



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

Sumilla: Si bien la recurrente ha señalado que no sería su responsabilidad que la administración haya emitido tres informes a su solicitud sin que se observara lo establecido en la Resolución Ministerial N° 252-2011-ED debe precisarse que si bien se configuró el silencio administrativo positivo, se aprecia que, al verificarse con posterioridad que la recurrente no reunía todos los requisitos previstos por Ley, al momento de la configuración del silencio positivo, la resolución ficta correspondiente adolecía de un requisito de validez conforme al numeral 2 del artículo 10 de la Ley N° 27444, razón por la cual corresponde declarar su nulidad.

Asimismo el aducido carácter subsanable de los requisitos incumplidos no alteran la nulidad del silencio administrativo positivo, si bien por la trascendencia de los derechos fundamentales que se encuentran involucrados en la controversia planteada a este Poder del Estado, al tratarse de una entidad que presta un servicio público educativo al nivel inicial, cuya continuidad -como todo servicio público- en principio se debe garantizar, más aún atendiendo al derecho a la educación y al interés superior del niño, niña, que pueden verse seriamente afectados; los alcances de esta nulidad no pueden significar una situación definitiva del procedimiento administrativo de autorización de funcionamiento de la IEP demandada. **Palabras Clave:** *Silencio administrativo positivo, Nulidad.*

Lima, dieciocho de noviembre
de dos mil veintiuno

**LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE
DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA:-----**

VISTA; la causa número cinco mil quinientos setenta y uno – dos mil dieciocho; en Audiencia Pública virtual llevada a cabo en la fecha con los señores Jueces Supremos Quispe Salsavilca –Presidente, Yaya Zumaeta, Yalán Leal, Huerta Herrera y Bustamante Zegarra, luego de verificada la votación con arreglo a ley, se emite la siguiente sentencia:

I. MATERIA DEL RECURSO DE CASACIÓN:



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

Se trata del recurso de casación interpuesto por la **Institución Educativa Privada “Sonrisitas de Dios”**, de fecha veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete, obrante de fojas quinientos veintiuno del principal, contra la sentencia de vista contenida en la resolución número seis de fecha nueve de noviembre de dos mil diecisiete, obrante a fojas quinientos nueve del principal, emitida por la Primera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, que **revocó** la sentencia apelada expedida por el Noveno Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante resolución número seis de fecha seis de setiembre de dos mil dieciséis, obrante a fojas cuatrocientos cincuenta y siete del principal, que declaró **infundada** la demanda y **reformándola** la declara **fundada**, en consecuencia nula la resolución ficta positiva mediante la cual se otorga autorización de funcionamiento a la Institución Educativa Privada “Sonrisitas de Dios”.

II. FUNDAMENTOS POR LOS CUALES SE HA DECLARADO PROCEDENTE EL RECURSO DE CASACIÓN:

Mediante resolución suprema, de fecha siete de agosto de dos mil dieciocho, obrante a fojas ochenta y tres del cuaderno de casación formado en esta Sala Suprema, se declaró **procedente** el recurso de casación interpuesto por la Institución Educativa Privada “Sonrisitas de Dios”, por las siguientes causales:

a) Infracción normativa a la norma que regula el debido proceso, establecido en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, concordante con los numerales I y IX del Título Preliminar



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

del Código Procesal Civil; alega que: **i)** “con respecto al tercer y cuarto considerando de la sentencia de vista, es precisamente la inobservancia del debido proceso por parte de la autoridad educativa en el presente proceso administrativo sobre Autorización de Funcionamiento a nivel de Educación Inicial de la Institución Educativa Particular ‘Sonrisitas de Dios’”(sic); señala el casacionista que “solo se llevó a cabo una sola inspección, tal como se acredita con su informe la Comisión Técnica N° 023-2013-UGEL-03-AGI-INFRA de fecha dieciocho de enero de dos mil trece”.(sic), alegando que participó de la mencionada inspección, motivo por el cual se encuentra su nombre, firma, y en la mencionada diligencia una de las observaciones fue precisamente el no contar con el Certificado de Defensa Civil, señalando que “ya que si bien existe el mencionado informe, pero que en ningún momento el especialista de infraestructura de la DRELM, constató in situ, las observaciones que contiene el mencionado informe, prueba de ello es que en el mencionado informe se consigna mi nombre, pero por ningún lado aparece mi firma de haber participado en la mencionada constatación, pero las observaciones fueron levantadas en su momento por el recurrente”(sic). Indica, que respecto a las observaciones realizadas por la Comisión Técnica de la UGEL N° 03, estas se encuentran en el informe en mención, pero que la mencionada comisión no estableció ningún plazo, tampoco ningún apercibimiento; menciona que tampoco en ningún momento fue notificado por escrito o en forma verbal a fin de que se cumpla con la devolución del expediente administrativo; **ii)** Alega, que “respecto al séptimo, octavo, noveno y décimo considerando de la sentencia de vista, el apelante manifiesta que la Institución Educativa Particular ‘Sonrisitas de Dios’ no cumple con las condiciones técnicas establecidas, pero sin embargo, la Institución



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

Educativa en referencia y que obra en los actuados del Expediente Administrativo N° 0828223-2013 en el mismo se puede apreciar que hay tres informes favorables, estableciendo en el Informe N° 023-2013-UGEL-03-AGI/INFRA que cuenta con la infraestructura, Informe N° 055-AGP-EEL-UGEL-03-2013 recomendando declarar procedente la solicitud de apertura y funcionamiento del aula de tres, cuatro y cinco años y el Informe N° 043-2013/DUGEL.03/AGI/RAC en el que recomendó autorizar la apertura de funcionamiento de la Institución Educativa 'Sonrisitas de Dios' del nivel inicial tres, cuatro y cinco años de Educación Básica, por consiguiente ha quedado debida y expresamente establecido en los considerandos séptimo, octavo, noveno y décimo de la sentencia de vista que en su oportunidad ha cumplido con todos y cada uno de los requisitos exigidos, así como también ha cumplido en su oportunidad con absolver las observaciones realizadas en la única inspección realizada en el local de la Institución Educativa Particular 'Sonrisitas de Dios' (sic); alega que en el Informe N° 179-2013-UGEL-03-AGI/FRA de fecha nueve de agosto de dos mil trece se realizaron una serie de observaciones sin la correspondiente inspección en el mismo local de la Institución Educativa señalando "que si bien aparece mi nombre, pero que no aparece mi firma por ningún lado del mencionado informe, tampoco se comunicaron de dichas observaciones por ningún medio establecido e inherente al debido procedimiento administrativo" (sic); **iii)** Manifiesta que sobre el décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo Considerandos la Sala de Mérito debió limitarse a determinar las razones por las cuales no se atendió su solicitud de apertura y funcionamiento de la Institución Educativa Privada "Sonrisitas de Dios" dentro del plazo de ley, existiendo una indebida aplicación al debido proceso; **iv)** Argumenta que conforme a los actuados



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

en el expediente administrativo, el administrado sí cumplió con los requisitos y las condiciones técnicas, señalando que al inicio del proceso cumplió con la presentación de su solicitud, alegando que luego del trámite establecido por la autoridad administrativa ha obtenido tres informes favorables, indica además que la autoridad administrativa para el inicio del trámite no observó lo establecido en la Resolución Ministerial N° 0252-2011-ED precisando que no es su responsabilidad; arguye que viene alegando lo mismo cuando contestó la demanda ofreciendo como medio probatorio la Inspección Ocular con la única finalidad de demostrar que ha cumplido con absolver las observaciones realizadas en la primera y única inspección realizada por la autoridad administrativa; manifiesta que inicialmente se admitió su medio probatorio por el juzgado, luego por resolución número cuatro de fecha catorce de abril de dos mil dieciséis se declara nula la resolución número dos que admite su medio probatorio, motivo por el cual en su momento interpuso recurso de apelación en su escrito de fecha dos de mayo de dos mil dieciséis señalando que mediante resolución número cinco se le concede apelación.

b) Infracción normativa a la debida motivación exigida por el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial concordante con el artículo 139 inciso 5 de la Constitución Política del Perú; fundamenta que: **i)** respecto al quinto y sexto considerando de la sentencia de vista, señala que todo lo detallado consta en el expediente administrativo y respecto al sexto considerando indica que “la acción contenciosa administrativa es el control por el Poder Judicial de toda la Administración Pública (...), pero que de ninguna manera el órgano revisor solo se pronunciará sobre aquello que le es sometido en el recurso impugnatorio, es decir, de los agravios y pretensión del apelante” (sic), manifiesta que el órgano revisor



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

tiene que pronunciarse sobre los actuados durante todo el proceso y que respecto al derecho de la educación, es el Estado quien coordina los lineamientos, planes de estudio a través del Ministerio de Educación el cual mediante los diferentes Organismos de la administración educativa supervisa su cumplimiento, señalando que fue este Organismo quien mediante el Informe N° 023-2013-UGEL-03/AGI/INFRA de fecha dieciocho de enero de dos mil trece, el especialista de Infraestructura concluye que la parte demandante cumple con los requisitos establecidos y que mediante el Informe N° 055-AGP-EEL-UGEL-0-2013 de fecha veinte de enero de dos mil trece, recomienda declarar procedente la solicitud de apertura y funcionamiento del aula de tres, cuatro y cinco años de la Institución Educativa “Sonrisitas de Dios” y finalmente mediante el Informe N° 043-2013/DUGEL-03-AGU/RAC de fecha veinte de enero del dos mil trece el encargado de la Institución Educativa Privada recomendó autorizar la apertura y funcionamiento de la IE “Sonrisitas de Dios” del nivel inicial tres, cuatro y cinco años de Educación Básica, alega que con respecto al artículo IV, numeral 1.2 referente al debido proceso señala que “el Órgano revisor manifiesta en sus considerandos el haberse llevado a cabo las inspecciones, aseveración totalmente falsa ya que en el Informe N° 179-2013-UGEL-03-AGI/INFRA aparece mi nombre pero que nunca participe de la mencionada inspección, motivo por el cual no aparece mi firma”,(sic) señalando que aparecen una serie de observaciones que nunca le fueron notificadas, así como tampoco se estableció un plazo para su subsanación; además, sostiene que en ninguno de los considerandos la Sala Superior se detiene analizar las razones, los motivos ni las circunstancias por las cuales el recurrente no cumplió con los requisitos, es decir no se establece la



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

culpabilidad o responsabilidad del recurrente en dicho incumplimiento; argumentando que por ello la sentencia de vista carece de motivación.

c) Infracción normativa del artículo 202 numerales 1 y 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo; argumenta que cuando se aprobó la Resolución Ficta positiva, la Institución Educativa Particular “Sonrisitas de Dios” sí contaba con los tres informes favorables y sobre los lineamientos establecidos en la Resolución Ministerial N° 0252- 2011-ED, señalando que “estos lineamientos a los que incurrió el Ministerio de Educación, a través de sus administrados, los debieron establecer al inicio del Proceso Administrativo o en su defecto, en cuanto se detectó esta anormalidad en el procedimiento, se debió aplicar el artículo 202 numeral 202.1 y 202.2 de la Ley de Procedimientos Administrativos” (sic) y con respecto a las observaciones, estas son subsanables, pero para que ello ocurra el ente administrativo, realiza las observaciones y otorga un plazo para la subsanación, bajo algún apercibimiento, pero ello no ocurrió tal como es de verse del expediente administrativo que se tiene como acompañado y no como equivocadamente se ha resuelto en la sentencia de vista recurrida.

III. CONSIDERANDO:

PRIMERO: Antecedentes del caso.

Antes de ingresar propiamente a la evaluación de las causales, por las que se declaró procedente el recurso de casación, es necesario contextualizar el caso, realizando una sucinta descripción de las principales actuaciones procesales:



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

1.1. Mediante escrito presentado el siete de julio de dos mil quince, obrante a fojas trescientos setenta y nueve del principal, el Ministerio de Educación representado por su Procurador Público, interpuso **demand** **sobre nulidad de resolución administrativa**, postulando el siguiente petitorio: Primera Pretensión Autónoma: se declare la nulidad de la Resolución Ficta Positiva, emitida en virtud del silencio administrativo positivo, recaída en el Expediente N° 082823-2012, solicitud de autorización de funcionamiento en el nivel educación inicial de la Institución Educativa Particular “Sonrisitas de Dios” de fecha treinta y uno de octubre de dos mil doce, por la causal prevista en los artículos 1 y 3 del artículo 10 de la Ley N° 27444. La accionante sustenta su petitorio argumentando principalmente que: **a)** el administrado solicitó autorización de funcionamiento en el nivel inicial de la Institución Educativa Particular “Sonrisitas de Dios”; conforme a ley el administrado tiene por aprobada su solicitud cuando la administración no resuelve en el plazo legal, el silencio administrativo positivo ha operado al día siguiente del último día del plazo, es decir, al sexagésimo primer día, por ello, operativamente la fecha de emisión de la resolución ficta fue el treinta y uno de diciembre de dos mil doce; siendo que posteriormente, con el Informe N° 1523-2014-DRELM-UGI se estableció que la solicitud de autorización de funcionamiento no cumple con los requisitos y condiciones de infraestructura establecidos en procedimiento N° 29 de la relación de procedimientos administrativos a cargo de las Direcciones Regionales de Educación y demás instancias de gestión educativa descentralizada, publicada por disposición de la Resolución Ministerial N° 0070-2008-ED; **b)** no puede beneficiarse con una resolución ficta positiva porque, el derecho a la educación y a la



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

seguridad de los niños y adolescentes en edad escolar son intereses superiores que no pueden ser puestos en peligro.

1.2. Mediante escrito de **contestación** presentado el once de agosto de dos mil quince, de fojas cuatrocientos dieciocho del principal, el señor Danilo Oswaldo Blácido Hurtado promotor de la Institución Educativa Particular “Sonrisitas de Dios”, argumentó sustancialmente que: **a)** no es su responsabilidad y tampoco debe asumirla por la inoperancia de la misma institución el no haber resuelto su solicitud en el plazo que establece la ley, ya que el silencio administrativo positivo es un derecho del recurrente, del mismo modo los plazos establecidos para impugnar sus derechos, existen los mismos plazos en la ley del proceso administrativo para que en su oportunidad la institución educativa resuelva su solicitud; **b)** no se toma en cuenta que para el funcionamiento como se encuentra en la actualidad, ha tenido que tomar en arrendamiento un inmueble para acondicionarlo a los requerimientos establecidos, tal como lo acreditaría con el acta de verificación de apertura y funcionamiento, en la misma que no se encuentra observación alguna, acto realizado por la representante de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 03, en su calidad de coordinador a, tratándose de una autoridad educativa en pleno ejercicio de su función su derecho ha quedado plenamente establecido en la citada acta y que del mismo modo según el Informe N° 43-2013/DUGEL.03/AGI/RAC, concluye con las recomendaciones: autorizar la apertura y funcionamiento de la Institución Educativa, del nivel inicial tres, cuatro y cinco años de Educación Básica.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

1.3. El Noveno Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, emitió **sentencia de primera instancia** mediante **resolución número seis** de fecha seis de setiembre de dos mil dieciséis, obrante a fojas cuatrocientos cincuenta y siete del principal, declarando **infundada** la demanda. Sostiene principalmente el Juzgado, que: *i)* habría quedado evidenciado que al momento en que se produjo la aprobación ficta de la resolución que se impugna, la institución educativa reunía las condiciones de seguridad para su funcionamiento; sin embargo, las circunstancias sobrevinientes que fueron constatadas por la autoridad administrativa dieron cuenta supuestamente que las instalaciones no contaban con una infraestructura adecuada que le permitiera brindar una educación de calidad, así como, una educación integral, pertinente, abierta, flexible y permanente, sin embargo, las condiciones sobrevinientes que se aluden no pueden ser consideradas categóricamente como insubsanables, pues la colocación de rampas para las aulas, las escaleras a las medidas exigidas, la ambientación natural de las aulas, la implementación de áreas de psicomotricidad, cocina, psicología, servicios higiénicos para niños y niñas, servicios higiénicos para discapacitados, depósito para materiales de limpieza, implementación de rampas de acceso para las aulas, la colocación de los tomacorrientes a una altura mayor a un metro sesenta (1.60 mts), la presentación del Certificado de Defensa Civil y la adecuación del servicio higiénico ubicado debajo de las escaleras, son aspectos factibles de subsanación que debieron ser puestos en conocimiento de la demandada a fin de que realice las actuaciones correspondientes para continuar con su funcionamiento, tal como lo establece el artículo 7 del Reglamento de las Instituciones Privadas de Educación Básica y Educación Técnico-



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

Productiva, al sostener que aquella solicitud de autorización para el funcionamiento de la institución educativa que incumpla los requisitos exigidos, será devuelto al interesado para la subsanación correspondiente; *ii)* respecto a que la Propuesta Pedagógica no cumpliera con las condiciones pedagógicas exigidas, pues existen una serie de observaciones relacionadas con la gestión pedagógica, proyecto curricular institucional, reglamento interno y copia digital, no puede ser considerada como un aspecto insubsanable, pues su adecuación a los lineamientos exigidos para el tipo de educación que se pretenda impartir mediante los módulos ocupacionales que proponía, constituía un aspecto subsanable según lo normado por el artículo 7 del Reglamento de las Instituciones Privadas de Educación Básica y Educación Técnico-Productiva.

1.4. Contra la decisión final de primera instancia, el Procurador Público a cargo del Ministerio de Educación interpuso apelación mediante recurso presentado el veintiuno de setiembre de dos mil dieciséis, obrante a fojas cuatrocientos setenta y dos del principal, dando lugar a la emisión de la **sentencia de vista**, expedida por la Primera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante resolución número seis de fecha nueve de noviembre de dos mil diecisiete, obrante a fojas quinientos nueve del principal, que **revocó** la sentencia apelada que declaró infundada la demanda, y **reformándola** la declara **fundada**; en consecuencia, nula la resolución ficta positiva mediante la cual se otorga autorización de funcionamiento a la Institución Educativa Privada “Sonrisitas de Dios”. La Sala de instancia funda su decisión argumentando principalmente que: i) el Colegiado Superior no



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

comparte el criterio adoptado por el *A quo* cuando señala que al momento en que se produjo la aprobación ficta, el Instituto Educativo cumplía con las condiciones de seguridad, toda vez que los informes citados se aprecia que el director regional señaló de forma expresa que “al momento que el especialista de infraestructura realizó la inspección, no cumplió con realizar la verificación respectiva en base a los lineamientos establecidos en la Resolución Ministerial N° 0252-2011-ED”, lo que lleva a inducir que si en la primera inspección el especialista citado hubiera cumplido con realizar la inspección respectiva conforme a lo indicado, el Instituto Educativo no hubiera cumplido con las condiciones técnicas; *ii)* por otro lado, se tiene que si bien es cierto las observaciones realizadas en el Informe N° 179-2013, son observaciones subsanables; también lo es que, hasta que el administrado no cumpla con subsanarlas, no puede tener vigente una autorización de funcionamiento de un instituto educativo, puesto que esta situación podría ocasionar alguna consecuencia desfavorable en el cuidado de los niños de tres, cuatro y cinco años.

SEGUNDO: ANOTACIONES PREVIAS SOBRE EL RECURSO DE CASACIÓN

2.1. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el recurso extraordinario de casación tiene por objeto, el control de las infracciones que las sentencias o los autos puedan cometer en la aplicación del derecho; partiendo a tal efecto de los hechos considerados probados en las instancias de mérito y aceptados por las partes, para luego examinar si la calificación jurídica realizada es la apropiada a aquellos hechos. No bastando la sola existencia de la infracción normativa, sino que se



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

requiere que el error sea esencial o decisivo sobre el resultado de lo decidido.

2.2. En ese entendido, la labor casatoria es una función de cognición especial, sobre vicios en la resolución por infracciones normativas que inciden en la decisión judicial, ejerciendo como vigilantes el control de derecho, velando por su cumplimiento *“y por su correcta aplicación a los casos litigiosos, a través de un poder independiente que cumple la función jurisdiccional”*¹, revisando si los casos particulares que acceden a casación se resuelven de acuerdo a la normatividad jurídica, correspondiendo a los jueces de casación cuestionar que los jueces encargados de impartir justicia en el asunto concreto respeten el derecho objetivo en la solución de los conflictos.

2.3. Así también, habiéndose acogido entre los fines de la casación la función nomofiláctica, esta no abre la posibilidad de acceder a una tercera instancia ni se orienta a verificar un reexamen del conflicto ni la obtención de un tercer pronunciamiento por otro Tribunal sobre el mismo petitorio y proceso, siendo más bien un recurso singular que permite acceder a una Corte de Casación para el cumplimiento de determinados fines, como la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia de la República.

¹ HITTERS, Juan Carlos. Técnicas de los Recursos Extraordinarios y de la Casación. Librería Editora Platense, Segunda Edición, La Plata, p. 166.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

2.4. Ahora bien, por causal de casación, se entiende al motivo que la ley establece para la procedencia del recurso², debiendo sustentarse en aquellas anticipadamente señaladas en la ley, pudiendo por ende interponerse por apartamiento inmotivado del precedente judicial, por infracción de la Ley o por quebrantamiento de la forma. Se consideran motivos de casación por infracción de la ley, la violación en el fallo de leyes que debieron aplicarse al caso, así como la falta de congruencia de lo decidido con las pretensiones formuladas por las partes y la falta de competencia. Los motivos por quebrantamiento de la forma aluden a infracciones en el proceso, por lo que en tal sentido si bien todas las causales suponen una violación de la ley, también lo es que estas pueden darse en la forma o en el fondo.

2.5. De otro lado, la infracción procesal se configura cuando en el desarrollo de la causa no se han respetado los derechos procesales de las partes, se han soslayado o alterado actos del procedimiento, la tutela jurisdiccional no ha sido efectiva y/o el órgano judicial deja de motivar sus decisiones o lo hace en forma incoherente, en claro quebrantamiento de la normatividad vigente y de los principios procesales. En el presente caso, esta Sala Suprema ha declarado la procedencia del recurso por la causal de infracción normativa de los numerales 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú (infracción al debido proceso y motivación de las resoluciones judiciales), por lo que el presente análisis se iniciará con dicho análisis y solo en caso de ser desestimada la causal procesal,

² MONROY CABRA, Marco Gerardo. Principios de Derecho Procesal Civil, Segunda Edición, Editorial Temis Librería, Bogotá Colombia, 1979, p. 359.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA

continuará con el examen de los motivos de casación de naturaleza material que el recurso identifica.

TERCERO: SOBRE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN Y LA EDUCACIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO

3.1. La Constitución Política del Estado en su artículo 13 prevé que: *“La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana (...)”*. Por su parte, en su artículo 14 se reconoce que: *“La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad (...)”*.

3.2. En tal sentido, *“(...) el derecho a la educación es un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto la formación en valores, técnica y académica es un presupuesto indispensable para participar plenamente en la vida social y política del país. Atendiendo a ello, tiene un carácter binario, ya que no solo se constituye como un derecho fundamental, sino que se trata además de un servicio público”³*.

3.3. Así, en cuanto a los bienes constitucionales vinculados con el derecho a la educación, la Constitución Política del Estado ha previsto los siguientes: acceso a una educación adecuada (artículo 16), libertad de enseñanza y libre elección del centro docente (artículo 13), respeto a la

³ Fundamento 4 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00538-2019-PA/TC.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14), respeto a la identidad de los educandos, así como el buen trato psicológico y físico (artículo 15), libertad de cátedra (artículo 18), y la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17 y 18).

3.4. Estando a lo expuesto, se tiene además que: *“(...) sin la debida protección y promoción del derecho fundamental a la educación, el sentido mismo de la dignidad humana y de los derechos en ella directamente fundados, se torna esencialmente debilitado e ineficaz, pues la libertad sin conocimiento, lejos de fortalecer la autonomía moral del ser humano, lo condena a la frustración que genera la ausencia de la realización personal”⁴.*

3.5. En esa misma línea, el artículo 26.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), aprobada mediante Resolución Legislativa N° 13282, establece que: *“La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”.*

3.6. Aunado a ello, se debe tener en cuenta que el Perú es parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

⁴ Fundamento 6 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00538-2019-PA/TC.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

(PIDESC), que en su artículo 13.1 establece que: *“Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la Paz”.*

3.7. En el contexto descrito no cabe duda que el derecho a la educación resulta fundamental para que la persona humana alcance la realización de otros derechos fundamentales, de ahí que se trata de un derecho que resulta implícito a la dignidad misma de la persona humana, siendo primordial el rol del Estado por cuanto no solo debe garantizar la protección del derecho, sino que al constituirse a su vez en un servicio público, recae en el Estado la responsabilidad de involucrarse en garantizar la idónea prestación de dicho servicio público, cuyo control involucra a la familia, al ser deber y derecho de los padres brindar educación a sus hijos (artículo 6 de la Constitución del Estado) y, por ende, a la sociedad en su conjunto.

3.8. En cuanto a la educación como servicio público, al tener ésta como fines constitucionales la promoción del desarrollo integral del ser humano, su preparación para la vida y el trabajo y el desarrollo de la acción



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

solidaria, el Tribunal Constitucional ha desarrollado en diversa jurisprudencia que el servicio público de educación se encuentra regido por una serie de principios, habiéndose desarrollado por la jurisprudencia constitucional⁵ los siguientes:

a) Principio de coherencia: Esta pauta basilar plantea como necesidad que las distintas maneras y contenidos derivados del proceso educativo mantengan una relación de armonía, compenetración, compatibilidad y conexión con los valores y fines que inspiran las disposiciones de la Constitución vigente, destacando dentro de estos últimos el artículo 4, que establece que la comunidad y el Estado deben proteger especialmente al niño y al adolescente, y el artículo 13 que dispone que la educación tiene como fin el desarrollo integral de la persona.

b) Principio de libertad y pluralidad de la oferta educativa: Plantea la diversidad de opciones para el desarrollo del proceso educativo, así como la presencia concurrente del Estado y los particulares como agentes para llevar a cabo tal acción. Por ende, se acredita la posibilidad de elección entre las diversas opciones educativas y queda proscrita cualquier forma de monopolio estatal sobre la materia. Así se encuentra establecido en el artículo 15, tercer párrafo de la Constitución, que dispone que: "*Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley*".

⁵ STC N° 4232-2004-AA/TC, 055-2016-AA/TC, STC N° 3898-2016-PA/TC, entre otros.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA

c) Principio de responsabilidad: Concierno al deber de los padres de familia para que su prole inicie y culmine todo el proceso de educación básica formal (inicial, primaria y secundaria). Ello se deriva, entre otros, del artículo 17 de la Constitución que establece que: *"La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias"*.

d) Principio de participación: Se refiere a la atribución de los padres de familia de intervenir activamente en el desarrollo del proceso educativo de su prole. Ello equivale a fomentar la cooperación, opinión y cierto grado de injerencia en la relación escuela - educando, entre otras cuestiones. Así lo establece, entre otros, el artículo 13 de la Constitución, según el cual: *"(...) Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo"*.

e) Principio de obligatoriedad: Importa que determinados niveles y contenidos educativos se alcancen y plasmen de manera imperativa. Por ejemplo, el artículo 14 de la Constitución establece que: *"La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar. La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de las conciencias. La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa"*.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

f) Principio de contribución: Se refiere al deber genérico de colaborar solidariamente en el proceso de formación moral, cívica y cultural de la población. A manera de ejemplo, cabe mencionar el artículo 14, párrafo quinto, que dispone: *"Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural"*.

CUARTO: SOBRE EL DERECHO A LA LIBRE INICIATIVA PRIVADA Y EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE

4.1. La Constitución Política del Estado en su artículo 58 reconoce el derecho a la libre iniciativa privada en los términos siguientes: *"La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos, e infraestructura (...)"*.

4.2. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el derecho a la libre iniciativa privada comprende, entre otras posiciones ius-fundamentales, la facultad de toda persona natural o jurídica, de emprender y desarrollar, con plena autonomía, cualquier actividad económica de su preferencia, a través de la disposición e intercambio de bienes, con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material⁶. Asimismo, ha reconocido que esta faceta de la libertad debe ser coherente con la garantía de posibilidades adecuadas de autorrealización para el ser humano en todos los ámbitos de su personalidad.

⁶ Fundamento jurídico 11 de la Sentencia N° 02111-2011-AA/TC.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

4.3. Cabe señalar que, en el ámbito educativo, el artículo 15 de la Constitución Política establece que: *“(...) Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de estas, conforme a ley”*, por lo que se reconoce la promoción de la inversión privada en el sector educativo para brindar el servicio público de educación.

4.4. En tal sentido, la iniciativa privada en el sector educativo estima el deber de vigilancia y fiscalización del Estado, a efectos que se garantice la formación integral de los educandos en condiciones adecuadas para su desarrollo integral, siendo responsabilidad de los promotores privados cumplir con las normas regulatorias del sector educativo, tanto para obtener la autorización de funcionamiento para abrir el centro educativo, como para mantenerla. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“30. El establecimiento educativo privado creado como empresa de dimensión social, se constituye entonces, como un medio eficaz para contribuir al interés general, sin ánimo lucrativo, pero con valoración de la iniciativa privada, pues adquiere el compromiso de garantizar la unidad conceptual del servicio educativo y la formación integral de los educandos, en términos de equidad y calidad.

31. De otro lado, el Tribunal ha sostenido en ocasiones anteriores que la educación no es solo un derecho, sino un auténtico servicio público que explica una de las funciones-fines del Estado, cuya ejecución puede operar directamente o a través de terceros



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

SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA

(entidades privadas), aunque siempre bajo fiscalización estatal. En la lógica de la finalidad del Estado Constitucional anteriormente mencionada, es conveniente subrayar la importancia que la educación representa para la persona, así como anotar cuáles son las condiciones que debe promover ese mismo Estado para cumplir con dicha (sic).

32. *Conforme a lo anteriormente expuesto, cuando el Estado abre la posibilidad de que determinadas actividades, en principio a él encomendadas, sean llevadas a cabo por particulares (colegios particulares), genera con ello un deber especial de vigilancia y fiscalización del servicio brindado, ya que su cumplimiento no es solo una cuestión concerniente a la entidad privada, sino que guarda especial relación con los fines del propio Estado”⁷.*

4.5. Aunado a ello, dado que en el caso de autos se involucra la prestación de servicios de una entidad educativa privada en el nivel de inicial, es relevante tener en cuenta el principio del interés superior del niño, niña y adolescente, como parámetro de validez de las actuaciones del Estado, cuando de por medio sus decisiones pueden afectar el desarrollo integral de los menores de edad.

4.6. Así, la niñez constituye una etapa primigenia del desarrollo del ser humano, que no se restringe al ámbito biológico temporal que se establece en el artículo I del Título Preliminar del Código de los Niños y

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03898-2016-PA/TC.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

Adolescentes⁸, sino que constituye una construcción en desarrollo permanente, que implica reconocer en él un sujeto de derecho, pero que también se encuentran en una condición de especial vulnerabilidad⁹ mientras subsista dicha condición de niño, debido a que requieren del apoyo de las personas y el Estado mismo para su desarrollo y atención de sus necesidades.

4.7. Es en esta situación de vulnerabilidad innata que el Estado debe garantizar su protección en el marco del interés superior del niño, niña y adolescente, tal como lo establece el artículo 3 sobre la Convención sobre los Derechos del Niño, que es parte de nuestro sistema legal, lo cual exige necesariamente que los órganos jurisdiccionales actúen de manera inmediata cuando adviertan una posible vulneración a los derechos de los niños, en observancia del principio de protección del niño contenido en el artículo 4 de la Constitución Política del Perú.

4.8. En esa misma línea, debe tenerse en cuenta que ***en toda medida concerniente al niño, niña y al adolescente, se considerará el principio del interés superior del niño, niña y del adolescente y el respeto a sus derechos***, conforme lo establece el artículo IX del Título

⁸ **Artículo I.- Definición.**- Se considera niño a todo ser humano desde su concepción hasta cumplir los doce años de edad y adolescente desde los doce hasta cumplir los dieciocho años de edad

⁹ Para delimitar si estamos o no, ante una persona en situación de vulnerabilidad, debemos acudir al instrumento denominado “100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”, el cual ha reseñado y establecido cuáles son los factores y elementos que deben concurrir para considerar a una persona en condición de vulnerabilidad, entre ellos: (4) *Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas, a otras diversidades étnicas - culturales, entre ellas las personas afrodescendientes, así como la victimización, la migración, la condición de refugio y el desplazamiento interno, la pobreza, el género, la orientación sexual e identidad de género y la privación de libertad. La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico.*



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes, principio que se desarrolla en el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, según el cual: ***“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial que se atenderá será el interés superior del niño”*** (el resaltado es nuestro).

4.9. Además, para determinar la prevalencia del interés superior del niño y niña y materializar la adopción de atenciones, cuidados y medidas especiales de protección, a decir de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es preciso *“ponderar no solo el requerimiento de medidas especiales, sino también las características particulares de la situación en la que se hallan el niño”*¹⁰. Así, el Comité de los Derechos del Niño ha indicado, acertadamente, que el interés superior del niño puede concebirse como un derecho sustantivo, como un principio interpretativo y como una norma de procedimiento¹¹.

4.10. En dicho contexto, el artículo 1 de la Ley que declara la Educación Básica regular como Servicio Público Esencial, Ley N° 28988; la reconoce como un servicio público esencial, a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental de la persona a la educación, derecho reconocido en la Constitución Política del Perú, en la Ley General de Educación y en los Pactos Internacionales suscritos por el Estado Peruano.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02, del 28 de agosto de 2002. Serie A N° 17, párrafo 59.

¹¹ Comité de los Derechos del Niño. Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). CRC/C/GC/14, párrafo 6.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

QUINTO: INFRACCIÓN NORMATIVA A LA NORMA QUE REGULA EL DEBIDO PROCESO, ESTABLECIDO EN EL INCISO 3 DEL ARTÍCULO 139 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, CONCORDANTE CON LOS NUMERALES I y IX DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL

Se ha declarado procedente el recurso por **Infracción normativa a la norma que regula el debido proceso, establecido en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, concordante con los numerales I y IX del Título Preliminar del Código Procesal Civil**; texto constitucional que alude al debido proceso, por lo que resulta conveniente traer a colación algunos apuntes legales, doctrinales y jurisprudenciales sobre dicho principio que permitirá una mejor labor casatoria de esta Sala Suprema, así tenemos:

5.1. En cuanto al **derecho al debido proceso**, recogido en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución Política del Perú, consagra como principio rector de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso; el cual, conforme a la interpretación que reiteradamente ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, exige fundamentalmente que todo proceso o procedimiento se desarrolle de tal forma que su tramitación garantice a los sujetos involucrados en él las condiciones necesarias para defender adecuadamente y dentro de un plazo razonable los derechos u obligaciones sujetos a consideración¹². Diremos también

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-9/87 "Garantías Judiciales en Estados de Emergencia", párrafo 28.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

que tal principio constitucional no tiene una concepción unívoca, sino que comprende un haz de garantías; siendo dos los principales aspectos del mismo: El debido proceso sustantivo, que protege a los ciudadanos de las leyes contrarias a los derechos fundamentales; y, el debido proceso adjetivo o formal, que implica las garantías procesales que aseguran los derechos fundamentales. Es decir que, en el ámbito sustantivo, se refiere a la necesidad de que las sentencias sean valiosas en sí mismas, esto es, que sean razonables; mientras que el ámbito adjetivo alude al cumplimiento de ciertos recaudos formales, de trámite y de procedimiento, para llegar a una solución judicial mediante la sentencia. Derecho que se manifiesta, entre otros, en: El derecho de defensa, derecho a la prueba, a la jurisdicción predeterminada por ley o al juez natural, proceso preestablecido por Ley, derecho a la cosa juzgada, al juez imparcial, derecho a la pluralidad de instancia, derecho de acceso a los recursos, al plazo razonable; derecho a la motivación; entre otros.

5.2. Debe añadirse en cuanto al artículo I del Título Preliminar del Código Procesal Civil, que se hace mención expresa al derecho a la “tutela jurisdiccional efectiva” con sujeción al debido proceso, siendo que el artículo IX del mismo Título Preliminar alude al carácter imperativo de las normas procesales, advirtiéndose, que las posiciones expresadas en los anteriores apartados, relacionados a los derechos constitucionales que se invocan, se ven corroborados con los pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional nacional, como lo argumentado en la sentencia recaída en el Expediente N° 0763-2005-PA/TC, particularmente en el fundamento seis, de cuyo texto se lee: “(...) *la tutela judicial efectiva es un derecho constitucional de naturaleza procesal en virtud del cual*



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

SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA

toda persona o sujeto justiciable puede acceder a los órganos jurisdiccionales, independientemente del tipo de pretensión formulada y de la eventual legitimidad que pueda, o no, acompañarle a su petitorio. En un sentido extensivo, la tutela judicial efectiva permite también que lo que ha sido decidido judicialmente mediante una sentencia, resulte eficazmente cumplido. En otras palabras, con la tutela judicial efectiva no solo se persigue asegurar la participación o acceso del justiciable a los diversos mecanismos (procesos) que habilita el ordenamiento dentro de los supuestos establecidos para cada tipo de pretensión, sino que se busca garantizar que, tras el resultado obtenido, pueda verse este último materializado con una mínima y sentada dosis de eficacia”¹³.

5.3. La parte recurrente detalla en su recurso casatorio específicamente que:

i) “con respecto al tercer y cuarto considerando de la sentencia de vista, es precisamente la inobservancia del debido proceso por parte de la autoridad educativa en el presente proceso administrativo sobre Autorización de Funcionamiento a nivel de Educación Inicial de la Institución Educativa Particular ‘Sonrisitas de Dios’”(sic); señala el casacionista que “solo se llevó a cabo una sola inspección, tal como se acredita con su informe la Comisión Técnica N° 023- 2013-UGEL-03-AGI-INFRA de fecha dieciocho de enero de dos mil trece”.(sic), mencionando que participó de la referida inspección, motivo por el cual se encuentra su nombre, firma, y en la mencionada diligencia una de las observaciones fue precisamente el no contar con el Certificado de Defensa Civil,

¹³ STC N° 0763-2005-PA/TC (fundamento jurídico 6).



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

señalando que *“ya que si bien existe el mencionado informe, pero que en ningún momento el especialista de infraestructura de la DRELM, constató in situ, las observaciones que contiene el mencionado informe, prueba de ello es que en el mencionado informe se consigna mi nombre, pero por ningún lado aparece mi firma de haber participado en la mencionada constatación, pero las observaciones fueron levantadas en su momento por el recurrente”*(sic). Indica, que respecto a las observaciones realizadas por la Comisión Técnica de la UGEL N° 03, estas se encuentran en el informe en mención, pero que la mencionada comisión no estableció ningún plazo, tampoco ningún apercibimiento; menciona que tampoco en ningún momento fue notificado por escrito o en forma verbal a fin de que se cumpla con la devolución del expediente administrativo.

ii) Alega que “respecto al séptimo, octavo, noveno y décimo Considerando de la sentencia de vista, el apelante manifiesta que la Institución Educativa Particular ‘Sonrisitas de Dios’ no cumple con las condiciones técnicas establecidas, pero sin embargo la Institución Educativa en referencia y que obra en los actuados del Expediente Administrativo N° 0828223-2013 en el mismo se puede apreciar que hay tres informes favorables, estableciendo en el Informe N° 023-2013-UGEL-03-AGI/INFRA que cuenta con la infraestructura, Informe N° 055-AGP-EEL-UGEL-03-2013 recomendando declarar procedente la solicitud de apertura y funcionamiento del aula de tres, cuatro y cinco años y el Informe N° 043-2013/DUGEL.03/AGI/RAC en el que recomendó autorizar la apertura de funcionamiento de la Institución Educativa ‘Sonrisitas de Dios’ del nivel inicial tres, cuatro y cinco años de Educación Básica, por consiguiente ha quedado debida y expresamente establecido en los Considerandos séptimo, octavo, noveno y décimo de la sentencia de vista



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

que en su oportunidad ha cumplido con todos y cada uno de los requisitos exigidos, así como también ha cumplido en su oportunidad con absolver las observaciones realizadas en la única inspección realizada en el local de la Institución Educativa Particular ‘Sonrisitas de Dios’”(sic); alega que en el Informe N° 179-2013-UGEL-03-AGI/FRA de fecha nueve de agosto de dos mil trece se realizaron una serie de observaciones sin la correspondiente inspección en el mismo local de la Institución Educativa señalando “que si bien aparece mi nombre, pero que no aparece mi firma por ningún lado del mencionado informe, tampoco se comunicaron de dichas observaciones por ningún medio establecido e inherente al debido procedimiento administrativo” (sic).

iii) Manifiesta que sobre el décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo Considerandos la Sala de mérito debió limitarse a determinar las razones por las cuales no se atendió su solicitud de apertura y funcionamiento de la Institución Educativa Privada “Sonrisitas de Dios” dentro del plazo de ley, existiendo una indebida aplicación al debido proceso.

iv) Argumenta que conforme a los actuados en el expediente administrativo, el administrado sí cumplió con los requisitos y las condiciones técnicas, señalando que al inicio del proceso cumplió con la presentación de su solicitud, aduciendo que luego del trámite establecido por la autoridad administrativa ha obtenido tres informes favorables¹⁴, indica además que la autoridad administrativa para el inicio del trámite no observó lo establecido en la Resolución Ministerial N° 0252-2011-ED precisando que no es su responsabilidad; arguye que viene alegando lo mismo cuando contestó la demanda ofreciendo como medio probatorio la Inspección Ocular con la única finalidad de demostrar que ha cumplido

¹⁴ Véase página 8 del recurso de casación (octavo fundamento).



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

con absolver las observaciones realizadas en la primera y única inspección realizada por la autoridad administrativa; manifiesta que inicialmente se admitió su medio probatorio por el juzgado, luego por resolución número cuatro de fecha catorce de abril de dos mil dieciséis se declara nula la resolución número dos que admite su medio probatorio, motivo por el cual en su momento interpuso recurso de apelación en su escrito de fecha dos de mayo de dos mil dieciséis, señalando que mediante resolución número cinco se le concedió apelación, sin que la sentencia de vista tomara en consideración tales hechos en ninguno de sus considerandos.

5.4. En relación a que habría tres informes favorables, estableciendo en el Informe N° 023-2013-UGEL-03-AGI/INFRA que cuenta con la infraestructura, Informe N° 055-AGP-EEL-UGEL-03-2013 recomendando declarar procedente la solicitud de apertura y funcionamiento del aula de tres, cuatro y cinco años y el Informe N° 043-2013/ DUGEL.03/AGI/RAC que recomendó autorizar la apertura de funcionamiento de la Institución Educativa 'Sonrisitas de Dios' del nivel inicial tres, cuatro y cinco años de Educación Básica, y que por consiguiente ha quedado debida y expresamente establecido en los considerandos séptimo, octavo, noveno y décimo de la sentencia de vista que en su oportunidad la recurrente cumplió con todos y cada uno de los requisitos exigidos, así como también cumplió en su oportunidad con absolver las observaciones realizadas en la única inspección hecha en el local de la Institución Educativa; hay que señalar lo siguiente:



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

i) Conforme a lo sostenido por la sentencia de vista, se detalla que el Especialista de Infraestructura no cumplió con realizar la verificación del cumplimiento de lo dispuesto por la Resolución Ministerial N° 0252-2011-ED, lo cual originó que venza el plazo y se produzca la resolución ficta positiva a favor del demandado, elemento sobre lo cual no se pronuncia el recurso casatorio.

ii) En ese sentido, por Oficio N° 1131-2013/RAC-UGI-DRE LM de fecha catorce de marzo de dos mil trece y Informe N° 179-2013-UGEL.03-AGI/INFRA de fecha nueve de agosto de dos mil trece; posteriores a la configuración del silencio positivo han determinado que la recurrente incumplió las exigencias establecidas en la mencionada Resolución Ministerial 0252-2011-ED, lo cual ha sido fijada como hecho por la sentencia de vista y no ha sido negada por la recurrente quien se ha limitado a sostener que ha subsanado con fecha posterior los defectos acusados por la administración.

iii) Si bien la recurrente ha señalado que no sería su responsabilidad que la administración haya emitido tres informes a su solicitud sin que se observara lo establecido en la Resolución Ministerial N° 252-2011-ED debe precisarse que si bien se configuró el silencio administrativo positivo, se aprecia que, al verificarse con posterioridad que la recurrente no reunía todos los requisitos previstos por Ley, al momento de la configuración del silencio positivo, la resolución ficta correspondiente adolecía de un requisito de validez conforme al numeral 2 del artículo 10 de la Ley N° 27444, razón por la cual corresponde declarar su nulidad.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

5.5. En cuanto a que la sentencia de vista habría omitido emitir pronunciamiento respecto a la resolución que denegó el medio probatorio ofrecido por su parte, se debe precisar lo siguiente:

5.5.1. Mediante resolución número dos (auto de saneamiento), de fecha cinco de octubre de dos mil quince, obrante a fojas cuatrocientos veintisiete del principal, se admitieron todos los medios probatorios ofrecidos por las partes, siendo que, en el caso de la parte demandada, se admitieron del numeral 1 al 10.

5.5.2. Luego, por resolución número cuatro de fecha catorce de abril de dos mil dieciséis, obrante a fojas cuatrocientos cuarenta y tres del principal, se declara nulo la resolución número dos de fecha cinco de octubre de dos mil quince, en el extremo que tiene por admitida el medio probatorio del numeral 10; y consecuentemente lo declara improcedente.

5.5.3. Interpuesto el recurso de apelación por la parte demandada, se emite la resolución número cinco de fecha diecisiete de mayo de dos mil dieciséis, que concede el recurso interpuesto sin efecto suspensivo y con la calidad de diferida.

5.5.4. Emitida la sentencia de vista, no se observa de la misma que haya emitido un pronunciamiento respecto a la apelación efectuada por la parte demandada, conforme a lo dispuesto por la resolución número cinco citada en el numeral precedente.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

5.5.5. En este contexto, se observa que la sentencia de vista si bien no emitió un pronunciamiento en cuanto a la apelación interpuesta por la ahora recurrente referente a su medio probatorio ofrecido al caso concreto; sin embargo, de la lectura de la sentencia materia de análisis se logra colegir que dicho medio probatorio no resulta ser eficaz y/o suficiente para que el resultado del proceso sea distinto al determinado por la instancia de mérito, debiéndose entender por el mismo contenido de la sentencia que ello constituía una implícita confirmación de la improcedencia del medio probatorio, por cuanto, conforme al desarrollo del mismo se tiene que la parte demandante en el transcurso del procedimiento administrativo que conlleva al silencio administrativo positivo, no cumplía con los alcances establecidos por la Resolución Ministerial N° 0252-2011-ED, normas técnicas para el Diseño de Locales de Educación Básica Regular – nivel inicial; sobre lo cual la parte demandada, ahora recurrente, no ha contradicho, es decir, la recurrente no ha negado ninguna de las observaciones efectuadas mediante el Informe N° 179-2013-UGEL.03-AGI/INFRA¹⁵ presentado por el Ministerio de Educación, aceptando implícitamente que le resultaban legalmente exigibles como requerimientos que debía cumplir para obtener la autorización de funcionamiento como entidad educativa, lo que de acuerdo a la valoración efectuada por la instancia de mérito se concluyó, como se ha adelantado, que los medios probatorios presentados por el demandado no eran conducentes para acreditar que al momento de presentar su solicitud de autorización, la recurrente hubiere cumplido con tales exigencias requeridas para obtener la autorización solicitada.

¹⁵ Corriente a fojas 10 y 11 del expediente principal.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

**SEXTO: INFRACCIÓN NORMATIVA A LA DEBIDA MOTIVACIÓN
EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER
JUDICIAL CONCORDANTE CON EL ARTÍCULO 139 INCISO 5 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

6.1. Al respecto la parte recurrente fundamenta lo siguiente:

El quinto y sexto considerando de la sentencia de vista, señala que todo lo detallado consta en el expediente administrativo y respecto al sexto considerando indica que “la acción contenciosa administrativa es el control por el Poder Judicial de toda la Administración Pública (...), pero que de ninguna manera el órgano revisor solo se pronunciará sobre aquello que le es sometido en el recurso impugnatorio, es decir, de los agravios y pretensión del apelante” (sic), manifiesta que el órgano revisor tiene que pronunciarse sobre los actuados durante todo el proceso y que respecto al derecho de la educación, es el Estado quien coordina los lineamientos, planes de estudio a través del Ministerio de Educación el cual mediante los diferentes Organismos de la administración educativa supervisa su cumplimiento, señalando que fue este Organismo quien mediante el Informe N° 023-2013-UGEL-03/AGI/INFRA de fecha dieciocho de enero de dos mil trece, el especialista de Infraestructura concluye que la parte demandante cumple con los requisitos establecidos y que mediante el Informe N° 055-AGP-EEL-UGEL-0-2013 de fecha veinte de enero de dos mil trece recomienda declarar procedente la solicitud de apertura y funcionamiento del aula de tres, cuatro y cinco años de la Institución Educativa “Sonrisitas de Dios” y finalmente mediante el Informe N° 043-2013/DUGEL-03-AGU/RAC de fecha veinte de enero del dos mil trece el encargado de la Institución Educativa Privada recomendó autorizar la apertura y funcionamiento de la institución



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

Educativa “Sonrisitas de Dios” del nivel inicial tres, cuatro y cinco años de Educación Básica, alega que con respecto al artículo IV, numeral 1.2 referente al debido proceso señala que “el Órgano revisor manifiesta en sus Considerandos el haberse llevado a cabo las inspecciones, aseveración totalmente falsa ya que en el Informe N° 179-2013-UGEL-03-AGI/INFRA aparece mi nombre pero que nunca participe de la mencionada inspección, motivo por el cual no aparece mi firma”,(sic) señalando que aparecen una serie de observaciones que nunca le fueron notificadas, así como tampoco se estableció un plazo para su subsanación; además sostiene que en ninguno de los considerandos la Sala Superior se detiene analizar las razones, los motivos ni las circunstancias por las cuales el recurrente no cumplió con los requisitos es decir no se establece la culpabilidad o responsabilidad del recurrente en dicho incumplimiento; argumentando que por ello la sentencia de vista carece de motivación.

6.2. Con relación al derecho a **la tutela jurisdiccional efectiva**, Pico I Junoy¹⁶ precisa que se trata de un derecho que contiene cuatro aspectos: i) el derecho de acceso a los tribunales; ii) el derecho a obtener una sentencia fundada en derecho congruente; iii) el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales; y, iv) el derecho al recurso legalmente previsto.

¹⁶ PICO I JUNOY, Joan. Las Garantías Constitucionales del Proceso, José María Bosch Editor-Barcelona, 1997, páginas 40-41.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

6.3. Por otro lado, el derecho al debido proceso, consagrado en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú¹⁷, comprende a su vez, entre otros derechos, el de **motivación de las resoluciones judiciales**, esto es, el de obtener una resolución fundada en derecho mediante decisiones en las que los Jueces expliciten en forma suficiente las razones de sus fallos, con mención expresa de los elementos fácticos y jurídicos que los determinaron, dispositivo que es concordante con lo preceptuado por el inciso 3 del artículo 122 del Código Procesal Civil¹⁸ y artículo 12 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial¹⁹. Además, la exigencia de motivación suficiente prevista en el inciso 5 del artículo 139 de la Carta Fundamental²⁰, garantiza que el justiciable pueda comprobar que la solución del caso concreto viene dada por una valoración racional de la fundamentación fáctica de lo actuado y la aplicación de las disposiciones jurídicas pertinentes, y no de una arbitrariedad de los magistrados, por lo que en ese entendido es posible afirmar que una resolución que carezca de motivación suficiente no solo infringe normas legales, sino también principios de nivel constitucional²¹.

¹⁷ **Artículo 139° inciso 3) de la Constitución Política del Perú.**- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

¹⁸ **Artículo 122° inciso 3) del Código Procesal Civil.**- Las resoluciones contienen: (...) 3. La mención sucesiva de los puntos sobre los que versa la resolución con las consideraciones, en orden numérico correlativo, de los fundamentos de hecho que sustentan la decisión, y los respectivos de derecho con la cita de la norma o normas aplicables en cada punto, según el mérito de lo actuado.

¹⁹ **Artículo 12° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.**- Todas las resoluciones, con exclusión de las de mero trámite, son motivadas, bajo responsabilidad, con expresión de los fundamentos en que se sustentan. Esta disposición alcanza a los órganos jurisdiccionales de segunda instancia que absuelven el grado, en cuyo caso, la reproducción de los fundamentos de la resolución recurrida, no constituye motivación suficiente.

²⁰ **Artículo 139°, inciso 5, de la Constitución Política del Perú.**- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan.

²¹ El Tribunal Constitucional en el Expediente N° 1480-2006-AA/TC ha puntualizado que: *“(...) el derecho a la debida motivación de las resoluciones importa que los jueces, al resolver las causas, expresen las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión. Esas razones, (...) deben provenir no sólo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso. Sin embargo, la tutela del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no debe ni puede servir de pretexto para someter a un nuevo examen las cuestiones de fondo y decididas por los jueces ordinarios”.*



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

SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA

6.4. El proceso regular en su expresión de motivación escrita de las resoluciones judiciales, entiende que una motivación defectuosa puede expresarse en los siguientes supuestos: **a) Falta de motivación propiamente dicha**: cuando se advierte una total ausencia de motivación en cuanto a la decisión jurisdiccional emitida en el caso materia de conflicto, sea en el elemento fáctico y/o jurídico; **b) Motivación aparente**: cuando el razonamiento en la sentencia sea inconsistente, sustentado en conclusiones vacías que no guardan relación con el real contenido del proceso; **c) Motivación insuficiente**: cuando se vulnera el principio lógico de la razón suficiente, es decir que el sentido de las conclusiones a las que arriba el juzgador no se respaldan en pruebas fundamentales y relevantes, de las cuales éste debe partir en su razonamiento para lograr obtener la certeza de los hechos expuestos por las partes y la convicción que lo determine en un sentido determinado, respecto de la controversia planteada ante la judicatura; y, **d) Motivación defectuosa en sentido estricto**: cuando se violan las leyes del hacer/pensar, tales como de la no *contradicción (nada puede ser y no ser al mismo tiempo)*, la de *identidad (correspondencia de las conclusiones a las pruebas)*, y la del *tercio excluido (una proposición es verdadera o falsa, no hay tercera opción)*, entre otros, omitiendo los principios elementales de la lógica y la experiencia común.

6.5. Asimismo, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales tiene como una de sus expresiones al **principio de congruencia**, el cual exige la identidad que debe mediar entre la materia, las partes, los hechos



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

del proceso y lo resuelto por el juzgador, en virtud a lo cual los Jueces no pueden otorgar más de lo demandado o cosa distinta a lo pretendido, ni fundar sus decisiones en hechos no aportados por los justiciables, con obligación entonces de pronunciarse sobre las alegaciones expuestas por las partes, tanto en sus escritos postulatorios como, de ser el caso, en sus medios impugnatorios, de tal manera que cuando se decide u ordena sobre una pretensión no postulada en el proceso, y menos fijada como punto controvertido, o a la inversa, cuando se excluye dicho pronunciamiento, se produce una incongruencia, lo que altera la relación procesal y transgrede las garantías del proceso regular. En el sentido descrito, se tiene que la observancia del principio de congruencia implica que en toda resolución judicial exista: 1) coherencia entre lo petitionado por las partes y lo finamente resuelto, sin omitir, alterar o excederse de dichas peticiones (*congruencia externa*); y, 2) armonía entre la motivación y la parte resolutive (*congruencia interna*), de tal manera que la decisión sea el reflejo y externación lógica, jurídica y congruente del razonamiento del juzgador, conforme a lo actuado en la causa concreta, todo lo cual garantiza la observancia del derecho al debido proceso, resguardando a los particulares y a la colectividad de las decisiones arbitrarias, conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico número once de la sentencia recaída en el Expediente N° 1230-2003-PCH/TC.

6.5.1. La aplicación del referido principio rector significa que el Juez está obligado a dictar sus resoluciones de acuerdo al sentido y alcances de las peticiones formuladas por las partes, por lo que en ese orden de ideas, en el caso del recurso de apelación, corresponde al órgano jurisdiccional



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

Superior resolver en función de los agravios y errores de hecho y de derecho en los que se sustenta la pretensión impugnatoria expuesta por el apelante, con la limitación que el propio Código Procesal Civil prevé²². Es en el contexto de lo detallado que esta Sala Suprema verificará si se han respetado o no en el asunto concreto las reglas de la motivación.

6.6. Ahora bien, debe evaluarse también que la exigencia de motivación suficiente garantiza que el justiciable pueda comprobar que la solución del caso concreto viene dada por una valoración racional de la referida fundamentación fáctica de lo actuado y la aplicación de las disposiciones jurídicas pertinentes, facilitando así la crítica interna y el control posterior de las instancias revisoras²³, todo ello dentro de la *función endoprocesal de la motivación*. Paralelamente, permite el control democrático de los Jueces que obliga, entre otros hechos, a la publicación de la sentencia, a la inteligibilidad de la decisión y a la autosuficiencia de la misma²⁴. En tal virtud, los destinatarios de la decisión no son solo los justiciables, sino también la sociedad, en tanto los juzgadores deben rendir cuenta a la fuente de la que deriva su investidura²⁵, todo lo cual se presenta dentro de la *función extraprocesal de la motivación*.

6.7. Finalmente, tenemos que el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación se concretiza logrando su vigencia efectiva,

²² STC N° 7022-2006-PA/TC, del 19 de junio de 2007, Fundamentos 9 y 10.

²³ ALISTE SANTOS, Tomás Javier. La Motivación de las resoluciones judiciales. Marcial Pons. Madrid-Barcelona-Buenos Aires. Página 157-158. Guzmán, Leandro. Derecho a una sentencia motivada. Editorial Astrea, Buenos Aires-Bogotá 2013, páginas 189-190

²⁴ IGARTUA SALAVERRÍA, Juan. El razonamiento en las resoluciones judiciales. Palestra-Temis, Lima-Bogotá 2014, página 15.

²⁵ La motivación de la sentencia civil. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 2006, páginas 309-310.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

siempre y cuando se vislumbre una adecuada argumentación jurídica del órgano jurisdiccional: i) delimitando con precisión el problema jurídico que se derive del análisis del caso concreto; ii) desarrollándose de modo coherente y consistente la justificación de las premisas jurídicas aplicables, argumentando respecto a la aplicación e interpretación de dichas normas al caso; iii) justificando las premisas fácticas derivadas de la valoración probatoria; y, iv) observando la congruencia entre lo pretendido y lo decidido. Al evaluar la justificación interna del razonamiento en la motivación de las resoluciones judiciales, se incide en el control del aspecto lógico de la sentencia²⁶, consistente en la evaluación del encadenamiento de los argumentos expuestos, esto es verificando el vínculo y relación de las premisas normativas y su vinculación con las proposiciones fácticas acreditadas que determinará la validez de la inferencia, lo que implica el control de la subsunción, o ponderación, que culminará en la validez formal de la conclusión en la resolución judicial.

SÉTIMO: En atención al marco glosado, tenemos que para determinar si una resolución judicial ha transgredido el derecho al debido proceso, en su elemento esencial de motivación y congruencia afectando a su vez la tutela jurisdiccional, el análisis a efectuarse debe partir de los propios fundamentos o razones que sirvieron de sustento a la misma, por lo que cabe realizar el examen de los motivos o justificaciones expuestos en la resolución materia de casación.

²⁶ En: Martínez, David (2007) Conflictos constitucionales, ponderación e indeterminación normativa. Marcial Pons, Madrid, página 39, "Una decisión está internamente justificada si y sólo si entre las premisas utilizadas y la conclusión del razonamiento existe una conexión lógica (la conclusión se deduce lógicamente de las premisas, mediante un razonamiento válido).



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

7.1. Atendiendo a los aspectos doctrinales y jurisprudenciales evocados en el considerando inmediato anterior, se desprende de la revisión integral de la sentencia materia de casación que *-contrariamente a lo sostenido por la recurrente-* la misma ha respetado el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales, toda vez que se ha delimitado la controversia que será objeto de pronunciamiento conforme a las pretensiones planteadas, como se desprende del tercer considerando de la referida sentencia de vista, y se ha cumplido con emitir decisión sobre los agravios denunciados en el recurso de apelación, los que previamente ha identificado en el segundo considerando de la sentencia impugnada, como se desprende del desarrollo lógico jurídico que emerge a partir del sexto considerando, invocando el marco regulatorio relacionado a lo que es asunto de controversia.

7.2. Se trasluce entonces que para absolver y desvirtuar los agravios planteados en el recurso, la Sala de mérito efectuó una valoración conjunta y razonada de lo actuado en sede administrativa, cuyas actuaciones principales cita en el quinto considerando; asimismo, ha justificado las **premisas fácticas** (*mediante Resolución de Secretaría General N° 018-2015-MINEDU, la Secretaría General del Ministerio de Educación dispuso la remisión del expediente a la Procuraduría Pública a efectos de demandar la nulidad de la Resolución Ficta, que aprobó la solicitud de autorización de funcionamiento de la Institución Educativa "Sonrisitas de Dios" del Nivel Inicial de tres, cuatro y cinco años de Educación Básica por silencio administrativo positivo, por cuanto agravia la legalidad y el interés público; toda vez que no cumplía con las condiciones de gestión e infraestructura, contraviniendo normas técnicas*



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

*de seguridad e infraestructura que debían cumplirse, lo que agravia la legalidad administrativa por ser contrarias al ordenamiento jurídico y afecta el interés público); así como las **premisas jurídicas** (numerales 202.1 y 202.4 del artículo 202 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo), que le han permitido llegar a la **conclusión**, en atención al mérito de lo actuado durante el proceso, que el demandado no contaba con los requisitos establecidos por Ley para sustentar su solicitud de autorización de funcionamiento como entidad educativa del nivel inicial, encontrándose por tanto dicha resolución en aplicación del silencio administrativo positivo como viciada de nulidad, lo que causa su nulidad de pleno derecho.*

7.3. Ahora bien, en torno a la justificación externa de la decisión superior, esta Sala Suprema considera que la realizada por la Sala de mérito es adecuada, desde que las premisas fácticas y jurídicas *contienen proposiciones sustentadas y normas aplicables en el ordenamiento jurídico nacional*, las que resultan pertinentes para resolver la materia en controversia, fijada por las instancias de mérito, atendiendo a los términos de lo que fue objeto debatible y puntos controvertidos. En atención a las premisas normativas y fácticas expuestas, el Colegiado Superior sustenta de modo suficiente su postura frente a la normativa aplicable al caso concreto, arribando a una conclusión motivada.

7.4. Sin perjuicio de lo indicado, es necesario precisar que lo señalado no es equivalente a que esta Sala Suprema concuerde necesariamente con



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

el criterio que sustenta el fallo recurrido, no pudiendo confundirse debida motivación de las resoluciones judiciales con debida aplicación del derecho objetivo. En el primer caso, se examinan los criterios lógicos y argumentativos referidos a la decisión de validez, la decisión de interpretación, la decisión de evidencia, la decisión de subsunción y la decisión de consecuencias, en tanto que en el segundo caso debe determinarse si la norma jurídica utilizada ha sido aplicada de manera debida; por tanto, el hecho que la recurrente no concuerde con la conclusión arribada en base a la aplicación de las normas jurídicas que sirvieron de sustento y las razones que se expusieron, no significa que ello implique que el Colegiado revisor haya incurrido en una indebida motivación.

7.5. En cuanto a que, en el Informe N° 179-2013-UGEL-03 -AGI/INFRA aparece el nombre del recurrente sin que nunca haya participado de la mencionada inspección, por lo que no aparece su firma, sin que le fueran notificadas la serie de observaciones que allí aparecen, así como que tampoco se estableciera un plazo para su subsanación; sin que la Sala Superior se detuviera en analizar las razones, motivos ni circunstancias; hay que tener presente que la sentencia de vista en su décimo noveno considerando sostiene que *“(...) de los informes citados se aprecia que el Director Regional señaló de forma expresa que: “Al momento que el Especialista de Infraestructura realizó la inspección, no cumplió con realizar la verificación respectiva en base a los lineamientos establecidos en la Resolución Ministerial N° 0252-2011-ED”, lo que lleva a inducir que si en la primera inspección el Especialista citado hubiera cumplido con realizar la inspección respectiva conforme a lo indicado, el Instituto*



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

Educativo no hubiera cumplido con las condiciones técnicas”. Esto es, que en definitiva lo que apunta el Informe es a acreditar el incumplimiento de los requisitos para acceder a la autorización de funcionamiento de la IEP “Sonrisitas de Dios” en el nivel de educación inicial, al momento anterior a la configuración del silencio administrativo positivo lo que no ha sido contradicho por el demandado, quien se ha limitado a reclamar la notificación del Informe, lo que sin embargo no respalda a ninguna resolución administrativa sino que simplemente es fundamento de la demanda de lesividad de la entidad, donde esta actúa para ejercer su derecho de acción y permitir el ejercicio del derecho de defensa y contradicción del demandado contra el mencionado medio probatorio en el presente proceso judicial.

**OCTAVO: INFRACCIÓN NORMATIVA DEL ARTÍCULO 202
NUMERALES 1 Y 2 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO**

8.1. Argumenta que cuando se aprobó la Resolución Ficta Positiva, la Institución Educativa Particular “Sonrisitas de Dios” sí contaba con los tres informes favorables y sobre los lineamientos establecidos en la Resolución Ministerial N° 0252-2011-ED, señalando que “estos lineamientos a los que incurrió el Ministerio de Educación, a través de sus administrados, los debieron establecer al inicio del Proceso Administrativo o en su defecto, en cuanto se detectó esta anomalía en el procedimiento, se debió aplicar el artículo 202, numeral 202.1 y 202.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo General” y con respecto a las observaciones, estas son subsanables, pero para que ello ocurra el ente



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

administrativo, realiza las observaciones y otorga un plazo para la subsanación, bajo algún apercibimiento, pero ello no ocurrió tal como es de verse del expediente administrativo que se tiene como acompañado y no como equivocadamente se ha resuelto en la sentencia de vista recurrida.

8.2. Sobre el particular, cabe precisar que el artículo 202 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece en sus numerales 202.1 y 202.2 que:

“Artículo 202.- Nulidad de oficio

202.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agravien el interés público.

202.2 La nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario.

Además de declarar la nulidad, la autoridad podrá resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo podrá ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo. (...).”



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

SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA

8.3. En este contexto, es indicado traer a colación lo señalado por la sentencia de vista en sus considerandos décimo noveno y vigésimo, al sostener que:

“(...) este Colegiado no comparte el criterio optado por el A-quo, cuando señala que al momento en que se produjo la aprobación ficta, el Instituto Educativo cumplía con las condiciones de seguridad, toda vez que de los informes citados se aprecia que el Director Regional señaló de forma expresa que: “Al momento que el Especialista de Infraestructura realizó la inspección, no cumplió con realizar la verificación respectiva en base a los lineamientos establecidos en la Resolución Ministerial N° 0252-2011-ED”, lo que lleva a inducir que si en la primea inspección el Especialista citado hubiera cumplido con realizar la inspección respectiva conforme a lo indicado, el Instituto Educativo no hubiera cumplido con las condiciones técnicas.

Que, por otro lado, se tiene que si bien es cierto las observaciones realizadas en el Informe N° 179-2013 son observaciones subsanables; también lo es que, hasta que el administrado no cumpla con subsanarlas, no puede tener vigente una autorización de funcionamiento de un Instituto Educativo, puesto que esta situación podría ocasionar alguna consecuencia desfavorable en el cuidado de los niños de tres, cuatro y cinco años.”

8.4. Conforme a lo expuesto, se logra advertir que la parte recurrente no comparte la fundamentación de la sentencia de vista, arguyendo que las observaciones son subsanables y que debió otorgársele un plazo para que sean subsanadas; sin embargo, como anteriormente ya hemos



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

desarrollado lo relevante que define la nulidad o validez del silencio positivo administrativo configurado es la situación de cumplimiento o incumplimiento de los requisitos al momento de su configuración, lo cual ha quedado acreditado que no se cumplió. En ese sentido, el aducido carácter subsanable de los requisitos incumplidos no alteran la nulidad del silencio administrativo positivo, si bien como desarrollaremos en el considerando noveno por las razones allí expresadas, los alcances de esta nulidad no pueden significar una situación definitiva del procedimiento administrativo de autorización de funcionamiento de la Institución Educativa Particular demandada.

8.5. Siendo ello así, no se advierte que la Sala de mérito haya vulnerado el debido proceso, por cuanto la discrepancia de la recurrente respecto el criterio de valoración adoptado por la judicatura no vulnera el mencionado principio derecho al debido proceso, ni mucho menos a la tutela jurisdiccional efectiva; por lo que este extremo del recurso deviene en **infundado**.

NOVENO: Sin perjuicio de lo expuesto, si bien las causales bajo examen devienen en infundadas por los fundamentos expuestos en la presente Ejecutoria Suprema, resulta imperioso para esta Sala Suprema, en virtud a la función *dikelógica* de la casación²⁷, disponer que la Administración, en el más breve plazo, realice la evaluación de los documentos presentados por la recurrente durante este proceso, a efectos de determinar si finalmente la institución educativa que promueve cumple o

²⁷ Esta Sala Suprema en la Casación N° 3864-2011-La Libertad de fecha 18 de enero de 2012, ha precisado que: “(...) *conforme a la función *dikelógica* la casación debe procurar *hacer justicia, buscando la solución más adecuada y justa para el caso en concreto*”.*



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

no con los requisitos que la Ley prevé para ser autorizada en su funcionamiento, garantizando el derecho a la defensa y, de corresponder, la continuidad de la prestación del servicio público educativo, o la salida ordenada del mercado, desde que -como señala la recurrente- tal entidad educativa habría cumplido con subsanar las observaciones, por lo que si bien durante el proceso ha quedado acreditado que al momento en que presentó la solicitud de autorización la entidad no cumplía con todos los requerimientos técnicos exigibles a la fecha, también es cierto que se advierte que -atendiendo a las observaciones efectuadas por las Unidades competentes del Ministerio de Educación-, el promotor de la entidad educativa ha presentado documentos tendientes a acreditar la subsanación posterior de tales observaciones.

9.1. Lo anterior es importante por la trascendencia de los derechos fundamentales que se encuentran involucrados en la controversia planteada a este Poder del Estado, al tratarse de una entidad que presta un servicio público educativo al nivel inicial, cuya continuidad -como todo servicio público- en principio se debe garantizar, más aún atendiendo al derecho a la educación y al interés superior del niño, niña, que pueden verse seriamente afectados.

9.2. Así, es pertinente reiterar que: *i)* si bien los promotores de entidades educativas gozan del derecho a la iniciativa privada, deben cumplir con los requisitos legales establecidos para la prestación del servicio educativo, sobre todo si tal servicio público involucra una serie de derechos constitucionales que inciden en el desarrollo integral y dignidad de la persona humana; y, *ii)* que a su vez, la prestación de servicios de



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

una entidad educativa privada en el nivel inicial debe atender, en el mayor campo de protección que sea posible, al derecho a la educación y al principio del interés superior del niño, niña, que deben ser tomados como parámetros de validez de las actuaciones del Estado, incluyendo el Poder Judicial, cuando de por medio sus decisiones pueden afectar el desarrollo integral de los menores de edad.

IV. DECISIÓN:

Por estas consideraciones, de conformidad con lo regulado por el artículo 397 del Código Procesal Civil, declararon: **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por **Danilo Oswaldo Blácido Hurtado promotor de la Institución Educativa Privada “Sonrisitas de Dios”**, de fecha veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete, obrante de fojas quinientos veintiuno; en consecuencia, **NO CASARON** la sentencia de vista contenida en la resolución número seis de fecha nueve de noviembre de dos mil diecisiete, obrante a fojas quinientos nueve; **DISPUSIERON** que la Administración, en el más breve plazo, realice la recomendación que se indica en el noveno considerando de la presente resolución, en resguardo del derecho a la educación, y del principio del interés superior del niño, niña y adolescente; **ORDENARON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial “El Peruano”, conforme a ley; en los seguidos por el Ministerio de Educación contra Danilo Oswaldo Blácido Hurtado promotor de la Institución Educativa Privada “Sonrisitas de Dios”, sobre impugnación de resolución administrativa; y los devolvieron. **Interviene como ponente el señor Juez Supremo Quispe Salsavilca.**

S.S.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 5571- 2018
LIMA**

QUISPE SALSAVILCA

YAYA ZUMAETA

YALÁN LEAL

HUERTA HERRERA

BUSTAMANTE ZEGARRA

Nog/cda