



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 102/2024

EXP. N.º 04010-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ANTONIO CHANG ESCOBEDO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de diciembre de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Gutiérrez Ticse emitió fundamento de voto, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don José Antonio Chang Escobedo contra la Resolución 3¹, de fecha 6 de octubre de 2022, emitida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 20 de diciembre de 2019, don José Antonio Chang Escobedo interpone demanda de amparo² contra la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), solicitando que se declaren inaplicables a su caso la Resolución del Consejo Directivo de SUNEDU 100-2019-SUNEDU/CD, mediante la cual se dictó una medida correctiva en su contra sin haber sido parte del procedimiento administrativo sancionador; y la Resolución 124-2019-SUNEDU/CD, en el extremo que confirmó la medida mencionada.

Refiere que, por resolución de 20 de diciembre de 2018, la Dirección de Fiscalización y Sanción (Difisa) de la Sunedu inició un procedimiento administrativo sancionador contra la Universidad San Martín de Porres por la presunta infracción de haber usado los activos de la Universidad para fines distintos a los educativos efectuando préstamos e inversiones a siete empresas subsidiarias, sin pactar garantías específicas ni estipular intereses, y por hacer colocaciones en un fondo de inversión. Sostiene que en dicha resolución la única administrada sometida al procedimiento fue la Universidad y que por

¹ Cfr. Foja 285.

² Cfr. Foja 100.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04010-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ANTONIO CHANG ESCOBEDO

esta razón él no ha sido parte. Indica que no se le han formulado cargos; que no ha sido citado ni oído y que no se le ha dado la oportunidad de conocer que en dicho procedimiento se estaba evaluando su responsabilidad administrativa. Manifiesta que mediante la Resolución Administrativa 100-2019 SUNEDU/CD, de 26 de julio de 2019, se sancionó a la Universidad con la imposición de multas y se ordenó un conjunto de medidas correctivas, entre ellas, iniciar el proceso de vacancia del rector. A su entender, esta medida tiene efecto sancionatorio y lo encuentra responsable de una causal de vacancia. Agrega que, tras interponerse la impugnación, el acto se confirmó con la Resolución 124-2019-SUNEDU/CD, de fecha 24 de setiembre de 2019.

Alega la vulneración de sus derechos al debido proceso en procedimiento administrativo sancionador, al principio de legalidad, a los derechos al debido procedimiento, a la defensa, al principio de no ser sancionado sin proceso judicial, no ser condenado en ausencia, y a la presunción de inocencia.

Admisión a trámite

Mediante Resolución 1, de fecha 7 de enero de 2020³, el Sexto Juzgado Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda.

Contestación

Con fecha 28 de enero de 2020⁴, el procurador público de la Sunedu se apersonó al proceso, interpuso recurso de nulidad de auto admisorio afirmando que no está bien motivado; dedujo la excepción de incompetencia por razón de materia y contestó la demanda. Manifiesta que la asamblea universitaria ha rechazado la vacancia y que, en efecto, se ha seguido un procedimiento sancionador contra la Universidad y no contra el demandante, pero que, de haber sido considerado un tercero legitimado, habría sido notificado; que, sin embargo, esto no ocurrió porque no se estaba investigando la responsabilidad del demandante; y que por tal razón la sanción recayó sobre la Universidad. Recuerda que el Reglamento de Sanciones de Sunedu precisa que las autoridades universitarias no están comprendidas en los procedimientos seguidos por ella. Respecto al demandante, refiere que las resoluciones no lo sancionan y que solo se trata

³ Cfr. Foja 122.

⁴ Cfr. Foja 134 reverso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04010-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ANTONIO CHANG ESCOBEDO

de una medida correctiva que corresponde implementar a la Universidad. Agrega que el numeral 1 del artículo 251 del TUO de la Ley, 27444, Ley del Procedimiento Administrativo, dispone la implementación de medidas correctivas en el procedimiento sancionador; que, concordante con ello, la Resolución del Consejo Directivo 083-2019-SUNEDU/CD —que aprobó el Reglamento para la aplicación de medidas correctivas y de carácter provisional en el procedimiento administrativo sancionador de la Sunedu— le permite al Consejo Directivo disponer las mencionadas medidas correctivas; que por tales razones no se le ha sancionado en ausencia, ni se ha conculcado su derecho de defensa ni se ha acreditado la vulneración de derecho alguno.

Resolución de primer grado

Mediante Resolución 3, de fecha 23 de setiembre de 2022⁵, el Juzgado declaró fundada la excepción propuesta, tras considerar que existe una vía igualmente satisfactoria como lo es el proceso contencioso-administrativo; que, por tal razón, las mismas resoluciones han sido materia de impugnación en el proceso recaído en el Exp. 11448-2019, que se tramita en el Décimo Segundo Juzgado Contencioso Administrativo Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Resolución de segundo grado

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 3, de fecha 6 de octubre de 2022⁶, confirmó la apelada por fundamentos similares.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el caso de autos, el recurrente solicita que se declaren inaplicables la medida correctiva dispuesta en la Resolución del Consejo Directivo de SUNEDU 100-2019-SUNEDU/CD, destinada a que se inicie proceso de vacancia en su cargo de rector de la Universidad San Martín de Porres (USMP), y la Resolución 124-2019-SUNEDU/CD, en el extremo que confirmó la antedicha medida.

⁵ Cfr. Foja 226.

⁶ Cfr. Foja 285.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04010-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ANTONIO CHANG ESCOBEDO

2. Sostiene no haber formado parte del procedimiento sancionador seguido por la Sunedu contra la USMP y que, pese a ello, han dispuesto el inicio de un procedimiento de vacancia en el cargo de rector que ejerce, medida que, a su parecer, vulnera sus derechos al debido procedimiento administrativo, de defensa, al honor y a la presunción de inocencia.

Procedencia de la demanda

3. En el presente caso, a juicio de esta Sala del Tribunal Constitucional, el proceso de amparo sí resulta ser la vía idónea para evaluar la pretensión demandada, particularmente, porque, a pesar de que la medida correctiva cuestionada forme parte de un acto administrativo, y que este debería ser cuestionado en sede contencioso-administrativa, en los hechos, el no haber formado parte de la relación jurídica material, porque no se le incorporó a dicho procedimiento sancionador, evidencia que el recurrente carece de legitimidad para obrar, y, por ende, para accionar en el proceso contencioso-administrativo, por lo que se encuentra impedido de acudir a dicha vía judicial.
4. Así las cosas, corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.

Análisis del caso concreto

El derecho al debido procedimiento administrativo y el derecho de defensa

5. Es reiterada la posición de este Tribunal Constitucional en el sentido de sostener que el derecho al debido proceso que recoge el artículo 139, inciso 3, de nuestra Constitución es un derecho cuyo ámbito de irradiación no se limita únicamente al campo judicial en sentido estricto, sino que también se proyecta sobre procesos de toda índole en donde se encuentren en controversia los derechos e intereses de las personas, sean estas naturales o jurídicas, como en el presente caso, que versa sobre un proceso de carácter administrativo que involucra a una Universidad, a la Sunedu y a una persona natural.
6. Con relación al debido proceso en sede administrativa, este Tribunal ha expresado que “[e]l debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04010-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ANTONIO CHANG ESCOBEDO

incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos [...]”; y que “El derecho al debido proceso y los derechos que contiene son invocables y, por lo tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto —por parte de la Administración pública o privada de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)”⁷.

7. El referido derecho, a tenor de lo que establece nuestra jurisprudencia⁸, admite dos dimensiones: una formal, procesal o procedimental, y otra de carácter sustantivo o material. En la primera de las mencionadas está concebido como un derecho continente que abarca diversas garantías y reglas (las cuales, a su vez, son derechos parte de un gran derecho con una estructura compuesta o compleja) que garantizan un estándar de participación justa o debida durante la secuela o desarrollo de todo tipo de procedimiento o proceso (sea este judicial, administrativo, corporativo particular o de cualquier otra índole). En la segunda de sus dimensiones exige que los pronunciamientos o resoluciones con los que se pone término a todo tipo de proceso respondan a un referente mínimo de justicia o razonabilidad, determinado con sujeción a su respeto por los derechos y valores constitucionales.
8. Por su parte, el numeral 2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444, al definir el debido procedimiento administrativo, expresa que “Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo, mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del

⁷ Cfr. Sentencia recaída en el expediente 4289-2004-AA/TC, fundamentos 2 y 3.

⁸ Cfr. Expediente 00579-2013- PA/TC, fundamento 5.3.1.; Exp. 03433-2013-PA/TC, fundamento 3.3.1.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04010-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ANTONIO CHANG ESCOBEDO

debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo”.

9. Adicionalmente, es menester recordar que el derecho de defensa está reconocido en el inciso 14 del artículo 139 de la Constitución y que dicho derecho garantiza que los justiciables o administrados, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, penal, tributaria, mercantil, laboral, etc.), no queden en estado de indefensión. Por tanto, el contenido del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial o procedimiento administrativo, las personas resultan impedidas por concretos actos de los órganos judiciales o administrativos, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos⁹.
10. En la presente controversia, el demandante alega que se han vulnerado, principalmente, sus derechos fundamentales al debido procedimiento administrativo y de defensa por no haber sido comprendido como parte en el procedimiento sancionador seguido por la Sunedu contra la USMP, y que, pese a ello, se ha dispuesto que se inicie su vacancia del cargo de rector.
11. De autos se aprecia que el proceso administrativo se inició¹⁰ con la resolución de imputación de cargos (utilizar el patrimonio para fines distintos a los educativos), la cual se dirigió, única y exclusivamente, contra la Universidad San Martín de Porres y no incluyó al demandante. Tal falta de convocatoria al procedimiento sancionador es reconocida por la parte emplazada en su contestación de demanda, pues refiere que

[...] los efectos jurídicos de las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo recayeron estrictamente en la USMP, pues es la que recibió la sanción y la obligada —por la medida correctiva ordenada— a iniciar un proceso de vacancia contra su Rector.

Además, de acuerdo al ámbito de aplicación de la Ley Universitaria y el nuevo Reglamento de Infracciones y Sanciones, el señor Chang en ningún caso podía ser considerado un tercero administrado en el marco del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la USMP, dado que las autoridades universitarias no están comprendidas como sujetos pasibles de sanción en los procedimientos seguidos por la Sunedu.

⁹ Cfr. sentencias emitidas en los Expedientes 00582-2006-PA/TC, 05175-2007-PHC/TC, 02165-2018-PHC/TC, 03394-2021-PA/TC, entre otras.

¹⁰ Cfr. Foja 3.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04010-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ANTONIO CHANG ESCOBEDO

De todo lo anterior, queda claro que no existía razón para que el demandante sea notificado en dicho proceso [...] ¹¹.

12. No obstante ello, en la Resolución del Consejo Directivo de SUNEDU 100-2019-SUNEDU/CD ¹², la Sunedu dispuso textualmente lo siguiente:

[...]

91. Teniendo en cuenta tal situación y en aras de evitar que el uso indebido de activos se prolongue en el tiempo, se ordena a la USMP, como medidas correctivas las siguientes:

[...]

(v) Iniciar el proceso de vacancia del Rector [...] esto en la medida que en su condición de rector permitió el incumplimiento [...] lo cual constituye una conducta grave [...].

13. Por tanto, dado que para la Sunedu resultaba innecesario incluir al demandante en el procedimiento sancionador, a pesar de que dictó una medida sancionadora contra él sin haber determinado previamente su responsabilidad, y que, conforme al artículo 139, inciso 14, de la Constitución, el derecho de defensa debe ser respetado en todo ámbito (judicial, administrativo, y corporativo particular), es claro que la medida correctiva que dispone iniciar el proceso de vacancia del demandante en las resoluciones cuestionadas resulta inconstitucional; por esta razón, corresponde estimar la demanda.
14. Este Tribunal hace notar que, aun cuando la medida cuestionada es una medida correctiva, conforme al principio de razonabilidad, que también se aplica en los procedimientos administrativos sancionadores, en la formulación de esta específica medida no se aprecia que proponga la investigación de la responsabilidad del rector (a cargo de los entes autorizados para ello) por su participación en los hechos imputados a la USMP que merecieron la sanción de la Sunedu. Todo lo contrario, la resolución dispone *ipso facto* que se inicie la vacancia “por haber permitido el incumplimiento de las normas”, decisión que resulta desproporcionada y arbitraria porque, sin permitir la participación del rector de dicha casa de estudios en el procedimiento sancionador para ejercer su defensa, la Sunedu lo ha declarado responsable de tales hechos.

¹¹ Cfr. Foja 147.

¹² Cfr. Foja 17.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04010-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ANTONIO CHANG ESCOBEDO

15. Sin perjuicio de lo expuesto precedentemente, a criterio de este Alto Colegiado, ha quedado acreditado que el acto lesivo declarado *supra* se deriva de la actuación de la Sunedu en el marco de un procedimiento sancionador seguido contra la USMP. En ese sentido, de la Resolución 100-2019-SUNEDU/CD y de la Resolución 124-2019-SUNEDU/CD, se colige que la medida correctiva contra el actor se dispuso por presuntamente haber permitido que se destinen recursos del patrimonio de la universidad a fines no universitarios ni educativos.
16. Al respecto, este Tribunal Constitucional, no soslaya las competencias de supervisión y fiscalización que ostenta la Sunedu sobre las universidades, empero, sí considera que esta debe ser ejercida respetando el contenido constitucionalmente protegido de la garantía institucional de la autonomía universitaria¹³, en especial teniendo en cuenta el amplio alcance de la gestión económica de las universidades privadas —que no se sostienen con recursos provenientes del Presupuesto Público— lo cual implica el respeto a la potestad autodeterminativa para administrar y disponer del patrimonio institucional; así como para fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos financieros¹⁴. Siendo ello así, la regulación de las conductas infractoras vinculadas a estos aspectos debe encontrarse taxativamente descritas en la normativa para que las funciones de la Sunedu sean ejercidas de forma permanente, eficaz y eficiente¹⁵.
17. Finalmente, corresponde condenar a la emplazada al pago de costos procesales de conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo.
2. Declarar **NULA** la medida correctiva contenida en el inciso v del artículo segundo de la Resolución del Consejo Directivo de SUNEDU 100-2019-SUNEDU/CD, que dispuso el inicio del proceso de vacancia del rector

¹³ Artículo 18 de la Constitución.

¹⁴ Cfr. Sentencia recaída en el expediente 04232-2004-AA/TC, fundamento jurídico 28, e).

¹⁵ Cfr. Sentencia recaída en el expediente 00008-2022-AI/TC, fundamento jurídico 16.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04010-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ANTONIO CHANG ESCOBEDO

por incumplimiento de normas.

3. **DEJAR SIN EFECTO** la Resolución del Consejo Directivo de SUNEDU 124-2019-SUNEDU/CD, en el extremo que confirmó la medida correctiva dictada en el inciso v del artículo segundo de la Resolución del Consejo Directivo de SUNEDU 100-2019-SUNEDU/CD.
4. **CONDENAR** a la Sunedu al pago de costos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO**

PONENTE MORALES SARAVIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04010-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ANTONIO CHANG ESCOBEDO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Sin perjuicio de suscribir la ponencia, considero relevante hacer las siguientes precisiones en cuanto al debido proceso en sede administrativa (debido proceso administrativo):

1. Partimos por indicar que el debido proceso es un principio constitucional y convencional, el mismo ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversos fallos. Uno de ellos, el caso Baena Ricardo y otros vs Panamá, señala que *“es un derecho humano obtener todas las garantías que permiten alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber”* ⁽¹⁶⁾.
2. De igual forma, el Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida en el Expediente 04289-2004-AA/TC ha señalado que *“el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de Estado que pueda afectarlos”* ⁽¹⁷⁾.
3. Para el presente caso, deviene en evidente la afectación al debido procedimiento administrativo, al sancionarse a un directivo de la Universidad de San Martín de Porres, sin que éste haya formado parte del procedimiento previo; siendo incluso reconocido por la propia entidad demandada en su contestación de demanda de fecha 18 de enero del 2020 ⁽¹⁸⁾.
4. A su vez, debemos precisar que, de acuerdo a la Resolución del Consejo Directivo Nro. 083-2019-SUNEDU/CD –*Reglamento para la aplicación de medidas correctivas y de carácter provisional en el procedimiento administrativo sancionador de la SUNEDU*–, el literal c) del inciso 2 del artículo 11, dispone que solo se podrá sancionar a las autoridades que fueron materia de análisis en el procedimiento administrativo sancionador. Es decir, la norma que regula a la propia SUNEDU obliga

¹⁶ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs Panamá*. Sentencia de fecha 2 de febrero del 2001. f. j. 127.

¹⁷ STC Nro. 04289-2004-AA/TC. *Caso Blethyn Oliver Pinto*. f. j. 2

¹⁸ Fojas 145.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04010-2023-PA/TC
LIMA
JOSÉ ANTONIO CHANG ESCOBEDO

que cuando se sancione a un funcionario de alguna universidad, este debe haber sido parte del procedimiento disciplinario; hecho que en el presente caso no se ha cumplido.

5. En suma, todos los ciudadanos cuentan con las garantías mínimas dentro de un procedimiento administrativo; su inobservancia acarrea la nulidad de los actos que se hayan llevado a cabo. En ese orden de ideas, los efectos que irradia son para autoridades, altos funcionarios, servidores públicos o privados; es un derecho constitucional adjetivo que se aplica de forma igualitaria.
6. Finalmente, debemos invocar a la administración a que preserve las garantías necesarias en los procedimientos administrativos; *sensu contrario*, no solo se lesiona este derecho de base convencional y constitucional, sino además se perjudica gravemente las bases de nuestro Estado Democrático Constitucional de Derecho.

S.

GUTIÉRREZ TICSE