Ordenado se aprobó por Decreto Supremo N° 017-93-JUS.

- 2.9.** En tales casos, no hay posibilidad alguna de interpretar que la competencia se define por aplicación de “criterios de interpretación de las normas jurídicas”, ya que la atribución de la competencia por razón de la materia se debe establecer “solo” por ley, conforme lo estatuyen los artículos 5° y 6° del Código Procesal Civil.
- 2.10.** Ahora bien, es oportuno puntualizar que la determinación de la competencia en los procesos de acción popular se realiza conforme a las reglas previstas en el artículo 85° del Código Procesal Constitucional. De su texto se advierte que este regula, precisamente, la competencia “por razón de la materia”. Por ello, es que el numeral 1) de dicho artículo introduce, en su enunciado, para fijar la competencia, “la Sala correspondiente, por razón de la materia de la Corte Superior del Distrito Judicial al que pertenece el órgano emisor, cuando la norma objeto de la acción popular es de carácter regional o local”.
- 2.11.** Con tal incorporación, dicho enunciado intenta resaltar que la determinación de la competencia por razón de la materia le corresponde a la Sala correspondiente, por razón de la materia de la Corte Superior del Distrito Judicial al que pertenece el órgano emisor. Es decir, lo que busca dicha disposición es que se identifique cuál es esa “sala correspondiente” en aquellos procesos de acción popular cuando “la norma objeto de la acción popular es de carácter regional o local”. Pues, para todos los demás casos,



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

ello sería irrelevante, en la medida que la competencia la tendrá la “**Sala correspondiente** de la Corte Superior de Lima”.

- 2.12.** A juicio de este Supremo Tribunal, la invocación que se hace respecto a la “Sala correspondiente” en dicho precepto del Código Procesal Constitucional no está orientada a distinguir si la competencia para conocer una demanda de acción popular la asume una Sala Superior con especialidad civil, comercial o contencioso administrativo por la materia que regulen los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen. Ello es así porque lo que dicho precepto busca es identificar qué órgano de la “jurisdicción constitucional” cumple dicho “rol” en los distintos distritos judiciales que conforman el Poder Judicial, dado que no en todos estos existe un “órgano judicial constitucional” y, por ello, es que se asigna dicha facultad al “órgano judicial civil”, el que por tal situación se convierte así en “juez constitucional”.
- 2.13.** Debe resaltarse que el artículo I del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional es el que expresamente establece que este “(...) regula los procesos constitucionales de hábeas corpus, amparo, hábeas data, cumplimiento, inconstitucionalidad, acción popular y los conflictos de competencia (...)”. Además, debe señalarse que es el artículo IV de su Título Preliminar el que establece que “Los procesos constitucionales son de conocimiento del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en sus respectivas leyes orgánicas y en el presente Código”.
- 2.14.** Es evidente que la Ley Orgánica del Poder Judicial es la que debe establecer el régimen de competencias de todos sus órganos jurisdiccionales por razón de la materia. No obstante ello, en relación con la jurisdicción constitucional, la estructuración y organización de los órganos especializados que administran justicia constitucional tienen dos fuentes de regulación. Así, de un lado, el Código Procesal Constitucional, que tiene por objeto regular todos los procesos constitucionales urgentes de protección de los derechos de la libertad y los procesos constitucionales de control abstracto de normas, incluido el que deriva de demandas de acción popular, cuya competencia es



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

exclusiva del Poder Judicial, conforme lo estatuye el artículo 200° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el artículo I del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. Mientras que, de otro lado, la “Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo”, cuya finalidad es regular la acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148° de la Constitución Política del Perú, la misma que tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

- 2.15.** Como es claro advertir, las finalidades de los jueces llamados a administrar justicia en esos ámbitos de la “justicia constitucional”, urgente y ordinaria, es distinta y atiende a la naturaleza del control jurisdiccional que ejercen. Por esa razón, el artículo 3° de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, cuyo texto único ordenado se aprobó por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, establece que: “Las actuaciones de la administración pública sólo pueden ser impugnadas en el proceso contencioso administrativo, salvo los casos en que se pueda recurrir a los procesos constitucionales”.
- 2.16.** Y, por esa misma razón, es que los artículos 4°, 5° y 11° de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo no atribuye competencia por razón de la materia a la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo para conocer de demandas de acción popular, en las que se efectúa el control jurisdiccional de la “potestad reglamentaria” del Poder Ejecutivo. Es preciso indicar que dicho control, que debe ser realizado por el Juez Especializado en “procesos constitucionales”, es distinto al “control jurídico de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo”, el mismo que es atribuido a la “justicia especializada en lo Contencioso Administrativo” según lo disponen expresamente los artículos 3° y 11° de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.
- 2.17.** Es preciso anotar que no está en discusión ni se dilucida aquí aspectos relacionados con la pertinencia, o no, de establecer si la *justicia constitucional ordinaria* constituiría la sede más adecuada, por su



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

especialización en derecho administrativo, para ejercer también el control de la potestad reglamentaria atribuida al Poder Ejecutivo. Las disposiciones normativas antes aludidas son lo suficientemente esclarecedoras de que la opción legislativa que regula el marco de la justicia constitucional tuvo por objeto distinguir la atribución de competencias por razón de la materia según el tipo de control jurisdiccional que se debía efectuar respecto de los actos administrativos y de los actos reglamentarios.

- 2.18.** Ahora bien, en este orden de ideas y teniendo en cuenta que es la “justicia constitucional” y no la “justicia contencioso administrativa” la competente para conocer de las demandas de acción popular, que es competencia exclusiva del Poder Judicial, lo que conviene establecer, al amparo de lo dispuesto por el artículo 85° del Código Procesal Constitucional, es la identificación de esa Sala Superior de la Corte Superior de Lima que cumple el rol asignado a la “justicia constitucional”, pues se debe descartar absolutamente que la “Sala especializada en lo Contencioso Administrativo”, como tal, tenga atribuida tal competencia en atención a todo lo expuesto en esta resolución.
- 2.19.** En ese sentido, a juicio de este Supremo Tribunal, cuando el artículo 85° del Código Procesal Constitucional alude en su texto a la “Sala correspondiente”, lo que trata de establecer es la identificación de la Sala Superior a la cual se le asignó la **“atribución de conocer los procesos constitucionales regulados en el Código Procesal Constitucional”**. A ningún otro órgano jurisdiccional especializado podría referirse por más que sea una Sala Superior especializada en materia Comercial o Tributaria o de Mercado existente en la Corte Superior de Justicia de Lima, ya que las resoluciones administrativas que crean esos órganos judiciales especializados no le atribuyen competencia para conocer de demandas de acción popular. Más aún, si por el contrario, en el caso de los juzgados con subespecialidad comercial, su propia resolución de creación limita la posibilidad de que puedan conocer procesos contenciosos administrativos o acciones de amparo, derivados de las materias indicadas en el artículo 1° de la Resolución Administrativa N° 006-2004-SP-CS, de fecha treinta de septiembre de dos mil cuatro.



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

- 2.20.** Ese sentido interpretativo que asume este Supremo Tribunal deriva del hecho de que, al treinta y uno de mayo de dos mil cuatro, fecha en que se publicó el Código Procesal Constitucional, no existía en la Corte Superior de Justicia de Lima una “justicia constitucional” especializada como tal a nivel de Salas Superiores, pues el órgano jurisdiccional que cumplía ese rol o función era la “Sala Civil” en aplicación de lo dispuesto por las Resoluciones Administrativas N.ºs 026-2000-CT-PJ¹⁰, 036-2001-CT-PJ¹¹, y modificatorias, y por la Resolución N° 006-2002-P-CSJL-PJ, de fecha cuatro de enero de dos mil dos. Además, tal sentido interpretativo surge también de lo dispuesto en una norma de similar naturaleza como es el artículo 11º de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, cuyo Texto Único Ordenado se aprobó por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, y modificatorias, en el que se utiliza el término “Sala Civil correspondiente” para dar a entender que “en los lugares donde no exista juez o Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo, es competente el Juez en lo Civil o el Juez Mixto en su caso, o la Sala Civil correspondiente”. De ahí que la alusión “Sala correspondiente”, enunciada en dicho artículo 85º, deba interpretarse como aquella que se refiere a la Sala Superior llamada a cumplir el rol de justicia constitucional y que en gran parte de los diferentes distritos judiciales es la “Sala Civil” o “Sala Mixta”, a no ser que expresamente se haya identificado un órgano judicial constitucional especializado para dicho objeto siguiendo las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial. No hay duda alguna que en la Corte Superior del Distrito Judicial de Lima ese rol o función de ser “justicia especializada constitucional” se le asignó al órgano judicial que conocía de los procesos constitucionales, esto es, al “órgano judicial civil”.
- 2.21.** Por todo lo antes expuesto, es evidente que la competencia para conocer de las demandas de acción popular, en materias que no sean laboral ni agraria, según lo dispuesto por el artículo 85º, numeral 2, del Código Procesal Constitucional, se haya atribuida a la “Sala correspondiente de la Corte Superior de Lima”, que no es otra que la Sala con competencia atribuida para conocer de los procesos constitucionales, según lo dispuesto en el artículo IV del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. De modo

¹⁰ De fecha 26 de diciembre de 2000.

¹¹ De fecha 26 de febrero de 2001.



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

tal que si en la Corte Superior de Lima tal atribución para conocer de los procesos constitucionales viene establecida en favor de las Salas Civiles, según lo dispuesto por Resoluciones Administrativas como la Resolución N° 006-2002-P-CSJL-PJ, de fecha cuatro de enero de dos mil dos, y modificatorias, este órgano jurisdiccional es el que tiene asignada la competencia para conocer de las demandas de acción popular en que se controla el ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo. Para tal efecto, no debe confundirse la nominación que lleva la “Sala Civil” con la función o rol que le cupe cumplir en el ejercicio de su actividad jurisdiccional como órgano de control jurisdiccional de los “actos reglamentarios” derivados de la función reglamentaria que cumple el Poder Ejecutivo, ya que no hacerlo implicaría desconocer la distinción que existe entre “función reglamentaria” y “función administrativa” dentro del Derecho¹².

- 2.22.** Por tal razón, en lo esencial y determinante para la solución de la excepción, este Supremo Tribunal considera que no se incurrió en vicio causal de nulidad en la sentencia impugnada ni en interpretación errónea de lo dispuesto en el artículo 85°, numeral 2, del Código Procesal Constitucional, al momento de declararse infundada la excepción de incompetencia que dedujo el Procurador Público en Materia Constitucional. El hecho de haberse emitido las sentencias recaídas en los procesos de acción popular tramitados según expedientes: A.P. N° 2208-2013-LIMA, de fecha doce de mayo de dos mil quince; y, A.P. N° 03268-2014-LIMA, de fecha veintiuno de mayo de dos mil quince, y todas las demás invocadas, no modifican la conclusión asumida en esta resolución, en la medida que no es posible atribuir competencia para ejercer control jurisdiccional sobre los “actos reglamentarios del Poder Ejecutivo” a la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo que, [en virtud de lo dispuesto por el artículo 148° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 1°, 3° y 11° de la Ley que regula el Proceso Contencioso

¹² En relación con esta diferenciación, vale tener en consideración lo expuesto por el profesor Rebollo Puig: “La diferenciación [de los Reglamentos] con los actos administrativos no sólo tiene justificación teórica, sino muchas consecuencias prácticas: el procedimiento para elaborar reglamentos es distinto del procedimiento para los actos; los reglamentos deben publicarse, los actos normalmente no; los órganos competentes para aprobar reglamentos son menos que los que pueden dictar actos; todos los actos deben respetar a todos los reglamentos; tienen distinto régimen de invalidez y de impugnación; etc. En consecuencia, es importante diferenciarlos (...)”, en: **REBOLLO PUIG, Manuel – Diego J. VERA JURADO** (Directores), “Derecho Administrativo”, Tomo I, Conceptos Fundamentales, Fuentes y Organización, 2a. ed., Madrid: Tecnos, 2016, p. 225. En igual sentido, véase: **MARTÍN MATEO, Ramón – Juan José Díez SÁNCHEZ**, “Manual de Derecho Administrativo”, 29ª. ed., revisada, ampliada y puesta al día, Navarra: Aranzadi, 2012, p. 111.



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

Administrativo, cuyo texto único ordenado se aprobó por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS], sólo tiene competencia para conocer del “control jurídico de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo (...)”.

Tercero: Sobre la sustracción de la materia en cuanto a la pretensión de declaración de inconstitucionalidad del Reglamento por vulneración del principio de publicidad de las normas

- 3.1. En la medida que la Asociación demandante apela la sentencia, en el extremo que declaró la sustracción de la materia respecto a la violación del principio de publicidad del Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU y en cuanto a los efectos (a futuro de la inconstitucionalidad) que le atribuye la referida resolución en la consideración vigésimo primera de su *ratio decidendi*, este Supremo Tribunal considera que debe examinar los argumentos ofrecidos por la parte recurrente para invocar su revocatoria.
- 3.2. Afirma la actora que desde la publicación del decreto supremo en mención, la aplicación del Reglamento que aprobó fue objeto de cuestionamiento, debido a que no fue correctamente publicado en el diario oficial “El Peruano”. Sin embargo, pese a la vulneración de los artículos 51° y 109° de la Constitución Política del Perú, tal Reglamento se aplicó erróneamente basando su eficacia en la publicación del Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU, generando así efectos.
- 3.3. Indica que el citado Reglamento, durante su inconstitucional vigencia, sí impartió efectos. Por ello, la sentencia no puede obviar en su totalidad un pronunciamiento de fondo, puesto que durante la fase de vigencia en la “que no se encontraba publicado”, seguía dictando actos vulneratorios contra el orden constitucional, hechos los cuales merecen ser debatidos y ser declarados nulos. Por ende, afirma que no puede aplicarse la sustracción de la materia con respecto a la vulneración alegada.
- 3.4. Sostiene que la consideración vigésimo primera de la sentencia impugnada incurrió en error, ya que, con respecto a los efectos dañosos producidos por la



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

aplicación del Reglamento, la Sala Superior se encontraba facultada de poder aplicar los efectos retroactivos a la sentencia, según lo dispuesto en el artículo 81° del Código Procesal Constitucional, conforme lo efectuó la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República al emitir la sentencia recaída en el proceso de acción popular recaído en el Expediente N° 6440-2014.

- 3.5.** Manifiesta que si la sentencia reconoce explícitamente la vulneración de los derechos constitucionales y supranacionales, en vinculación con la finalidad de los procesos constitucionales, no puede aceptarse que la resolución cuestionada no tenga efectos retroactivos; más aún, si durante la supuesta vigencia del Reglamento, la Superintendencia demandada dictó una serie de medidas preventivas conforme se advierte de las resoluciones del Consejo Directivo que nombra.
- 3.6.** Ahora bien, a fin de dar respuesta a las alegaciones invocadas, es preciso tener en consideración la diferencia que existe entre validez y vigencia de las normas jurídicas. Sobre dicho tema, el Tribunal Constitucional tiene un criterio formado y reiterado en establecer la distinción de dichas categorías. Así, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00017-2005-PI/TC:

“(…)

La diferencia entre validez y vigencia de las normas jurídicas

2. El Tribunal Constitucional ha sostenido en la sentencia recaída en el Expediente N° 00014-2003-AI/TC (FJ 15), que el concepto de validez alude a la relación de compatibilidad entre dos normas de distinto rango. Así, una norma es válida siempre que haya sido creada conforme al *iter* procedimental que regula el proceso de su producción jurídica, es decir, observando las pautas previstas de competencia y procedimiento que dicho ordenamiento establece (validez formal), y siempre que no sea incompatible con las materias, principios y valores expresados en normas jerárquicamente superiores (validez material).
3. Sin embargo, la validez de una norma no debe confundirse con la cuestión relativa a su “pertenencia” al sistema normativo. Esta última incluye a las normas válidas e, incluso, a las inválidas, pues, tratándose de estas últimas, existe una presunción de validez que subsiste en tanto no se expida un acto



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

jurisdiccional que la declare inválida. Y es que si bien, por definición, toda norma válida se considera vigente, no necesariamente toda norma vigente es una norma válida.

4. Para que una norma jurídica se encuentre vigente, sólo es necesario que haya sido producida siguiendo los procedimientos mínimos y necesarios previstos en el ordenamiento jurídico, y que haya sido aprobada por el órgano competente, en tanto que su validez depende de su coherencia y conformidad con las normas que regulan el proceso [formal y material] de su producción jurídica.
5. La vigencia de una norma jurídica depende, prima facie, de que haya sido aprobada y promulgada por los órganos competentes, y además de que haya sido publicada conforme lo establece el último extremo del artículo 51° de la Constitución. Cumplido este procedimiento, se podrá considerar que la norma es eficaz. De este modo, el efecto práctico de la vigencia de una norma es su eficacia. "Que una norma sea eficaz quiere decir que es de cumplimiento exigible, es decir, que debe ser aplicada como un mandato dentro del Derecho"¹³.

La publicación de las normas como *conditio iuris* para su eficacia

6. El Tribunal ya ha establecido en anterior oportunidad¹⁴ que, aun cuando la publicación forma parte de la eficacia integradora del procedimiento legislativo, la ley tiene la condición de tal (es decir, queda constituida) una vez que ha sido aprobada y sancionada por el Congreso de la República. En efecto, tal y como se desprende de una interpretación sistemática del artículo 51°, *in fine*, y del artículo 109° de la Constitución, la publicación determina la eficacia, vigencia y obligatoriedad de la norma, pero no su constitución, pues esta tiene lugar con la sanción del órgano que ejerce potestades legislativas.
7. Por lo tanto, **los cuestionamientos que puedan surgir en torno a la publicación de una norma no deben resolverse en clave de validez o invalidez, sino de eficacia o ineficacia. Una ley que no haya sido publicada, sencillamente es ineficaz, pues no ha cobrado vigencia. Y sobre aquello que no ha cobrado vigencia, no es posible ejercer un juicio de validez en un proceso de inconstitucionalidad, pues no será posible expulsar del ordenamiento jurídico aquello que nunca perteneció a él¹⁵**" (Resaltado nuestro).

¹³ RUBIO CORREA. Marcial. "La vigencia y validez de las normas jurídicas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en: Themis. Revista de Derecho, N° 51, Lima, p. 9.

¹⁴ Expediente N° 00014-2002-AI/TC, FJ 21.

¹⁵ Expediente N° 00021-2003-AI/TC, FJ 3.



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

- 3.7. En la medida que esta última afirmación se realiza en función del requisito de publicidad de una ley, es preciso indicar que tal afirmación resulta trasladable a cualquier fuente formal del derecho y, en especial, a aquellas que tienen una vocación de impersonalidad y abstracción. Ello también ha sido establecido por el Tribunal Constitucional en el fundamento 27 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02098-2010-PA/TC al señalar que:

“(…) Si bien dicho precepto constitucional (refiriéndose al artículo 109° de la Constitución Política del Estado) establece que es la ‘ley’ la que tiene que ser publicada, el Tribunal Constitucional considera que en dicha frase debe entenderse, prima facie, a cualquier fuente formal del derecho y, en especial, aquellas que tienen una vocación de impersonalidad y abstracción. A juicio de este Colegiado, la publicación de las normas en el diario oficial “El Peruano” es un requisito esencial de la eficacia de las leyes y de toda norma jurídica, a tal extremo que una norma no publicada no puede considerarse obligatoria (ver STC N° 2050-2002-AA/TC, fundamento 24)”.

- 3.8. En ese orden de ideas, conviene señalar que la petición de sustracción de la materia fue planteada por el Procurador Público en Materia Constitucional por considerar que el texto del “**Reglamento**” fue publicado en los portales institucionales del Ministerio de Educación y de la Sunedu, pero también en el diario oficial “El Peruano” el nueve de febrero de dos mil dieciséis. Por ello, sostuvo que dicha norma solo habría cobrado vigencia a partir del día siguiente de tal publicación, conforme lo dispone el artículo 109° de la Constitución Política del Perú; por lo que carecería de objeto emitir pronunciamiento sobre la alegada vulneración de la falta de publicación del texto del “Reglamento”.
- 3.9. Al respecto, debe señalarse que, con su demanda de acción popular, la actora expresamente pretende que: se declare inconstitucional en su integridad el Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU —que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria— así como que se disponga su expulsión de nuestro ordenamiento jurídico, por haber vulnerado, entre otros, el principio de publicidad de las normas.



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

- 3.10.** Si ello es así, teniendo en consideración la diferencia que existe entre eficacia y validez, este Supremo Tribunal considera que la pretensión propuesta, en cuanto a la pretensión antes aludida por vulneración del principio de publicidad de las normas, debería desestimarse, toda vez que una norma, como lo sería el cuerpo normativo que integra el Reglamento cuestionado, al no haber sido publicado sencillamente es ineficaz, pues no habría cobrado vigencia. De modo que sobre aquello que no ha cobrado vigencia, no es posible ejercer un juicio de validez en un proceso de control abstracto de normas, pues no sería posible expulsar del ordenamiento jurídico aquello que nunca perteneció a él.
- 3.11.** Entendida así la pretensión, la única posibilidad que permite ingresar a emitir un pronunciamiento sobre todas las demás “causas de pedir” de la “petición” que invocó la parte demandante es considerar que, con la publicación del Reglamento efectuada en el diario oficial “El Peruano” el nueve de febrero de dos mil dieciséis, entró en vigencia dicho Reglamento. Solo así puede realizarse un juicio de validez de normas en un proceso de control abstracto de normas como la acción popular o la acción de inconstitucionalidad.
- 3.12.** Por esa razón, este Supremo Tribunal considera que al emitirse la sentencia impugnada no se incurrió en vicio de nulidad alguno, al momento de declararse la sustracción de la materia por dicha pretensión, por cuanto, en razón de la publicación del texto íntegro del Reglamento en el diario oficial “El Peruano”, se dio cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 51° y 109° de la Constitución Política del Perú, y con tal hecho se sustrajo la pretensión del ámbito jurisdiccional conforme a lo dispuesto en el artículo 321°, inciso 1, del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente al caso.
- 3.13.** Ello quiere decir, que si dicho Reglamento entró en vigencia recién a partir del día siguiente de su publicación íntegra en el diario oficial “El Peruano”, la vigencia del mismo y su cumplimiento es exigible y debe ser aplicado como un mandato dentro del derecho desde que esto ocurre y no antes.
- 3.14.** Es preciso insistir aquí que la no publicación íntegra del Reglamento conforme a los artículos 51° y 109° de la Constitución Política del Perú no implica su



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

invalidez, sino únicamente su ineficacia, mientras no se cumpla con la publicación de la norma en el diario oficial “El Peruano”.

- 3.15.** Por lo antes anotado y porque los hechos suscitados con respecto a esta única pretensión no se subsumen en el supuesto de hecho previsto en el artículo 81° del Código Procesal Constitucional, no es posible aplicar la nulidad a que alude dicha disposición sobre el Reglamento, ya que no es posible enjuiciar su nulidad si este es ineficaz por no haber sido publicado.
- 3.16.** De otro lado, los argumentos invocados para aplicar dicho artículo 81° en torno a las demás “causas de pedir” de la pretensión principal serán analizados al emitir el pronunciamiento respectivo.
- 3.17.** Por todo lo expuesto, este Supremo Tribunal considera que debe confirmar la recurrida en el extremo que declaró la sustracción de la materia por la invocada afectación al principio de publicidad de las normas.

Cuarto: Sobre la apelación de la sentencia por aspectos formales

- 4.1.** A través de su recurso de apelación, la Procuraduría Pública en Materia Constitucional solicita que se revoque la sentencia y se declare nula esta por considerar que se encuentra deficientemente motivada, pues afirma que no solo plantea argumentos contradictorios, sino que omite pronunciarse sobre diversos argumentos planteados por la Procuraduría.
- 4.2.** Así, con respecto a la excepción de incompetencia, afirma que la sentencia desconoció el precedente vinculante establecido en la sentencia recaída en el Expediente N° 10286-2013-LIMA, sobre la excepción de incompetencia de las Salas Civiles para conocer el caso; además, no se pronunció sobre los argumentos que invocó sobre dicho punto; lo que constituye un vicio de motivación aparente. A juicio de este Supremo Tribunal, tal como ya se estableció al absolver el grado sobre ese extremo de la apelación, la sentencia impugnada no incurrió en vicio de nulidad alguno, toda vez que, al emitir pronunciamiento sobre la excepción de incompetencia deducida, en lo esencial y determinante para resolver la misma, la Sala Civil da cuenta de las razones mínimas que sustentó su decisión para concluir que la Sala



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

Especializada en lo Contencioso Administrativo no era competente para conocer de la demanda de acción popular por razón de la materia. Más aún, si en ningún extremo de la sentencia invocada se establece con claridad que sea dicha Sala especializada en lo Contencioso Administrativo la que tenga atribuida la competencia para conocer de la demanda de acción popular.

- 4.3.** De otro lado, la Procuraduría impugnante denuncia que también se habría incurrido en defecto de motivación al emitirse pronunciamiento sobre el análisis de procedibilidad de la demanda, la aplicación de los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, debido procedimiento y la naturaleza sancionadora de las medidas preventivas. A juicio de este Supremo Tribunal, las alegaciones que sustentan los defectos de motivación invocados son genéricos y, más bien, revelan la discrepancia que tiene la impugnante con el criterio jurisdiccional asumido en la sentencia para decidir cómo es que se debía interpretar el requisito de la demanda y los principios antes aludidos. Por ello, dada la generalidad de las alegaciones, las mismas deben desestimarse. Más aún si, en cuanto a esos extremos, se tendrá oportunidad de examinar la sentencia desde un aspecto de fondo, al haber planteado su impugnación la recurrente con ese fin también.
- 4.4.** Finalmente, en el plano formal, la Procuraduría impugnante solicita que se revoque la sentencia apelada y se declare improcedente la demanda. Afirma que la sentencia, en su consideración décimo segunda, al señalar que la norma cuestionada sería una de carácter general, omitió toda consideración respecto a lo que señaló la Procuraduría en torno a la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de la Sala Suprema y las Salas Superiores, las que se inclinan unánimemente por considerar que solo son normas generales aquellas cuyos efectos recaen directamente sobre la totalidad de la población o sobre una parte importante de esta y rechazan que las normas que regulan la actividad administrativa pueden ser de carácter general.
- 4.5.** Una vez examinada la sentencia, se advierte que esta, sobre los requisitos de procedencia de la demanda de acción popular previstos en el artículo 76° del Código Procesal Constitucional, estableció que el decreto supremo que se



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

cuestiona es una norma (Reglamento) de carácter general, puesto que del mismo no es posible identificar a las personas jurídicas específicas que alcanza su beneficio o sanción, puesto que su ámbito de aplicación es amplio, tanto a las universidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que funcionen dentro del territorio, así como cualquier otra persona jurídica que deba cumplir las normas bajo competencia de la Sunedu.

4.6. A fin de dar respuesta a las alegaciones planteadas, es preciso señalar que:

“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.

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. La controversia en los procesos de acción popular pretende ejercer un control concreto de constitucionalidad del texto contenido un decreto supremo.

Que debe tenerse en consideración que, según el citado artículo 200°, 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 (...).”

4.7. En ese orden de ideas, conviene puntualizar que, en relación con la exigencia del requisito del carácter general, se ha producido gran interés en la identificación de las características jurídicas útiles para diferenciar el reglamento de otros fenómenos producidos por la propia administración, como son el acto administrativo y el acto de administración interna. Así, señala Morón Urbina, que: “Si bien se atribuye tradicionalmente tal capacidad a los atributos de generalidad y abstracción, contemporáneamente se realza más como propiedad esencial su carácter ordinamental, esto es, su incorporación al ordenamiento jurídico previamente existente, modificándolo, innovándolo, derogándolo o interpretándolo con vocación de permanencia por lo que está destinado a ser aplicado/repetido continuadamente a las futuras situaciones jurídicas previstas en su supuesto de hecho, hasta su derogación. Por ello, el criterio principal para distinguir al reglamento del acto administrativo no debe



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

buscarse en su generalidad, sino en entender que mientras los actos administrativos no integran el ordenamiento, son decisiones ordenadas y no conformantes del ordenamiento producida en el seno del ordenamiento y no por éste, constituyen un típico acto de aplicación”¹⁶.

- 4.8.** En tal sentido, es evidente que el Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU, al aprobar en su artículo 1° el “Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu”, que consta de cuatro títulos, cuarenta y cinco artículos, tres disposiciones complementarias finales y un anexo denominado “Tipificación de Infracciones a la Ley N° 30220, Ley Universitaria”, cuyo texto forma parte integrante de dicho decreto supremo, cumple con tal carácter de generalidad, ya que dicho Reglamento se puede identificar porque tiene una dimensión impersonal, abstracta y general, desde que se dirige a regular, como lo pregona el artículo 1° del Reglamento mismo, “las medidas preventivas y la potestad sancionadora que le ha sido atribuida a la Sunedu”, referida a: (i) procedimiento sancionador, (ii) tipificación de infracciones administrativas, (iii) criterios de gradualidad, (iv) medidas cautelares y correctivas, y demás aspectos necesarios para la aplicación de sanciones por parte de la Sunedu en el ámbito de su competencia y en el ámbito de aplicación que define su artículo 2°. Es decir, dicho reglamento no solo se dirige a fijar el ámbito de actuación de las conductas de todos aquellos agentes comprendidos dentro del ámbito de competencia de la Sunedu, sino que dicho Reglamento también se dirige a incorporarse en el ordenamiento jurídico, innovándolo con vocación de permanencia, y destinándolo a ser aplicado continuamente a las situaciones jurídicas previstas en los supuestos de hecho que regula hasta su derogación, para posibilitar el cumplimiento del deber constitucional irrenunciable del Estado de garantizar y supervisar activamente la calidad de la educación universitaria, conforme lo estableció la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00017-2008-PI/TC, en sus fundamentos 162 y siguientes.

¹⁶ Al respecto, véase: **MORÓN URBINA, Juan Carlos**, “Análisis jurisprudencial del Proceso de Acción Popular en el Perú: Propuestas para mejorar el control jurisdiccional sobre las normas reglamentarias”, Tesis para optar el grado académico de Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional, Lima: PUCP, 2013, pp. 75-76.



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

- 4.9. Por ello, dicho Reglamento constituye una norma general, pues tiene como destinatario un sector de la población relacionada directamente con la prestación del servicio público de la educación universitaria en cuanto a su calidad. Así, el **Reglamento** cuestionado cumple con reglamentar un aspecto de trascendental importancia en el desarrollo de la actividad educativa vinculada con la calidad de la educación universitaria. Por ende, no nos encontramos frente a una norma de carácter particular o individual, sino a una norma que compromete la actividad de agentes que incluso podrán existir en el futuro o dejarán de existir si incurren en las infracciones que den lugar a ello.
- 4.10. Por todo lo anotado, no resulta válido sostener que el Reglamento cuestionado contenga normas limitadas en sus alcances a destinatarios particulares o individuales determinados, ya que sus efectos son de carácter general para todos los agentes inmersos dentro de la actividad relacionada con la educación universitaria. De modo que la alegación invocada en el recurso sobre este extremo resulta **infundada**.

Quinto: Sobre la apelación de la sentencia por aspectos de fondo

A través de su recurso de apelación, la Procuraduría Pública en Materia Constitucional solicita que se revoque la sentencia apelada y se declare infundada la demanda respecto al artículo 6° del Reglamento cuestionado sobre la base de una serie de alegaciones que es preciso esquematizar del modo siguiente:

5.1. Sobre la afectación del principio de jerarquía normativa

- 5.1.1. A través de su recurso, la **Procuraduría** alega que en la demanda se señaló que el **Reglamento** vulneraba los artículos 51¹⁷ y 118^o, numeral 8¹⁸, de la Constitución Política del Perú. Indica que la violación de dichos artículos se manifiesta cuando las normas impugnadas han sido identificadas como contrarias a algún artículo constitucional o a alguna disposición legal. Por ello, refiere que debe revocarse la sentencia apelada, ya que, conforme lo

¹⁷ Este establece que: "La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía y así, sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado".

¹⁸ Este prescribe que: "Corresponde al Presidente de la República: (...) Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones."



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

desarrolló completa y suficientemente en su apelación, en la expedición de las normas cuestionadas no hubo vulneración de precepto constitucional alguno.

- 5.1.2.** Ahora bien, la parte actora, en su demanda, para sustentar la violación del principio de supremacía constitucional y legal, en relación con la atribución del ejecutivo para reglamentar sus leyes, afirmó que el Poder Ejecutivo renunció de manera expresa, contra lo previsto dentro de sus competencias constitucionales y legales, a ejercer su potestad reglamentaria, al no reglamentar directamente la Ley N° 30220, Ley Universitaria. Señaló que, por el contrario, dicha tarea la confió de manera exclusiva a un órgano menor, la Sunedu, sin delegación expresa; además, señaló que dicho órgano no solo no tenía delegación expresa, sino que tampoco se encontraba facultado para legislar sobre medidas preventivas en agravio de las universidades del país, pues la norma facultativa (Ley Universitaria) no le concedió esta facultad, ya que esta tiene que ser expresa y literal, no puede presumirse.
- 5.1.3.** Así también, la actora manifestó que la Ley Universitaria fijó las medidas preventivas a imponer solo en agravio de docentes, en casos específicos, y no en agravio de las universidades; por ello, señaló que el artículo 90° de la ley exige la existencia de una imputación en concreto sobre acoso sexual, terrorismo, tráfico ilícito de drogas y otros contra un docente.
- 5.1.4.** Sobre la base de tales hechos, señaló que la reglamentación de una norma con rango de ley debe efectuarse dentro de los límites establecidos por la propia norma a reglamentar, no puede excederse de sus alcances, ni tampoco puede ser diminuta que finalmente se convierta en inoperativa, ya que ello implicaría una vulneración del principio de jerarquía normativa y legal que es lo que ocurrió en el caso al expedirse el Reglamento, dado que por reglamento no puede modificarse o ampliarse los alcances de la ley.
- 5.1.5.** Al contestar la demanda, la Procuraduría invocó los mismos argumentos que expuso en su apelación.
- 5.1.6.** La sentencia apelada, en lo esencial, determinó que lo regulado en el artículo 6° del **Reglamento**, no se encuentra dentro de las funciones estipuladas por la



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

Sunedu en el capítulo II de la Ley Universitaria; Ley N° 30220, puesto que esta solo le confirió funciones para tipificar las infracciones, así como la cuantía y la graduación de las sanciones, mas no así le delegó funciones para legislar medidas preventivas; por consiguiente, al no estar legislada en la ley de la materia que la Sunedu imponga medidas preventivas por incumplimiento a las universidades, esta en el citado artículo 6° se excedió de sus alcances y funciones otorgadas por ley, puesto que mediante un Reglamento no se puede modificar o ampliar los alcances de una ley. Además, estableció que el citado artículo 6° estipuló medidas preventivas sin que la Ley Universitaria lo haya autorizado de forma expresa; por ello, determinó que el mismo contravino el artículo 21° de la Ley Universitaria, así como los artículos 51° y 138° de la Constitución Política del Perú, ya que el Reglamento legisló una medida no prevista en la ley.

5.1.7. Ahora bien, a fin de resolver el caso en función de las alegaciones postuladas en la demanda, dadas las denuncias formuladas en la apelación, este Supremo Tribunal considera que debe tener en cuenta los criterios delineados en dos sentencias recaídas en procesos de inconstitucionalidad sobre las obligaciones del Estado y el deber constitucional irrenunciable de garantizar y supervisar la calidad de la educación universitaria, ya que en ellas resultan esclarecedoras el marco en que debe desenvolverse la función de supervisión de la calidad de la educación que le fue asignada a la Sunedu, conforme a las exigencias que derivan del artículo 16° de la Constitución Política del Perú.

5.1.8. Así, de un lado, es preciso indicar que, en el proceso de inconstitucionalidad, se emitió la sentencia recaída en el **Expediente N° 00017-2008-PI/TC**¹⁹, en que el Tribunal Constitucional, entre otros, resolvió:

“4. Declarar, de conformidad con los fundamentos jurídicos 208 a 219 supra, la existencia de un *estado de cosas inconstitucional de carácter estructural* en el sistema educativo universitario. Dicho estado solo puede ser reparado en un sentido mínimo con las decisiones adoptadas en esta sentencia, motivo por el cual es obligación del Estado adoptar de inmediato —respetando los criterios expuestos en esta sentencia— las medidas institucionales necesarias

¹⁹ Emitida el 15 de junio de 2010 y publicada en el diario oficial “El Peruano” el 20 de junio de 2010.



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

(legislativas, administrativas, económicas, etc.) para reformar el sistema de la educación universitaria en el país, de forma tal que quede garantizado el derecho fundamental de acceso a una educación universitaria de calidad, reconocido por la Constitución. Entre dichas medidas deberá, obligatoriamente, disponerse las siguientes:

- a) La clausura inmediata y definitiva de toda filial universitaria que no haya sido ratificada o autorizada regularmente, en su momento, por el CONAFU. A ellas no alcanza autonomía universitaria alguna por haber sido creadas al margen del orden jurídico. En ese supuesto, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados.
 - b) La creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado, que cuente, entre otras, con las siguientes competencias:
 - (i) Evaluar a todas las universidades del país, y sus respectivas filiales, adoptando las medidas necesarias par, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa.
 - (ii) Evaluar a todas las universidades y filiales ratificadas o autorizadas por el CONAFU, adoptando las medidas necesarias par, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa. Esta evaluación, de conformidad con el fundamento jurídico 216, supra, deberá incluir a las filiales universitarias cuyo funcionamiento haya sido autorizado judicialmente. En caso de que, en un tiempo razonable, estas entidades no alcancen el grado necesario de calidad educativa, deberá procederse a su clausura y disolución. En este supuesto, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados.
- (...)"

5.1.9. De otro lado, es oportuno señalar que, en el proceso de inconstitucionalidad tramitado con el Expediente N° 00014-2014-PI/TC y acumulados, se emitió la sentencia en que el Tribunal Constitucional expuso una serie de consideraciones y criterios relacionados con el sentido y alcances de la Ley N° 30220, en cuanto a la creación, finalidad, funciones, organización de la Sunedu, así como el régimen sancionador y su articulación y coordinación del sistema dirigido a la supervisión de la calidad universitaria.



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

5.1.10. En tal sentido, dada la alegación de la impugnante de que no se habría vulnerado el principio de jerarquía normativa, ya que el establecimiento de medidas preventivas antes de iniciado el procedimiento administrativo sancionador no contraría ninguna norma constitucional o legal, es preciso anotar que no se advierte que con la emisión del **Reglamento**, y con la incorporación dentro de este del artículo 6° que regula la imposición de medidas preventivas, se haya vulnerado el principio de jerarquía normativa, como lo sostuvo la demandante. Ello por cuanto no se aprecia que el Poder Ejecutivo haya renunciado a su potestad de ejercer de manera expresa su potestad de reglamentar directamente la Ley N° 30220. Por el contrario, lo que se aprecia es que, al emitir el **Reglamento**, el Presidente de la República, con refrendo del Ministro de Educación, al regular la tipificación de las infracciones y sanciones a imponer según lo prescrito en el artículo 21° de la Ley Universitaria, estableció medidas necesarias y adecuadas que posibiliten asegurar las situaciones jurídicas que pudieran cautelarse para “proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados” por la comisión de conductas infractoras señaladas en el **Reglamento** o derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas expresamente en la Ley Universitaria, conforme lo estableció dicho artículo 21°.

5.1.11. Debe anotarse que la regulación de medidas preventivas en el **Reglamento** tiene justificación no solo por la naturaleza del bien jurídico que se busca proteger (el servicio público esencial de la calidad en la educación) cautelando el interés público, sino también porque en virtud de medidas preventivas, se podrían asegurar situaciones y proteger o cautelar los bienes jurídicos a que alude esta sentencia, concordante con medidas como las que se dispusieron en el numeral 4 del fallo de la sentencia recaída en el Expediente N° 00017-2008-PI/TC para que el Estado asegure en forma efectiva y cumpla su rol en la supervisión de la calidad de la educación universitaria. De tal modo que este tipo de medidas han sido incorporadas como medidas eficientes para garantizar el interés público por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre lo cual se volverá más adelante.

5.1.12. De modo que no es válido afirmar que el Poder Ejecutivo haya renunciado a ejercer su potestad reglamentaria. Tampoco es válido afirmar que tal potestad



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

se confió a un órgano menor como la Sunedu, sin delegación expresa, ya que, como se aprecia del propio Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU, el órgano que aprobó el Reglamento es el que estableció el último párrafo del artículo 21° de la Ley Universitaria, esto es, el Presidente de la República con refrendo del Ministerio de Educación. De modo que si el **Reglamento** no fue emitido por la Sunedu, sino por el órgano con delegación expresa para definir la tipificación de las conductas infractoras, no se advierte que con ello se haya vulnerado el principio de jerarquía normativa.

5.1.13. De otro lado, este Supremo Tribunal tampoco advierte que se haya vulnerado el principio de jerarquía normativa porque el órgano que emitió el **Reglamento** no se encontraba facultado para legislar sobre medidas preventivas en forma expresa y literal. Es evidente que tal alegación resulta infundada toda vez que, tal como lo señaló también el Tribunal Constitucional en el fundamento 180 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00014-2014-PI/TC y acumulados, “no resulta inconstitucional que se derive al reglamento la tipificación de las infracciones, en tanto se ha fijado en la ley las conductas sancionables y la escala y los tipos de sanción”.

5.1.14. Debe puntualizarse que la potestad de reglamentar infracciones y sanciones no solo implica la facultad que se atribuye a una entidad para establecer esas infracciones administrativas y las consecuentes sanciones que puedan imponerse a los administrados, sino también para diseñar el procedimiento sancionador aplicable a tal fin, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador y su efectividad, que incluye la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de los objetivos que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto; por ende, a juicio de este Supremo Tribunal no se vulneró el principio de jerarquía normativa ya que la delegación expresamente efectuada por el artículo 21° de la Ley Universitaria incluyó la posibilidad de diseñar medidas efectivas en el Reglamento de Infracciones y Sanciones que posibiliten el cumplimiento de medidas necesarias para “proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados”. Y es que, como señala el Tribunal Constitucional en el fundamento 181 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00014-2014-PI/TC y acumulados, “si se regula una actividad con miras a



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

garantizar la calidad del servicio público, resulta necesario dotar al organismo supervisor de las herramientas necesarias para corregir las infracciones que se adviertan en su ámbito específico”.

5.1.15. A juicio de este Supremo Tribunal, el hecho de que el artículo 90° de la Ley Universitaria regule algunas de las situaciones jurídicas en que es posible dictar medidas preventivas, por su naturaleza “extraordinaria”²⁰, no constituye un elemento limitador para que, en el **Reglamento**, el órgano competente para ejercer su potestad reglamentaria se vea impedido de incorporar otras situaciones que pueda proteger de conformidad con el artículo 236° de la Ley N° 27444, incluso antes de iniciado un procedimiento, atendiendo a la naturaleza del bien jurídico a proteger y a las necesidades de los objetivos que se pretende garantizar en cada supuesto concreto.

5.1.16. Por todo lo glosado, este Supremo Tribunal considera que, al momento de emitirse la sentencia, se actuó de modo erróneo al establecerse que, con la emisión del **Reglamento**, específicamente con lo dispuesto en su artículo 6°, se vulneró el principio de jerarquía normativa. Por ende, en este extremo debe revocarse la sentencia.

5.2. Sobre los cuestionamientos a la naturaleza jurídica de las medidas cautelares administrativas regulada en el artículo 6° del Reglamento

5.2.1. A través de su recurso de apelación, la **Procuraduría** sostiene que la sentencia apelada rechaza que las medidas preventivas previstas en el artículo 6° del **Reglamento** impugnado se sustenten en el artículo 146° de la Ley N° 27444 porque: (i) dicha norma no admitiría que se puedan expedir medidas cautelares sin un procedimiento previo, (ii) las medidas cautelares ya se encuentran reguladas en un artículo distinto del mismo **Reglamento**, (iii) las medidas cautelares ya se encuentran reguladas en un artículo distinto del mismo **Reglamento**; y, (iv) el artículo 90° de la Ley Universitaria habría previsto que las medidas preventivas solo pueden aplicar a procedimientos sancionadores contra docentes. En tal orden de ideas, es que formula sus cuestionamientos a la sentencia.

²⁰ Tal como categorizó el Tribunal Constitucional a estas medidas provisorias en la sentencia recaída en el Expediente N° 01348-2004-AA/TC, fundamento 3.



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

5.2.2. No obstante ello, para efectos de claridad en la exposición y respeto de las alegaciones propuestas en la demanda, este Supremo Tribunal considera que absolverá la apelación siguiendo el orden de las afectaciones invocadas en la demanda.

5.3. Sobre la alegada vulneración del principio de legalidad y de reserva de ley en materia punitiva

5.3.1. A través de su apelación, la Procuraduría alega que los artículos 9° y 30° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos serían de aplicación si estuviéramos frente a un procedimiento sancionador o un proceso penal, por ello, reitera la impertinencia de aplicar el marco jurídico de un procedimiento administrativo sancionador a un procedimiento de naturaleza cautelar, dado que las medidas preventivas no constituyen una sanción. Además, sostiene que se debe considerar que la medida preventiva regulada en el artículo 6° del Reglamento tiene su respaldo legal en el artículo 146° de la Ley N° 27444, que regula las medidas cautelares que puede emitir la administración. De igual modo, afirma que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional determinó que dichas medidas cautelares pueden ser emitidas por el órgano administrativo investido de la potestad sancionatoria correspondiente si peligran bienes jurídicos de importancia, incluso antes de haberse iniciado un procedimiento administrativo sancionador.

5.3.2. Al formular su demanda, la Asociación demandante señaló que solo la Ley Universitaria, o una norma con rango de ley, puede haber fijado las medidas preventivas que se establecen en el Reglamento, ya que implican graves afectaciones a las universidades, incluyendo su propio funcionamiento, suspensión de sus actividades, licenciatura, entre otras sanciones no contempladas en la ley. En el caso, indicó que por reglamento, normas de menor jerarquía, se fijan sanciones no establecidas en la ley, norma de mayor jerarquía, superándola y desnaturalizándola, lo cual constituye una manifiesta violación al principio de legalidad. Además, manifestó que la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias, que de no ser respetadas transforman la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. De otro lado, citando una



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

serie de disposiciones, entre las cuales se hayan las invocadas en este ítem, así como decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, arguyó que se violenta también el principio de legalidad cuando a través de una norma de menor jerarquía (Reglamento) se pretende ampliar el contenido de la propia ley que se pretende reglamentar, por ello, pide que su demanda se estime.

- 5.3.3.** Tal como se estableció en el ítem precedente, las medidas preventivas o cautelares, que se encuentran reguladas al interior de un procedimiento administrativo sancionador, al momento de aprobarse el **Reglamento**, venían establecidas expresamente en el artículo 236° de la Ley N° 27444. Este establecía expresamente que:

“Art. 236°. Medidas de carácter provisional.

236.1. La autoridad que instruye el procedimiento podrá disponer la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer, con sujeción a lo previsto por el Artículo 146 de esta Ley.

236.2. Las medidas que se adopten deberán ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretende garantizar en cada supuesto concreto.

236.3. El cumplimiento o ejecución de las medidas de carácter provisional que en su caso se adopten, se compensarán, en cuanto sea posible, con la sanción impuesta.

- 5.3.4.** En ese sentido, es preciso indicar que si bien uno de los requisitos que debía considerarse para la imposición de tal medida era el que se hubiera iniciado el procedimiento administrativo sancionador, conforme lo indicó la impugnada, lo cierto es que los alcances de dicho dispositivo fueron interpretados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el sentido de admitir su utilización para garantizar la protección de bienes jurídicos especialmente protegidos por su relevancia. Así, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03747-2013-PA/TC, en el fundamento 6, el Tribunal nombrado estableció que:

“Ante el fundado riesgo de que se emitan certificados médicos de aptitud psicosomática a personas que ni siquiera han sido evaluadas, las medidas



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

decretadas (refiriéndose a las medidas provisionales) por la emplazada se encuentran plenamente justificadas ya que al disponerlas, está cumpliendo con su deber de supervisar la correcta expedición de licencias de conducir, que si bien es reglada, requiere de un estricto control por parte de la demandada ya que en su emisión participan particulares, como la demandante, a quien se le ha delegado la evaluación médica de quienes deseen contra con tal documento”.

- 5.3.5.** Incluso, para desestimar la demanda en ese caso, el Tribunal estableció que las medidas provisionales decretadas por la Administración no pueden ser entendidas como arbitrarias o carentes de razonabilidad por cuanto persiguen salvaguardar el orden público y garantiza, precisamente, el ejercicio del derecho de defensa del administrado (véase el fundamento 5 de la STC 03747-2013-PA/TC).
- 5.3.6.** Aún más, este Supremo Tribunal ya ha precisado que en el fallo de la propia sentencia recaída en el Expediente N° 00017-2008-PI/TC, habilitó a que las medidas preventivas como la clausura inmediata y definitiva deban disponerse obligatoriamente cuando el objetivo sea garantizar la calidad de los servicios educativos universitarios para “proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados” dentro de la actividad de la educación universitaria.
- 5.3.7.** Por tales razones, este Supremo Tribunal no advierte que al momento de aprobarse el **Reglamento**, con la regulación en su artículo 6° de las medidas preventivas, se haya incurrido en vulneración del principio de legalidad. Lo cual no implica que se brinde libertad a que las referidas medidas preventivas sean por tiempo indefinido e ilimitado, sino que su eficacia estará condicionada a que en un plazo breve y razonable, luego de adoptada tal decisión, se inicie el procedimiento administrativo sancionador en el cual el afectado con la medida puede ejercer su derecho de defensa con todas las garantías que le otorga nuestro ordenamiento jurídico; así como contradecir la medida provisional por sí misma en la vía y forma que corresponda.
- 5.3.8.** De lo que se trata es que, ante la constatación de actos que manifiestamente contravengan el interés público, la Administración no pueda permanecer



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

indiferente, sino que muy por el contrario, tiene el ineludible deber de actuar, dentro de los márgenes de razonabilidad y proporcionalidad, en la cautela permanente del mismo. Y ello implica que, incluso, durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, la Administración no puede dejar de velar por el orden público, conforme se precisa en el fundamento 3 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03747-2013-PA/TC.

5.3.9. Por ello, es que este Supremo Tribunal interpreta que en la configuración del **Reglamento** se incorporó, en su Título II, la regulación de las medidas preventivas, para hacer patente su ejercicio antes de iniciado el procedimiento administrativo sancionador, y también se incorporó, en el artículo 22°, la regulación de las medidas cautelares, para denotar su ejercicio luego de iniciado el procedimiento administrativo sancionador. En ambos casos, el régimen que pueda complementar su imposición viene determinado por lo que establece el artículo 236° de la Ley N° 27444. Por ende, no existe vulneración del principio de legalidad al momento de regular dicha herramienta en el **Reglamento**, pues es una potestad reglamentaria que viene incluida cuando la ley delega la potestad de reglamentar el régimen de infracciones y sanciones. Aún más, incluso, podría pregonarse que tal instituto fue posible aplicar si el interés general tiene como objetivo garantizar un bien jurídico de mayor relevancia al interés público.

5.3.10. De modo que no se advierte que en la configuración de tal instituto jurídico, el Estado peruano hubiere infringido los artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que invoca la demandante.

5.4. Sobre la alegada vulneración de los principios del debido procedimiento administrativo sancionador

5.4.1. A través de su recurso de apelación, la Procuraduría alega que la sentencia incurrió en error, por cuanto las medidas preventivas tienen un carácter cautelatorio, ya que no se dirigen a castigar la comisión de un hecho antijurídico, sino a impedirlo o prevenirlo; además manifestó que el Tribunal Constitucional tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las medidas cautelares en el derecho administrativo, las mismas que pueden implicar la restricción de derechos del administrado, cuando este desarrolla su



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

actividad al margen de las normas pertinentes. Asimismo, señala que la demandante sustentó la mayor parte de sus argumentos contra el artículo 6° del Reglamento sobre la base de la supuesta afectación de diversos principios que integran el derecho al debido procedimiento sancionador.

- 5.4.2.** La sentencia declaró fundada la demanda en este extremo por considerar que el citado artículo 6° del Reglamento posibilita que las medidas provisionales puedan imponerse sin necesidad del inicio de un procedimiento administrativo sancionador, lo cual vulnera el principio del debido proceso, ya que nadie puede ser sancionado o puesto en situación gravosa sin haber seguido el procedimiento legal o reglamentario, esto es, sin respetar el derecho al debido procedimiento administrativo sancionador. Además, la sentencia determinó que dicho precepto vulnera también el principio de acceso a la justicia, ya que impide que los administrados puedan hacer uso del recurso pertinente al no existir el procedimiento administrativo sancionador.
- 5.4.3.** A juicio de este Supremo Tribunal, existe una equivocada apreciación de la Sala Superior sobre la naturaleza jurídica de las medidas preventivas o provisionales, dictadas antes de iniciado el procedimiento administrativo sancionador. Tal como lo reseñó en los ítems precedentes, este tipo de medidas provisionales son admitidas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Aún más, el propio Tribunal Constitucional en el proceso de inconstitucionalidad tramitado según el Expediente N° 00017-2008-PI/TC, emitió la sentencia publicada en el diario oficial “El Peruano” el veintiocho de junio de dos mil diez, en que impuso este tipo de medidas, antes de iniciado un procedimiento administrativo sancionador, como medida necesaria y obligatoria para “proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados”.
- 5.4.4.** Por ello, resulta errado que se concluya en la sentencia que su regulación implica la vulneración del debido procedimiento, por cuanto nadie puede ser sancionado sin haber seguido el procedimiento administrativo sancionador, ya que ello es desconocer la diferencia existente entre esta y las medidas que buscan garantizar la eficacia de lo que, en el futuro se decida al interior de un procedimiento administrativo sancionador. Precisamente, las medidas



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

provisionales tienen por objeto garantizar que el Estado, a través de sus órganos, proteja de las situaciones que atenten gravemente contra el interés público mientras se inicia el procedimiento administrativo sancionador.

- 5.4.5.** Por ello, no se afecta el derecho al debido proceso ni mucho menos el principio de acceso a la justicia, ya que el hecho de que dicho artículo 6° no regula los medios de impugnación que pueden ejercerse frente al acto que impone una medida provisional no implica que esté prohibiendo al afectado el uso de los recursos impugnatorios administrativos respectivos que otorga la Ley N° 27444. Por ende, la sentencia debe revocarse también en este extremo.

5.5. Sobre la alegada vulneración del principio de tipicidad

- 5.5.1.** A través del recurso de apelación, la demandante alega que en la sentencia se infringió dicho principio porque las medidas preventivas no tienen carácter punitivo, es decir, no son sanciones; por ello, no es posible aplicar el marco jurídico propio de estas, ya que las medidas preventivas no tienen por finalidad sancionar, sino impedir la comisión de un acto jurídico. Además, sostiene que la elaboración de una lista cerrada de tipos o conductas que puedan ser objeto de medidas preventivas no resultaría adecuado para alcanzar los fines de una medida cautelar.
- 5.5.2.** Al formular su demanda, la actora alegó que el **Reglamento** vulneraba el principio de tipicidad al permitir que se pueda cesar las actividades específicas de las universidades públicas o privadas con la simple referencia genérica, vaga e imprecisa de que se “incumplen o excedan en sus funciones”, sin determinar de manera concreta e individual cuáles son los requisitos legales (formales y materiales) y presupuestos para su aplicación. Refirió que, con esas expresiones vacías y sin contenido, se le facultó a la Sunedu a imponer sanciones a su libre albedrío e interpretación, identificando hechos u omisiones no establecidos previamente en la norma y sin que tampoco se exija un proceso sancionador iniciado.
- 5.5.3.** La sentencia apelada declaró que el artículo 6° el **Reglamento**, al regular sobre la posibilidad de “imponer medidas preventivas que constituyen



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

mandato de carácter temporal ante un inminente peligro o alto riesgo de producirse un incumplimiento a la Ley N° 30220 y demás normas complementarias”, permite enmarcar disposiciones de medidas preventivas sancionadoras de conductas no específicas, infiriéndose con ello que no se puede saber con exactitud qué conductas son sancionables para el órgano administrativo. Por ello, consideró que al no estar debidamente tipificada o debidamente señalado en el referido artículo cuestionado las conductas sancionables, se incurrió en vulneración del principio de tipicidad.

- 5.5.4.** A juicio de este Supremo Tribunal, la conclusión arribada por la Sala Superior incurre en error, toda vez que la posibilidad que se la atribuye a la Sunedu de imponer las medidas provisionales, antes de iniciado el procedimiento administrativo sancionador, a que alude el artículo 6° del **Reglamento**, tiene como presupuestos concretos los siguientes: (1) el de ser temporal, y (2) el de dictarse ante un inminente peligro de producirse un incumplimiento a la Ley N° 30220, entendiéndose a las obligaciones impuestas por dicha ley a los agentes que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de dicha ley; o, el de dictarse ante un alto riesgo de producirse un incumplimiento a la Ley N° 30220 y demás normas complementarias que impongan obligaciones a dichos agentes.
- 5.5.5.** Lo cual no debe entenderse que libera a la entidad administrativa de justificar la medida provisional que impone en cada caso atendiendo a lo previsto en el artículo 236°, numeral 236.2, de la Ley N° 27444, ya que, “las medidas que se adopten deberán ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto”.
- 5.5.6.** Por ende, no se advierte que con la regulación introducida en el artículo 6° del **Reglamento** se vulnere el principio de tipicidad invocado, pues, por la propia naturaleza de la medida provisional, su imposición requiere de la justificación adecuada a los parámetros previstos por el artículo 236° de la Ley N° 27444.
- 5.5.7.** Por todo lo expuesto, este Supremo Tribunal considera que al emitirse la sentencia se incurrió en error al momento de determinar que con la emisión del Reglamento se incurrió en afectación del principio de tipicidad.



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

5.6. Sobre la alegada vulneración del principio de legalidad por autorizarse al Consejo Directivo de la Sunedu pueda imponer “otras medidas preventivas”

5.6.1. En la demanda se alegó la afectación del principio de legalidad, pues considera la demandante que las infracciones como sus consecuencias deben estar previamente establecidos y determinados de modo que puedan ser exigibles; además, sostuvo que no solo basta la publicación previa, sino que la norma, infracción y sanción, debe ser clara y concreta, debiendo rechazarse expresiones gaseosas, vagas o indeterminadas que no contribuyen a la identificación de la infracción.

5.6.2. La sentencia declaró fundada la demanda por afectación del principio de legalidad, ya que determinó que las medidas preventivas reguladas en el artículo 6° del **Reglamento** no habían sido legisladas en la Ley N° 30220.

5.6.3. Por las razones señaladas en el *íter* precedente, tampoco se advierte que con la redacción del artículo 6° del **Reglamento** se vulnere el principio de legalidad al disponer que el Consejo Directivo pueda determinar otras medidas preventivas cuya finalidad sea garantizar el orden jurídico frente a las situaciones que puedan implicar incumplimientos de la Ley N° 30220, ya que, en todos los supuestos, la imposición de la medida preventiva, cualquiera sea su tipo, requerirá de la justificación necesaria atendiendo a las necesidades de los objetivos que se pretende garantizar en cada supuesto concreto. Para lo cual, los afectados tienen derecho de ejercer incluso en sede administrativa el derecho de contradicción conforme a la regla prevista en el artículo 208° de la Ley N° 27444 o las que concede el artículo 146°, numeral 146.2, de la Ley N° 27444.

5.6.4. En atención a ello, este Supremo Tribunal también considera que en la sentencia se incurrió en error al amparar la demanda por este extremo, por lo cual debe revocarse y declararse infundada la misma.

5.7. Sobre la alegada vulneración del principio de proporcionalidad

5.7.1. Alega en su apelación la Procuraduría que la sentencia debe revocarse en cuanto considera la afectación del principio de proporcionalidad, pues las



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

medidas provisionales al dictarse deben observar lo dispuesto en el artículo 146° de la Ley N° 27444.

- 5.7.2.** La sentencia declaró fundada la demanda por considerar que el principio de proporcionalidad o razonabilidad se afectó, ya que la sanción que se imponga debe corresponder a la conducta sancionada, de modo que están prohibidas las medidas innecesarias o excesivas.
- 5.7.3.** A juicio de este Supremo Tribunal, la justificación expuesta por la Sala Superior desnaturaliza el sentido de las medidas provisionales y confunde lo que constituye una medida dictada para asegurar la protección de bienes jurídicos relevantes en el derecho. Aún más, no se tiene en cuenta que las medidas provisionales fueron incorporadas en el **Reglamento**, en forma complementaria a las medidas cautelares que podía imponer la Sunedu, una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador. Esa es la razón por la que las medidas provisionales se reglamentan en un título diferente al que regula el procedimiento administrativo sancionador en que se posibilita la adopción de las medidas cautelares. La medida provisional así busca asegurar la calidad en el servicio de la educación universitaria, de modo que la medida provisional por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley Universitaria, no se revela como una medida que no sea idónea para el fin que persigue, cual es asegurar y proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que pudieran resultar afectados por detectarse, por ejemplo, el funcionamiento de universidades que no cuentan con autorización regular para su funcionamiento, o que pudieran venir impartiendo programas para los cuales no se encuentran autorizados, o por cualquier situación que implique un incumplimiento de las obligaciones prescritas en la Ley y en el Reglamento. Tampoco el hecho de regular la medida provisional se revela como una medida innecesaria atendiendo a que la calidad en el servicio de la educación deriva del rol de servicio esencial que tiene dicha actividad. Además, la medida provisional no constituye un acto desproporcionado desde que la Sunedu, al ejercitar su uso se encuentra obligada a justificar debidamente su imposición cumpliendo los requisitos que exige su dación, así como los que impone el artículo 236° de la Ley N° 27444.



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

- 5.7.4.** Todo lo anterior implica que la sentencia impugnada debe revocarse, en el extremo que declaró fundada en parte la demanda, al verificarse que con la emisión del **Reglamento**, específicamente en lo relacionado con la inclusión de medidas preventivas como un mecanismo para proteger el interés público, no se infringió ningún principio invocado por la demandante.
- 5.7.5.** Finalmente, dado que la demandante cuestionó que se haya declarado la inconstitucionalidad del Reglamento hacia futuro, este Supremo Tribunal considera que ya no corresponde emitir pronunciamiento sobre tal alegación en la medida que se desestima la demanda. Más aún, si por tratarse de un proceso de control abstracto de normas, las alegaciones con respecto a la aplicación de las disposiciones del Reglamento en las resoluciones administrativas invocadas en el recurso de apelación, no corresponden ser examinadas en este proceso de acción popular por su naturaleza.

DECISIÓN

Por tales consideraciones:

- (1) **CONFIRMARON** la sentencia apelada de fecha veintitrés de agosto del dos mil dieciséis, en el extremo que declaró **infundada la excepción de incompetencia** deducida por la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional;
- (2) **CONFIRMARON** la sentencia apelada, en el extremo que declaró la sustracción de la materia por haberse sustraído la pretensión del ámbito jurisdiccional respecto a la pretensión de inconstitucionalidad del Reglamento por alegar vulneración del principio de publicidad normativa;
- (3) **REVOCARON** la sentencia apelada, en cuanto declaró fundada en parte la demanda, en consecuencia: ilegal e inconstitucional únicamente en el extremo del artículo 6 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU; y, **REFORMANDO** tal extremo de la sentencia, declararon **infundada** la demanda en todos los demás extremos impugnados.



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

En los seguidos por la Asociación de Universidades del Perú - ASUP contra el Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria - Sunedu y otros, sobre acción popular; y los devolvieron. Interviene como ponente el señor Juez Supremo Arias Lazarte.

SS.

LAMA MORE

WONG ABAD

ARIAS LAZARTE

YAYA ZUMAETA

CARTOLIN PASTOR

Chmb/Mvf

EL VOTO SINGULAR DEL SEÑOR JUEZ SUPREMO LAMA MORE, ES COMO SIGUE:

VISTOS; y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Es objeto de apelación la sentencia dictada el veintitrés de agosto de dos mil dieciséis, obrante a fojas trescientos cincuenta y siete, a través de la cual se declaró: **1)** Infundada la excepción de incompetencia propuesta por el procurador público especializado supranacional encargado de la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional, **2)** declaró la sustracción de la materia respecto a la violación del principio de publicidad del Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU, y **3)** declaró fundada en parte la demanda de acción popular y se declaró ilegal e inconstitucional únicamente en el extremo del artículo 06 del Decreto Supremo 018-2015-MINEDU, conforme a los fundamentos desarrollados en la



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

presente sentencia, e infundada en los demás extremos contenidos en la demanda; sin condena al pago de costos del proceso. Tal sentencia fue apelada por la Asociación de Universidades del Perú - ASUP mediante escrito de fecha doce de enero de dos mil diecisiete, copiado a fojas ciento dieciséis, y por la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional mediante escrito del dieciséis de enero de dos mil diecisiete, copiado a fojas ciento veintiocho.

De la Acción Popular

SEGUNDO: De acuerdo al artículo 200, inciso 5, de nuestra Constitución Política, la acción popular es una garantía constitucional que *“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”*; disposición de la que hace eco el artículo 76 del Código Procesal Constitucional al declarar: *“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”*.

TERCERO: En ese sentido, se ha sostenido en nuestro medio que el proceso de acción popular constituye *“un mecanismo de control concentrado de las normas reglamentarias, que es ventilado exclusivamente al interior del Poder Judicial y que presenta como objetivos el velar por la defensa del artículo 51 de la Carta Magna (...), y el artículo 118 inciso 8) del mismo texto normativo (...). Así, la Acción Popular es el remedio para defender la constitucionalidad y legalidad frente a las normas administrativas que la contradicen; es decir, es un medio de control constitucional y legal de tipo jurisdiccional sobre normas inferiores como son las de nivel administrativo (...)”*²¹.

Antecedentes

CUARTO: Por escrito de fecha treinta y uno de diciembre de dos mil quince, obrante a fojas cuarenta y nueve del principal, la accionante **Asociación de Universidades del Perú - ASUP**, interpuso demanda de **acción popular** a fin que se declare

²¹ GARIBALDI PAJUELO, Giancarlo, “El proceso de Acción Popular”, en CÓRDOVA SCHAEFER, Jesús (coord.), *Garantías Constitucionales*, Lima, Ediciones Caballero Bustamante, 2009, pp. 396-397.



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

inconstitucional en su integridad el Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU - norma que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria - Sunedu.

4.1 Como fundamentos señala que: **I)** Dicha norma contraviene el principio de publicidad de las normas, dado que lo único que se publicó en el diario oficial "El Peruano", fue el decreto supremo que aprueba el referido reglamento, pero no la norma en sí, es decir, no se publicó el contenido del reglamento que se aprobaba, señalándose únicamente que el mismo se publicaría a través del portal web de la Sunedu contraviniendo de modo expreso y claro el artículo 51 de la Constitución Política que señala que la publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado. **II)** contraviene además el principio de legalidad en su relación con la atribución del Ejecutivo para reglamentar las leyes, toda vez que la ley universitaria no delega la facultad de establecer medidas preventivas en agravio de las universidades. **III)** el artículo 6 del Reglamento de Infracciones y Sanciones presenta de manera clara y manifiesta las siguientes vulneraciones a la Constitución y a la Convención Americana de Derechos Humanos - CADH: a) artículos 9 y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos – CADH, en cuanto establece que solo por una ley formal y material (principio de legalidad) se pueden afectar derechos fundamentales de las personas; b) principio de tipicidad, al permitir que se pueda cesar las actividades específicas de las universidades públicas o privadas con la simple referencia genérica, vaga e imprecisa de que se "incumplen o excedan en sus funciones"; c) principio de legalidad, cuando en el segundo párrafo del artículo 6 se autoriza que el Consejo Directivo de la Sunedu pueda imponer y aplicar "otras medidas preventivas" para supuestamente garantizar el orden jurídico, sin especificar cuáles sería esas otras medidas, su clase, naturaleza y en qué consistirían; d) debido proceso (artículo 139.3 de la Constitución Política) y el derecho a un recurso sencillo y rápido (artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos - CADH) ya que las medidas preventivas se imponen al margen y fuera de un procedimiento administrativo sancionador, y no se establece el procedimiento para poder cuestionarla; y, e) principio de proporcionalidad (artículo 200 de la Constitución Política) de toda medida que afecta derechos fundamentales y que reclama un obligado y necesario límite temporal.



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

QUINTO: Por escrito de fecha cinco de mayo de dos mil dieciséis, obrante a fojas doscientos ochenta y cuatro, el procurador público especializado en materia constitucional **contestó la demanda** señalando que no es necesario que la norma aprobatoria y su anexo sean publicados en la misma fecha en el diario oficial "El Peruano" y si se publicasen en fechas diferentes, esto no afecta su constitucionalidad. Agrega que en el presente caso la norma cuestionada tiene dos partes; la disposición aprobatoria y el anexo respectivo; y no cabe una interpretación restrictiva respecto a que ambas partes conformantes de una norma jurídica deban ser necesariamente publicadas en conjunto para que a partir del día siguiente se haga efectiva su vigencia; asimismo, al momento de resolver se debe tener en cuenta el principio de interpretación de conservación de las normas, según el cual, todas las normas jurídicas se reputan constitucionales y la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser establecida como un criterio de *ultima ratio*. Con relación a las medidas preventivas señala que no tienen naturaleza sancionatoria, por lo que no se les puede aplicar el marco jurídico que corresponda al debido procedimiento sancionador, el cual solo es pertinente ante la imposición de una sanción administrativa, lo indicado no obsta para que la aplicación de una medida preventiva deba darse sin devenir en irrazonable o arbitraria, por lo tanto, la precisión sobre la definición de las medidas preventivas previstas en el artículo 6 del Reglamento, es suficiente para desestimar los argumentos de la parte demandante, quien ha invocado argumentos para cuestionar esta disposición que no se vinculan con su contenido normativo. Finalmente; pide que se declare la sustracción de la materia respecto a la falta de publicación del reglamento en el diario oficial "El Peruano", dado que ello ya se verificó el nueve de febrero de dos mil dieciséis.

5.1 Por otra parte, mediante escrito de la misma fecha, cinco de mayo de dos mil dieciséis, obrante a fojas trescientos veintiocho del principal, el procurador público especializado en materia constitucional deduce la **excepción de incompetencia**, alegando que la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, no tendría competencia por razón de la materia para conocer la demanda de acción popular interpuesta en el presente caso contra el Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU, en atención a que el contenido de esta norma y los cuestionamientos de fondo de la parte demandante se basan en que esta representaría un exceso de la potestad sancionadora del Estado, lo que se enmarca en la especialidad contencioso administrativa. En tal sentido, debido a la materia que regulan las normas



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

impugnadas y en atención a un criterio de especialidad previsto en el artículo 9 del Código Procesal Civil, y sobre todo al precedente vinculante establecido en el Expediente N° 10286-2013 del doce de mayo de dos mil quince, por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema, la demanda no debe ser de conocimiento de las Salas Civiles, sino de las Salas Contencioso Administrativas.

SEXTO: Por **sentencia del veintitrés de agosto de dos mil dieciséis**, obrante a fojas trescientos cincuenta y siete del principal, la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró: **1) Infundada la excepción de incompetencia;** **2) la sustracción de la materia** respecto a la vulneración del principio de publicidad del Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU; y **3) fundada en parte** la demanda de acción popular, declarando ilegal e inconstitucional la norma cuestionada únicamente en el extremo del artículo 6 del Decreto Supremo N° 018-2015-Minedu, e **infundada** en los demás extremos contenidos en la demanda. Como fundamentos señala los siguientes:

I) Sobre la excepción de incompetencia señala que, de conformidad con el artículo 85 del Código Procesal Constitucional, la demanda de acción popular es de competencia exclusiva del Poder Judicial, siendo competentes para conocerlos: 1) La Sala correspondiente por razón de la materia de la Corte Superior del distrito judicial al que pertenece el órgano emisor, cuando la norma objeto de la acción popular es de carácter regional o local; y 2) la Sala correspondiente de la Corte Superior de Justicia de Lima, en los demás casos. Sin embargo, en el referido artículo no se señala la especialidad, y verificándose que el decreto supremo cuestionado no tiene carácter regional o local, por lo cual es de competencia la Sala correspondiente de la Corte Superior de Lima. Agrega que conforme al artículo 6 del Código Procesal Civil, la competencia solo puede ser establecida por ley y que el artículo 9 de la Ley N° 27584 señala que la competencia en primera instancia es de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior respectiva, cuando el objeto de la demanda verse sobre una actuación del Banco Central de Reserva de la Superintendencia de Banca y Seguros - SBS, Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores - CONASEV, Tribunal Fiscal, Tribunal del Indecopi, Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado - OSCE, Consejo de Minería, Tribunal Registral, Tribunal del Servicio Civil y los denominados Tribunales de Organismos Reguladores.



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

Asimismo, respecto a la exclusividad del proceso contencioso administrativo, el artículo 3 de la Ley N° 27584, precisa que las actuaciones de la administración pública solo pueden ser impugnadas en el proceso contencioso administrativo, salvo los casos en que se pueda recurrir a los procesos constitucionales. Concluye, que la Ley N° 27584, en el artículo 9 desarrolla la competencia funcional exclusivamente respecto a las actuaciones impugnables y pretensiones detalladas en los artículos 4 y 5 de dicha ley en relación a las actuaciones de la administración pública, pretensiones que no constituyen materia de acción popular regulada por el artículo 76 del Código Procesal Constitucional, más aún, si la citada ley en el artículo 3 ya precisó la exclusividad del proceso contencioso administrativo, excluyéndolo del mismo a los procesos constitucionales, como el que es materia de autos, por lo que debe declararse infundada la excepción de incompetencia.

II) Sobre la sustracción de la materia, señala que respecto a la falta de publicación del texto del reglamento en el diario oficial "El Peruano", el mismo fue publicado en los portales institucionales del Ministerio de Educación y de Sunedu, pero también en el diario oficial el nueve de febrero de dos mil dieciséis, por lo cual dicho reglamento ha cobrado vigencia a partir del día siguiente de su publicación, conforme al artículo 109 de la Constitución Política del Perú, y en tal sentido de conformidad con el artículo 321.1 del Código Procesal Civil, carece de objeto emitir pronunciamiento al respecto, por haberse producido la sustracción de la materia, debido a que el motivo que sustenta la supuesta inconstitucionalidad de la totalidad de la disposición impugnada ya no existe.

III) Sobre el fondo de la pretensión, señala que la pretensión demandada tiene como fin el control constitucional del Decreto Supremo N° 018-2015-Minedu y en concreto el artículo 6 del mismo; es decir, de una norma infraconstitucional, por lo cual, la controversia se centra en determinar aspectos de puro derecho, al verificar si la precitada norma colisiona o no con normas y principios constitucionales, legales y convencionales, como son los principios de publicidad, supremacía constitucional y legal, tipicidad, legalidad, debido proceso, derecho a un recurso sencillo y rápido; y de proporcionalidad o razonabilidad. Con relación al principio de publicidad, se advierte que el nueve de febrero de dos mil dieciséis, la parte emplazada publicó el citado reglamento en el diario oficial "El Peruano", por consiguiente a la fecha no se ha comprobado la vulneración del principio de publicidad, habiéndose verificado la



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

sustracción de la materia en este extremo. Respecto al principio de supremacía constitucional y legal, señala que el principio de jerarquía normativa implica el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto de normas jurídicas; una norma es jerárquicamente superior a otra cuando la validez de esta depende de aquella. La Ley Universitaria en su artículo 21 dispone que la tipificación de infracciones, así como la cuantía y la graduación de las sanciones se establecerán en el Reglamento de Infracciones y Sanciones, el cual fue aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU, precisándose las clases de infracciones existentes, entre las cuales no se encuentra ninguna medida preventiva que deba ser reglamentada por la Sunedu, consecuentemente, se puede colegir que lo reglamentado en el artículo 6 del referido decreto supremo, no se encuentra dentro de las funciones estipuladas para la Sunedu en la Ley Universitaria N° 30220, puesto que la misma solo le confirió funciones para tipificar las infracciones, así como la cuantía y la graduación de las sanciones, mas no así, le delegó funciones para legislar medidas preventivas, por lo cual, la Sunedu en dicho artículo analizado y cuestionado se ha excedido de sus alcances y funciones otorgadas por ley, puesto que mediante un reglamento no se puede modificar o ampliar los alcances de una ley; admitir lo contrario significaría el quiebre de la supremacía constitucional y legal. Respecto al principio de tipicidad previsto en el artículo 230.4 de la Ley N° 27444, señala que en el artículo 6 del Reglamento se dispone: *"imponer medidas preventivas que constituyen mandatos de carácter temporal ante un inminente peligro o alto riesgo de producirse un incumplimiento a la Ley N° 30220 y demás normas complementarias"*, de lo cual se desprende que enmarca disposiciones de medidas preventivas sancionadoras de conductas no específicas, infiriéndose con ello que no se puede saber con exactitud qué conductas son sancionables para el órgano de administración, tanto es así que podría valerse de esas cláusulas generales o indeterminadas para ir completando, a discrecionalidad del órgano administrativo, el contenido de tales conceptos jurídicos indeterminados de acuerdo al hecho que pretende sancionar. Con relación al principio de legalidad, previsto en el artículo 230.1 de la Ley N° 27444, señala que según este principio la ley debe preceder a la conducta sancionable, así como a la sanción a imponerse, sin embargo, en la Ley Universitaria que da mérito a la promulgación del Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU, no se estipula ni respecto a las medidas preventivas sancionadoras para las universidades ni tampoco tipifica las conductas de las universidades administrativas pasibles de ser sancionadas. Respecto al principio del debido



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

proceso, señala que en el artículo 6 del reglamento se ha indicado "*sin necesidad del inicio de un procedimiento sancionador*", con lo cual, se evidencia una flagrante vulneración al principio citado, puesto que nadie puede ser sancionado o puesto en una situación gravosa sin haberse seguido el procedimiento legal o reglamentariamente correspondiente, esto es, sin respetar el debido proceso administrativo sancionador y con ello tener derecho a la defensa oportuna, así como a los recursos impugnatorios pertinentes. Respecto al principio de proporcionalidad o razonabilidad, contenido en el artículo 230.3 de la Ley N° 27444, señala que las medidas dispuestas en el artículo 6 del reglamento son excesivamente gravosas, pues, el cerrar el proceso de admisión o matrícula perjudica no solo el derecho de educación de miles de estudiantes, sino que además perjudica el libre desarrollo profesional y oportuno de los mismos; por lo tanto, la medida preventiva señalada no es proporcional con la finalidad perseguida.

IV) Sobre los efectos de la decisión, precisa en su considerando vigésimo primero que la declaración de ilegalidad e inconstitucionalidad del artículo 6 del Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU con la sentencia, no tiene efectos retroactivos, por lo tanto, no afecta todas las actividades realizadas en tanto estuvo vigente el artículo citado, ello a fin de no provocar inseguridad en sede administrativa de las decisiones que se hubieran adoptado en base a este artículo, por lo cual, la Sala Superior considera pertinente declarar que la sentencia tiene efectos hacia el futuro (ex nunc).

Análisis del caso

Agravios de los recursos de apelación

SÉPTIMO: Por escrito de fecha doce de enero de dos mil diecisiete, obrante a fojas quinientos treinta y dos del principal, la **Asociación de Universidades del Perú - ASUP**, interpuso recurso de apelación solo en el extremo que declaró la sustracción de la materia respecto a la vulneración del principio de publicidad, y en cuanto a los efectos que se le atribuye a la sentencia en el considerando vigésimo primero, señalando como agravios los siguientes: **I)** La sustracción de la materia supone la desaparición de la causa como elemento del litigio, desapareciendo así, el interés y/o urgencia de recurrir ante un órgano jurisdiccional a fin de obtener tutela judicial efectiva, pues la pretensión solicitada no existe; sin embargo, se debe tener presente que el reglamento en mención durante su inconstitucional vigencia, sí impartió efectos, por lo cual ese extremo no puede obviar en su totalidad un pronunciamiento



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

de fondo, puesto que durante la fase de vigencia en la que no se encontraba publicado, seguía dictando actos vulneratorios contra el orden constitucional; por ello no puede declararse la sustracción de la materia; y **II)** en sus considerandos, el órgano resolutor reconoce explícitamente la vulneración de los derechos constitucionales y supranacionales, por lo tanto, en vinculación con la finalidad de los procesos constitucionales, que son la protección de los derechos fundamentales y el regreso de las cosas al estado anterior a la vulneración de estos derechos, no puede aceptarse que la resolución cuestionada no tenga efectos retroactivos; por lo tanto debió haberse dispuesto que los efectos de la presente sentencia deban ser considerados con efectos retroactivos.

7.1 Por otra parte, a través del escrito de fecha dieciséis de enero de dos mil diecisiete, obrante a fojas seiscientos cuatro del principal, la **procuradora Pública adjunta especializada en materia constitucional**, interpuso recurso de apelación y solicitó que se revoque en el extremo que declaró fundada la demanda y la declare infundada en todos sus extremos, o de ser el caso, declare improcedente la demanda de acción popular, o en su defecto, declare nula la sentencia y remita el expediente a las Salas Contencioso Administrativas. Como agravios señala los siguientes: **I)** Se ha ignorado el precedente vinculante establecido por la Sala Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema en el Expediente N° 10286-2013, en el que se determinó que la competencia de las Salas Superiores en los procesos de acción popular se determina según su especialidad; **II)** la resolución apelada incurre en numerosas ocasiones en vicios de la motivación, y por lo tanto, en vulneraciones al principio del derecho al debido proceso; **III)** dado que la controversia gira en torno a una disposición claramente limitada en sus alcances o destinatarios determinados, no se puede considerar que el decreto supremo cuestionado tenga carácter general, por lo que la demanda deberá ser declarada improcedente; y, **IV)** las medidas cautelares administrativas sí pueden expedirse antes de iniciar un procedimiento administrativo conforme al artículo 146 de la Ley N° 27444, asimismo, no son arbitrarias ni implican un perjuicio irreparable; con relación a la afectación al principio de tipicidad, señala que las medidas preventivas no tienen por finalidad sancionar, sino impedir la comisión de un acto antijurídico, respecto a la afectación del principio de proporcionalidad, no se advierte que la Sala Superior haya elaborado el test de proporcionalidad que permita establecer que no se afecta el debido procedimiento porque es a través del recurso de reconsideración que el administrado podrá aportar



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

el material probatorio que considere relevante; finalmente, con relación a la presunta afectación al principio de jerarquía normativa, señala que ello se encuentra condicionado al resultado del proceso.

I) Sobre la excepción de incompetencia

OCTAVO: Conforme se ha señalado en el quinto considerando, el **procurador público especializado en materia constitucional**, a través de su escrito de fecha cinco de mayo de dos mil dieciséis, copiado a fojas setenta y tres, deduce la excepción de incompetencia, señalando que la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima no tendría competencia para conocer la demanda de acción popular interpuesta en el presente caso contra el Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU. Como fundamento principal señala que estando a la materia que regula la norma impugnada y en atención al criterio de especialidad previsto en el artículo 9 del Código Procesal Civil, y sobre todo al precedente vinculante establecido en el Expediente N° 10286-2013 del doce de mayo de dos mil quince, por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema, la demanda debe ser de conocimiento no de las Salas Civiles, sino de las Salas de la especialidad Contencioso Administrativo. Según se señala en la parte expositiva de la sentencia impugnada, específicamente a fojas trescientos setenta y uno (copiado a fojas noventa y tres), a pesar de haberse conferido traslado de la excepción a la parte demandante, la misma no absolvió lo pertinente.

NOVENO: Tal como se ha explicado en el punto I) del considerando sexto, respecto al extremo de la excepción de incompetencia, la **Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima** resolvió declarar **infundada** dicha excepción. Como fundamentos señaló básicamente que de conformidad con el artículo 85 del Código Procesal Constitucional, la demanda de acción popular es de competencia exclusiva del Poder Judicial, y, dado que el decreto supremo cuestionado no tiene carácter regional o local, conforme a dicha norma es de competencia de la Sala correspondiente de la Corte Superior de Lima; asimismo, conforme al artículo 6 del Código Procesal Civil, la competencia solo puede ser establecida por ley, y el artículo 9 de la Ley N° 27584 señala que la competencia en primera instancia es de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior respectiva, cuando el objeto de la demanda verse sobre una actuación de determinados organismos y no sobre materia de acción popular; además, el artículo 3 de la Ley N° 27584, precisa que las



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

actuaciones de la administración pública solo pueden ser impugnadas en el proceso contencioso administrativo, salvo en los casos en que se pueda recurrir a los procesos constitucionales, excluyendo así a los procesos constitucionales, por lo que debe declararse infundada la excepción de incompetencia.

DÉCIMO: En el escrito de **apelación**, la **procuradora pública adjunta en materia constitucional**, respecto al extremo de la sentencia impugnada que declaró infundada la excepción de incompetencia señala que se ha ignorado el precedente vinculante establecido por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema en el Expediente N° 10286-2013-Lim a, en el que se determinó que la competencia de las Salas Superiores en los procesos de acción popular, se determina según su especialidad. En la citada resolución se estableció como precedente de obligatorio cumplimiento, las reglas señaladas en su considerando 4.2, las cuales son las siguientes: *"4.2.1. La competencia de las Salas Superiores de la Corte Superior de Lima en los procesos de Acción Popular, se aplica por razón de la materia conforme a las normas del artículo 85° del Código Procesal Constitucional precisado en el considerando segundo de esta resolución. 4.2.2. Cuando las Salas Superiores adviertan que la demanda no es de su competencia, deberán remitir de oficio a la Sala Superior competente. 4.2.3. Las reglas de este precedente se aplican en forma inmediata al día siguiente de la publicación de la presente resolución, a los expedientes en trámite y que no se haya expedido aún sentencia"*.

Absolución de agravios respecto a la excepción de incompetencia

DÉCIMO PRIMERO: Con relación a dicho agravio, debe precisarse que del tenor de la resolución citada precedentemente, se advierte que la misma estaba referida a una demanda de acción popular interpuesta contra las normas de la Resolución Ministerial N° 0065-2010-ED que autorizó por única vez y de forma excepcional una etapa complementaria respecto al concurso público para nombramiento docente dispuesto por la Resolución Ministerial N° 0295-2009-ED. En esta resolución, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema estableció en su fundamento 3.1, que las normas cuestionadas en ese caso, que constituyen normas referidas al acceso a la carrera magisterial, son normas del régimen laboral público y de alcance general, por lo que conforme a lo previsto por los artículos 85 del Código Procesal Constitucional, 3.1 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley N° 29497, y



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

42.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, le corresponde la competencia de la acción popular a la Sala Superior Laboral de Lima.

DÉCIMO SEGUNDO: Sin embargo, debe precisarse que el supuesto contenido en el citado precedente difiere de aquel que es objeto del presente proceso. El motivo es el siguiente: en el caso del precedente se estableció que la norma cuestionada a través de la acción popular era de materia laboral, y en tal caso, resultaba aplicable la norma especial de competencia, prevista en el artículo 3.1 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo N° 29497, que establece *"Artículo 3.- Competencia por materia de las salas laborales superior Las salas laborales de las cortes superiores tienen competencia, en primera instancia, en las materias siguientes: 1. Proceso de acción popular en materia laboral, a ser tramitado conforme a la ley que regula los procesos constitucionales"*. Es de apreciarse, que en el caso del precedente sí existía una norma especial de competencia por razón de la materia, en mérito a la cual se estableció la competencia a favor de la Sala Laboral de la Corte de Lima, mientras que la resolución cuestionada en el presente caso mediante acción popular, no está referida a la materia laboral -como en el caso del precedente-, por ello debe verificarse si existe una norma especial que de igual forma le atribuya competencia a alguna Sala Especializada de la Corte Superior de Justicia de Lima.

DÉCIMO TERCERO: Como se ha precisado, la demanda de acción popular ha sido interpuesta en el presente caso contra el Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU, norma que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria - Sunedu, y respecto a la materia educativa que es objeto de regulación por la citada norma, no existe una norma especial que establezca la competencia para conocer acciones populares a favor de alguna de las Salas Especializadas de la Corte Superior de Justicia de Lima, por lo que a partir de la interpretación de las normas procesales aplicables, deberá de atribuirse competencia al órgano correspondiente.

Determinación de la competencia en el presente caso

DÉCIMO CUARTO: La competencia es la delimitación procesal impuesta a los órganos jurisdiccionales; es la potestad conferida a los jueces para ejercer la función de jurisdicción en determinados casos. De conformidad con el artículo 6 del Código



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

Procesal Civil -aplicable al caso en autos en forma supletoria²²-, en virtud del principio de legalidad, solo corresponde a la ley determinar la competencia para el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de un juez. Asimismo, conforme a los artículos 7 y 8 del mismo Código²³, la competencia es indelegable y se determina por la situación de hecho existente al momento de la interposición de la demanda.

DÉCIMO QUINTO: Siendo la acción popular un proceso constitucional²⁴, corresponde en principio establecer cómo se regula su competencia en la ley especial, es decir, en el Código Procesal Constitucional, que en su artículo 85 establece lo siguiente: *"La demanda de acción popular es de competencia exclusiva del Poder Judicial. Son competentes: 1) La Sala Correspondiente, por razón de la materia de la Corte Superior del Distrito Judicial al que pertenece el órgano emisor, cuando la norma objeto de la acción popular es de carácter regional o local; y, 2) La Sala correspondiente de la Corte Superior de Lima, en los demás casos"*.

DÉCIMO SEXTO: Como puede advertirse, esta norma solo precisa la competencia por razón del territorio, señalando que en caso de cuestionarse a través de una acción popular una norma de carácter regional o local, será de competencia la Corte Superior del distrito judicial al que pertenece el órgano emisor, y que en los demás casos, sea competente la Corte Superior de Lima. También precisa la competencia por razón del grado, al señalar que conocerá dicha pretensión una Sala Superior. Sin embargo, no precisa la competencia por razón de la materia para conocer en primera instancia la acción popular, solo señala de manera genérica que conocerá la *"Sala correspondiente por razón de la materia"*. En ese sentido, hasta este punto, solo puede afirmarse que debido a que el Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU no es una norma de carácter regional o local, su competencia le corresponde por el grado y por el territorio a una Sala Superior de la Corte Superior de Justicia de Lima.

²² De conformidad con lo previsto por el artículos IX del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional *"En caso de vacío o defecto de la presente Ley, serán de aplicación supletoria los Códigos Procesales afines a la materia discutida (...)"*.

²³ Código Procesal Civil. *"Artículo 7º: Indelegabilidad de la competencia.- Ningún Juez Civil puede delegar en otro la competencia que la ley le atribuye. Sin embargo, puede comisionar a otro la realización de actuaciones judiciales fuera de su ámbito de competencia territorial"*.

"Artículo 8º: Determinación de la competencia.- La competencia se determina por la situación de hecho existente al momento de la interposición de la demanda o solicitud y no podrá ser modificada por los cambios de hecho o de derecho que ocurran posteriormente, salvo que la ley disponga expresamente lo contrario".

²⁴ Contemplado como una de las Acciones de Garantía Constitucional, en el inciso 5º del artículo 200º de la Constitución Política del Estado.



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

DÉCIMO SÉPTIMO: Ya que no es suficiente la norma procesal constitucional para determinar la competencia por la materia en la acción popular, y al no existir una norma que específicamente atribuya competencia a alguna de las Salas Especializadas de la Corte Superior de Justicia de Lima, para conocer la acción popular interpuesta contra una norma que regula materia educativa, como es el caso de autos, corresponde aplicar de manera supletoria las normas del Código Procesal Civil, ello, de conformidad con lo previsto por el artículo IX del Código Procesal Constitucional que establece: *"En caso de vacío o defecto de la presente ley, serán de aplicación supletoria los Códigos Procesales afines a la materia discutida, siempre que no contradigan los fines de los procesos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo (...)".*

DÉCIMO OCTAVO: De conformidad con lo establecido por el artículo 5 del Código Procesal Civil: *"Corresponde a los órganos jurisdiccionales civiles el conocimiento de todo aquello que no esté atribuido por la ley a otros órganos jurisdiccionales"*. Siendo ello así, y habiéndose establecido en el presente caso la competencia por razón del grado: Sala Superior, y por razón del territorio: de la Corte Superior de Justicia de Lima, y subsistiendo un vacío respecto a la competencia por razón de la materia: qué Sala Especializada debe conocerlo, debe concluirse que en aplicación de la norma precedentemente citada, resulta ser competente la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima.

DÉCIMO NOVENO: Consecuentemente, la demanda de acción popular interpuesta en el presente caso contra el Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU, norma que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria - Sunedu, debe ser de conocimiento, como así ha sucedido, de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, y careciendo de sustento los argumentos expuestos por la parte recurrente, corresponde confirmar la sentencia apelada en el extremo que declara infundada la excepción de incompetencia.

VIGÉSIMO: Cabe precisar, con relación a la alegada inaplicación del precedente vinculante contenido en la sentencia recaída en el Expediente N° 10286-2013-LIMA, que ello no se ha verificado, dado que, como se ha explicado en el considerando



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA

Décimo Segundo, el supuesto contenido en el citado precedente, difiere de aquel que es objeto del presente proceso.

Sobre la sustracción de la materia y el fondo de la pretensión

VIGÉSIMO PRIMERO: Respecto a los demás extremos de la sentencia, impugnados por las partes, como son: **II)** la sustracción de la materia respecto a la falta de publicación del texto del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria Sunedu, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU, en el diario oficial "El Peruano", y **III)** el fondo de la pretensión, referida básicamente a cuestionar la ilegalidad e inconstitucionalidad del artículo 6 "Medidas Preventivas" del citado reglamento, así como los efectos de la decisión, el suscrito señala, que **concuerta** con los argumentos expuestos por el Juez Supremo ponente, para confirmar la sentencia apelada, en el extremo que declaró la sustracción de la materia por haberse sustraído la pretensión del ámbito jurisdiccional respecto a la pretensión de inconstitucionalidad del reglamento por alegar vulneración del principio de publicidad normativa, y, para revocar la sentencia apelada, en cuanto declaró fundada en parte la demanda, en consecuencia ilegal e inconstitucional únicamente en el extremo del artículo 6 del reglamento antes citado, y reformando tal extremo de la sentencia, declara Infundada la demanda en todos los demás extremos impugnados. Por tal motivo, el suscrito se **adhiera** al voto del ponente en los extremos señalados.

Por estas consideraciones, **MI VOTO** es por:

(1) CONFIRMAR la sentencia dictada el veintitrés de agosto de dos mil dieciséis, obrante a fojas trescientos cincuenta y siete, copiada a fojas setenta y nueve, en los extremos que declaró: **infundada la excepción de incompetencia** propuesta por el procurador público especializado supranacional de la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional;

(2) CONFIRMAR la sentencia apelada en el extremo que declaró la **sustracción de la materia** por haberse sustraído la pretensión del ámbito jurisdiccional respecto a la pretensión de inconstitucionalidad del reglamento por alegar vulneración del principio de publicidad normativa; y,



**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 4072 -2017
LIMA**

(3) REVOCAR la sentencia apelada, en cuanto declaró fundada en parte la demanda, en consecuencia, ilegal e inconstitucional únicamente en el extremo del artículo 6 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015 -Minedu, y **REFORMANDO** tal extremo de la sentencia, se declare **infundada** la demanda en todos los demás extremos impugnados.

En los seguidos por la Asociación de Universidades del Perú - ASUP contra los procuradores públicos de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Educación, y los integrantes del Consejo Directivo de la Sunedu, sobre proceso de acción popular; y los devolvieron.

S.S.

LAMA MORE

Evr/Dam