



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 349/2024

EXP. N.º 01535-2023-PA/TC

LIMA

PROCURADOR PÚBLICO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE  
EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 18 días del mes de marzo de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Mac Donald Rodríguez Sánchez, procurador público de la Sunedu, contra la resolución de fojas 255, de fecha 17 de enero de 2023, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que, confirmando la apelada, declaró improcedente la demanda de amparo.

### ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el 21 de mayo de 2018<sup>1</sup>, el procurador público de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) interpuso demanda de amparo contra la fiscal de la Tercera Fiscalía Superior Penal de Apelaciones de Arequipa, a fin de que se declare la nulidad de la Disposición fiscal superior 82-2018, de fecha 23 de febrero de 2018<sup>2</sup>, que desestimó el recurso de elevación formulado contra la Disposición 2-2017, de fecha 22 de agosto de 2017<sup>3</sup>, en la cual la Primera Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Mariano Melgar ordenó el archivo de la investigación preliminar seguida contra don José Peracoli Moreno y otros (autoridades de la American Pontifical Catholic University [APCU]) por la presunta comisión de los delitos de estafa, falsedad genérica y asociación ilícita para delinquir en agravio de diversas personas y de Sunedu<sup>4</sup>. Alega la vulneración de sus derechos fundamentales a la tutela procesal efectiva, en su dimensión de acceso a la justicia, y a la motivación de las disposiciones fiscales.

---

<sup>1</sup> Folio 74.

<sup>2</sup> Folio 6.

<sup>3</sup> Folio 46 vuelta.

<sup>4</sup> Carpeta fiscal 501-2016-1469 (R.F. 02-18).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01535-2023-PA/TC

LIMA

PROCURADOR PÚBLICO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE  
EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

Aduce, en líneas generales, que formuló denuncia penal contra las autoridades de APCU por los delitos de estafa agravada, falsedad genérica y asociación ilícita para delinquir, y que la fiscalía provincial penal a cargo dispuso el archivo de la investigación, por lo que interpuso requerimiento de elevación, el cual fue resuelto desfavorablemente mediante la disposición fiscal cuestionada. Agrega que esta decisión afectó su derecho de acción, pues si el fiscal no abre investigación no se puede ejercer el *ius puniendi* estatal; que, por tanto, el acceso a la justicia, en su dimensión de que se juzgue a los responsables de las afectaciones a los derechos de las personas o de otros bienes públicos tutelables, se ve mermado. En relación con la afectación de su derecho a la debida motivación, señala que la fiscal demandada yerra al afirmar que las autoridades de APCU informaron solo que el título o grado académico sería otorgado por la universidad y no a nombre de la nación a partir de la declaración de supuestos agraviados, cuando de los documentos presentados durante la investigación aparecía que lo informado fue que los títulos y servicios educativos brindados se encontraban autorizados y eran válidos en el Perú, habiéndose publicitado en Facebook y en la página web de la universidad que la certificación sería válida en el Perú, Latinoamérica y el mundo en virtud de tratados, convenios, normas y reglamentos ya existentes, haciéndose alusión al TLC con Estados Unidos, y que los títulos serían revalidados automáticamente, lo que no es cierto. Agrega que la cuestionada disposición determinó que la amparista carecía de legitimidad para impugnar la disposición de archivo de la investigación por el delito de falsedad, por no considerar acreditado el perjuicio causado a Sunedu, pese a que su función primordial es la de tutelar el derecho de las personas a una educación universitaria de calidad, por lo que le afecta que quede impune la prestación de servicios universitarios sin autorización y engañando sobre la normativa y las autorizaciones a su cargo.

Mediante Resolución 1, de fecha 15 de junio de 2018<sup>5</sup>, el Segundo Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima admitió a trámite la demanda.

Por escrito de fecha 1 de abril de 2018<sup>6</sup>, el procurador público a cargo de los asuntos jurídicos del Ministerio Público dedujo la excepción de prescripción. En el mismo escrito contestó la demanda señalando que la

---

<sup>5</sup> Folio 92.

<sup>6</sup> Folio 163.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01535-2023-PA/TC

LIMA

PROCURADOR PÚBLICO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE  
EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

fiscal demandada sí efectuó un análisis de los elementos objetivos y subjetivos de los tipos penales denunciados, por lo que concluyó que el requerimiento de elevación devenía infundado, y que lo pretendido era interferir en la autonomía del Ministerio Público.

Por escrito de fecha 13 de agosto de 2018<sup>7</sup>, doña María Leonor Lazo Rodríguez, fiscal superior emplazada, contestó la demanda. Manifestó que el hecho de considerar que no se configuraron los delitos denunciados no implicaba que ella reputara correcto el actuar de los denunciados, por lo que dejó a salvo el derecho de la denunciante para que lo hiciera vale en la vía extrapenal. Precisó que su decisión se encontraba debidamente motivada, por lo que no vulneró ningún derecho fundamental.

Mediante Resolución 3, de fecha 7 de febrero de 2020<sup>8</sup>, el Segundo Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró infundada la excepción de prescripción extintiva formulada por el procurador público a cargo de los asuntos jurídicos del Ministerio Público y saneado el proceso.

Mediante Resolución 7, de fecha 30 de julio de 2021<sup>9</sup>, el Segundo Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró improcedente la demanda porque, en su opinión, la disposición fiscal cuestionada se encuentra debidamente motivada y que en realidad lo que busca la recurrente es cuestionar el criterio adoptado por la fiscal demandada, por lo que no se encuentra evidenciada la afectación a los derechos invocados.

A su turno, la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 3, de fecha 17 de enero de 2023<sup>10</sup>, confirmó la apelada, por considerar que la fiscal emplazada desarrolló suficientemente las razones fácticas y jurídicas que sustentaron su decisión y que lo pretendido es objetar el criterio adoptado por ella.

---

<sup>7</sup> Folio 188.

<sup>8</sup> Folio 214.

<sup>9</sup> Folio 220.

<sup>10</sup> Folio 255.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01535-2023-PA/TC

LIMA

PROCURADOR PÚBLICO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE  
EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

## FUNDAMENTOS

### §1. Petitorio y determinación del asunto controvertido

1. El objeto del presente proceso es que se declare la nulidad de la Disposición fiscal superior 82-2018, de fecha 23 de febrero de 2018, que desestimó el recurso de elevación formulado contra la Disposición 2-2017, de fecha 22 de agosto de 2017, en la cual la Primera Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Mariano Melgar dispuso el archivo de la investigación preliminar seguida contra don José Peracoli Moreno y otros (autoridades de la American Pontifical Catholic University [APCU]) por la presunta comisión de los delitos de estafa, falsedad genérica y asociación ilícita para delinquir en agravio de diversas personas y de Sunedu. Alega la vulneración de sus derechos a la tutela procesal efectiva, en su dimensión de acceso a la justicia, y a la motivación de las disposiciones fiscales.

### §2. Sobre la tutela jurisdiccional efectiva en el ejercicio de la función jurisdiccional y fiscal

2. Como lo ha precisado este Tribunal Constitucional, en lo que respecta a la tutela jurisdiccional efectiva, su contenido está relacionado con la necesidad de que, en cualquier proceso que se lleve a cabo, los actos que lo conforman se realicen dentro de los cauces de la formalidad y la consistencia propias de las labores de impartición de justicia. Dicho con otras palabras, se debe buscar que los justiciables no sean sometidos a instancias vinculadas con la arbitrariedad o los caprichos de quien debe resolver el caso. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva se configura, entonces, como una concretización transversal al resguardo de todo derecho fundamental sometido a un ámbito contencioso<sup>11</sup>.

### §3. Sobre el derecho a la debida motivación de las resoluciones fiscales

3. El artículo 159 de la Constitución prescribe que corresponde al Ministerio Público conducir desde su inicio la investigación del delito, así como ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte. Este mandato constitucional, como es evidente, ha de ser cumplido con la

---

<sup>11</sup> Sentencia emitida en el Expediente 06342-20013-PA, fundamento 8.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01535-2023-PA/TC

LIMA

PROCURADOR PÚBLICO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE  
EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

debida diligencia y responsabilidad, a fin de que las conductas ilícitas no queden impunes y se satisfaga y concrete el principio del interés general en la investigación y persecución del delito. A partir de ello, este Tribunal ha advertido en diversa jurisprudencia que el proceso de amparo es la vía idónea para analizar si las actuaciones o decisiones fiscales observan o no los derechos fundamentales o si, en su caso, superan o no el nivel de proporcionalidad y razonabilidad que toda decisión debe suponer.

4. En cuanto al derecho a la debida motivación de las decisiones fiscales, este Tribunal tiene también establecido que la motivación debida de las decisiones de las entidades públicas —sean o no de carácter jurisdiccional— comporta que el órgano decisor y, en su caso, los fiscales, al resolver las causas, describan o expresen las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión. Ello implica también que exista congruencia entre lo pedido y lo resuelto y que, por sí misma, la decisión exprese una suficiente justificación de su adopción. Esas razones, por lo demás, deben provenir no solo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino, y sobre todo, de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite de la investigación o del proceso del que se deriva la decisión cuestionada<sup>12</sup>.
5. Con base en ello, el Tribunal Constitucional tiene precisado que el derecho a la debida motivación de las decisiones fiscales también se ve vulnerado cuando la motivación es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas de hecho o de derecho que sustentan la decisión fiscal, o porque se intenta dar solo un cumplimiento formal a la exigencia de la motivación. Así, toda decisión fiscal que carezca de una motivación adecuada, suficiente y congruente constituirá una decisión arbitraria y, en consecuencia, será inconstitucional<sup>13</sup>.
6. Sin embargo, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una decisión fiscal constituye automáticamente una violación del derecho a la debida motivación de las decisiones fiscales. Ello

---

<sup>12</sup> Sentencia emitida en el Expediente 04437-2012-PA/TC, fundamento 5.

<sup>13</sup> Sentencia emitida en el Expediente 04437-2012-PA/TC, fundamento 6.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01535-2023-PA/TC

LIMA

PROCURADOR PÚBLICO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE  
EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

solamente se da en aquellos casos en los que dicha facultad se ejerce de manera arbitraria, es decir, solo en aquellos casos en los que la decisión fiscal es más bien fruto del decisionismo que de la aplicación razonable del derecho y de los hechos en su conjunto.

### §4. Análisis del caso concreto

7. Del examen de la cuestionada Disposición fiscal superior 82-2018 se aprecia que en ella el órgano fiscal revisor declaró infundado el requerimiento de elevación presentado por el procurador público de la Sunedu y confirmó la Disposición de archivo 02-2017. Para ello, primeramente efectuó una breve reseña de los cargos imputados en la denuncia<sup>14</sup>, de lo resuelto en la disposición impugnada<sup>15</sup> y de los fundamentos del requerimiento de elevación, tras lo cual procedió a analizar los hechos materia de investigación. Así, en relación con el delito de estafa, en el numeral 5.1 de la cuestionada disposición, luego de establecer los elementos objetivos (engaño, error, disposición patrimonial y provecho ilícito) y subjetivos del delito a partir de la interpretación de la disposición legal que recoge el tipo penal y de lo precisado por la jurisprudencia, se analizó los hechos denunciados, que son el haber convocado a concurso de admisión pese a no tener la autorización de Sunedu y sin que la APCU se encuentre reconocida por esta entidad o en proceso de institucionalización, de lo cual concluyó que no había prueba suficiente para considerar configurado el delito por cuanto los postulantes o estudiantes habrían tenido conocimiento de que el título sería expedido por una universidad de otro país y no a nombre de la nación, y que, en todo caso, los únicos afectados con el desprendimiento patrimonial que exige el tipo serían los estudiantes, los que según la investigación preliminar no habrían evidenciado sentirse afectados económicamente y no impugnaron la decisión fiscal de primera instancia, en tanto que Sunedu no tendría la condición de parte agraviada o perjudicada al no haber efectuado desprendimiento económico o patrimonial a favor de los investigados.
8. Por otro lado, en lo concerniente al delito de falsedad genérica, en el numeral 5.2 de la cuestionada disposición, luego de establecer los

---

<sup>14</sup> Segundo considerando.

<sup>15</sup> Tercer considerando.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01535-2023-PA/TC

LIMA

PROCURADOR PÚBLICO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE  
EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

elementos del tipo penal teniendo en cuenta lo regulado en la norma que tipifica tal delito y lo señalado en la jurisprudencia al respecto, se precisó que se trata de un tipo penal residual y que los hechos denunciados por Sunedu formarían parte o serían los medios para la posible comisión del delito de estafa antes analizado, en el que los únicos afectados serían los estudiantes comprendidos como agraviados, quienes no impugnaron la disposición de archivo de primera instancia. Por tanto, no se consideró amparable la denuncia formulada por Sunedu, por no haberse precisado en qué consistió el perjuicio o agravio que se le hubiera causado, pues la conducta denunciada estaba dirigida a los estudiantes o público en general, por lo que dejó a salvo su derecho de cuestionar las actividades denunciadas y proponer las sanciones correspondientes por las infracciones administrativas en que pudiera haberse incurrido, y señaló que el derecho penal es de última *ratio*.

9. Finalmente, en relación con el delito de asociación ilícita para delinquir, en el numeral 5.3 de la objetada disposición, tras establecer los elementos del tipo penal a la luz de la disposición legal que la regula y de las precisiones efectuadas en la jurisprudencia, se analizó los hechos denunciados por el amparista y se concluyó que el hecho de que los investigados sean más de dos personas y que hayan convocado a examen de admisión sin tener autorización no significa que constituyan una asociación ilícita para delinquir porque, como se señaló previamente, no se había logrado evidenciar que los investigados hubieran incurrido en la comisión de delito en agravio de Sunedu.
10. Así pues, del análisis externo de la disposición fiscal materia de cuestionamiento se advierte que ella se encuentra debidamente motivada, pues expresó las razones fácticas y jurídicas que justificaron la decisión de desestimar el requerimiento de elevación formulado por Sunedu y confirmar la disposición de archivo emitida por la fiscalía provincial penal a cargo de la investigación, al no encontrar que los hechos denunciados pudieran constituir delito respecto a Sunedu a la luz de la interpretación y aplicación efectuada al caso concreto de las normas que regulan los tipos penales invocados.
11. Por otro lado, tampoco se evidencia la afectación del derecho a la tutela procesal efectiva pues, además de lo expuesto en los fundamentos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01535-2023-PA/TC

LIMA

PROCURADOR PÚBLICO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE  
EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

*supra*, de la revisión de lo actuado se puede apreciar claramente que la denuncia formulada por la recurrente fue recibida; que el fiscal provincial a cargo efectuó diversas diligencias a fin de esclarecer hechos, y que la prueba acopiada no generó en la fiscal demandada la convicción de la existencia de indicios sobre la comisión de los delitos denunciados respecto a Sunedu para formalizar la investigación preparatoria. Cabe señalar que la denuncia de parte respecto de la comisión de un delito no genera *per se* obligación para que los fiscales formalicen la denuncia penal, toda vez que por mandato constitucional el ejercicio de la acción penal constituye una atribución exclusiva de los fiscales.

12. Así pues, no habiéndose afectado el contenido constitucionalmente protegido de ninguno de los derechos invocados por el recurrente, se debe desestimar la demanda.

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

**HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
OCHOA CARDICH**

**PONENTE GUTIÉRREZ TICSE**