

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

**SENTENCIA**  
**A.P. N° 7031 – 2012**  
**LIMA**

Lima, veinte de marzo  
de dos mil catorce.-

**VISTOS**; por sus fundamentos pertinentes; y **CONSIDERANDO**:

**PRIMERO**: Es objeto de apelación la sentencia contenida en la Resolución número diecinueve, su fecha siete de marzo de dos mil doce, obrante a fojas ciento veinticinco, que declara FUNDADA en parte la demanda de acción popular, obrante a fojas diecinueve, en los seguidos por don Jorge Alejandro Mendoza Calderón contra el Poder Judicial.

**SEGUNDO**: De acuerdo con el artículo 200, numeral 5 de la Constitución Política del Estado, la acción popular es una garantía constitucional que procede por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen. En ese sentido, el proceso de acción popular constituye “un mecanismo de control concentrado de las normas reglamentarias, que es ventilado exclusivamente al interior del Poder Judicial y que presenta como objetivos el velar por la defensa del artículo 51 de la Carta Magna (...), y el artículo 118 inciso 8) del mismo texto normativo (...). Así, la Acción Popular es el remedio para defender la constitucionalidad y legalidad frente a las normas administrativas que la contradicen; es decir, es un medio de control constitucional y legal de tipo jurisdiccional sobre normas inferiores como son las de nivel administrativo (...)”<sup>1</sup>

**TERCERO**: Bajo esa perspectiva, el núcleo fundamental de todo proceso de acción popular radica en determinar si la norma de rango inferior al de la ley, que es objeto del cuestionamiento en la demanda, en realidad contraviene la Constitución Política del Estado o alguna norma que sí tiene rango de ley<sup>2</sup>. Esto, según lo explica la doctrina nacional<sup>3</sup>, se debe a que conforme a la pirámide de KELSEN, la estructura de nuestro ordenamiento normativo tiene

<sup>1</sup> GARIBALDI PAJUELO, Giancarlo, “El proceso de Acción Popular”, en CÓRDOVA SCHAEFER, Jesús (coord.), *Garantías Constitucionales*, Lima, Ediciones Caballero Bustamante, 2009, pp. 396-397.

<sup>2</sup> *Ibíd.*

<sup>3</sup> CHIRINOS SOTO, Enrique, *La Constitución: lectura y comentarios*, 6ta. Edición, Lima, Rodhas, 2008, p. 574.

**SENTENCIA  
A.P. N° 7031 – 2012  
LIMA**

jerárquicamente en su cúspide, a las normas constitucionales, debajo de ellas, se encuentran las leyes ordinarias, y debajo de éstas últimas, las normas denominadas administrativas (de rango inferior a la ley). Para su validez, las normas con rango de ley deben respetar el orden jerárquico superior, es decir, el constitucional; mientras que, en el caso de las normas administrativas, estas deben adecuarse a los dos rangos superiores: tanto el constitucional, como el legal; por ello, el análisis que involucra este tipo de controversias contiene a ambos estratos.

**CUARTO:** En el presente caso, la demanda de acción popular interpuesta por don Jorge Alejandro Mendoza Calderón a fojas diecinueve a veintiuno tiene como pretensiones impugnatorias **1)** Declarar la inconstitucionalidad de la Resolución Administrativa N° 022-2008-CE-PJ que aprueba la Directiva N° 004-2008-CE-PJ denominada “Reglamento para el Desarrollo de Concursos de Selección de Personal en el Poder Judicial”; consecuentemente determinar su nulidad con efecto retroactivo de conformidad con el artículo 81° del Código Procesal Constitucional, por vulnerar principios constitucionales de publicidad y seguridad jurídica establecidos en los artículos 51 y 109 de la Constitución Política del Estado y 76 del Código Procesal Constitucional; y **2)** Dejar sin efecto por conexidad todo acto administrativo o procedimiento administrativo realizado sobre la base de la Resolución Administrativa N° 022-2008-CE-PJ, en especial todo concurso público de selección de personal que se convoque en aplicación de dicha resolución, de conformidad con el artículo 78° del Código Procesal Constitucional.

**QUINTO:** Para sustentar este petitorio, don Alejandro Mendoza Calderón señala que la Resolución Administrativa cuestionada ha aprobado la Directiva N° 004-2008-CE-PJ denominada “Reglamento para el Desarrollo de Concursos de Selección de Personal en el Poder Judicial”, cuyo texto no sido publicado en el Diario Oficial *El Peruano*, por tanto se vulneran los Principios Constitucionales de Publicidad de las Normas y de Seguridad Jurídica previstos en los artículos 51 y 109 de la Constitución Política del Estado y 76 del Código Procesal

**SENTENCIA**  
**A.P. N° 7031 – 2012**  
**LIMA**

Constitucional.<sup>4</sup> Asimismo, la falta de publicación de dicho Reglamento invalida todo procedimiento y acto administrativo que se realice sobre su base, de modo que ningún concurso de selección de personal del Poder Judicial puede llevarse a cabo válidamente sobre el fundamento de esta norma, de acuerdo con el artículo 78° del Código Procesal Constitucional.<sup>5</sup>

**SEXTO:** Por su parte, la entidad demandada señala que la demanda es improcedente, por cuanto ha sido interpuesta contra una Resolución Administrativa y su Reglamento y no una norma. Además, sostiene que la verdadera finalidad es evitar, a través de la acción popular, un concurso público para la selección de personal, el cual fue publicado en la página web del Poder Judicial, con todas las garantías y transparencia que la ley prescribe.

**SÉPTIMO:** A través de la sentencia apelada, la Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró FUNDADA en parte la demanda de acción popular, en consecuencia NULA la Resolución Administrativa N° 022-2008-CE-PJ, al considerar que a pesar de que la Directiva cuestionada ha sido dejada sin efecto por el artículo segundo de la Resolución Administrativa N° 020-2010-CE-PJ publicada el seis de abril del dos mil diez en el Diario Oficial *El Peruano*; las circunstancias del caso, así como el agravio producido, ameritan expedir una sentencia sobre el fondo, a efectos de prevenir futuras violaciones de los derechos, objeto del reclamo.<sup>6</sup> La Sala Superior refiere que se ha infringido el Principio de Publicidad de la Norma porque la Directiva aprobada por la

<sup>4</sup> "Artículo 51 de la Constitución.- La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado."

"Artículo 109 de la Constitución.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte."

"Artículo 76 del Código Procesal Constitucional.- La demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley, o cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso".

<sup>5</sup> "Artículo 78 del Código Procesal Constitucional.-Inconstitucionalidad de normas conexas  
La sentencia que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, declarará igualmente la de aquella otra a la que debe extenderse por conexión o consecuencia."

<sup>6</sup> La Sala Civil empleó el siguiente artículo para justificar su decisión "Artículo 1° segundo párrafo.- Si luego de presentada la demanda cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el Juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, y que si procediere de modo contrario se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 22 del presente Código, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda". Código Procesal Constitucional.

**SENTENCIA  
A.P. N° 7031 – 2012  
LIMA**

resolución mencionada líneas arriba no fue publicada de manera integral, pese a que según su tenor el “Reglamento” constituía parte integrante y sustento principal de su emisión. Asimismo, no resulta conforme a ley, justificar la omisión, en el hecho de que la publicación del Reglamento se habría hecho a través de la página web del Poder Judicial; toda vez que la Constitución Política del Estado prevé expresamente que la condición para la eficacia de las leyes y de toda norma jurídica, es la publicación en el Diario Oficial *El Peruano*. Sin perjuicio de ello, no procede amparar la pretensión del actor referida a que se deje sin efecto por conexidad todo acto administrativo o procedimiento administrativo realizado sobre la base de la resolución cuestionada; pues el artículo 78° del Código Procesal Constitucional, hace referencia a la declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad de “normas conexas” y no de “actos administrativos” celebrados bajo su vigencia.

**OCTAVO:** Esta decisión es apelada por el Procurador Público del Poder Judicial, quien expresa como fundamentos de su impugnación que: **1)** La publicación de la Directiva N° 004-2008-CE-PJ, denominada “Reglamento para el Desarrollo de Concursos de Selección de Personal en el Poder Judicial” en la página web del Poder Judicial, no resulta inválida, puesto que el Principio de Seguridad Jurídica implica que los destinatarios de la norma tengan una efectiva posibilidad de conocerlas, a efectos de que la ciudadanía ejerza adecuadamente su posición jurídica respecto a los pronunciamientos de los poderes públicos; **2)** La publicación vía web no es inválida, por cuanto es una modalidad de publicación mucho más efectiva debido a su alcance global; debiéndose tener en cuenta que, en los años que entró en vigencia la Constitución Política del Estado, el uso del internet no era un servicio del cual masivamente los peruanos tuvieran acceso; pensar lo contrario, es desproporcional y formalista cuando en esencia se está respetando los principios democráticos que inspiran a nuestra Norma Fundamental; y **3)** Existe jurisprudencia constitucional que indica que desde el punto de vista del Principio Constitucional de Publicidad, una directiva de tal naturaleza no se encuentra dentro del marco de lo constitucionalmente necesario, es decir, derivado del mandato del artículo 109° de la Constitución Política del

**SENTENCIA**  
**A.P. N° 7031 – 2012**  
**LIMA**

Estado (publicidad para la vigencia de la Ley y las normas con dicho rango), sino de lo constitucionalmente posible, de modo que la publicación de la Directiva N° 004-2008-CE-PJ, denominada “Reglamento para el Desarrollo de Concursos de Selección de Personal en el Poder Judicial” en el portal web del Poder Judicial no compromete su validez constitucional.

**NOVENO:** En relación a la controversia elevada en apelación, se tiene que la Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima considera que la Directiva N° 004-2008-CE-PJ, denominada “*Reglamento para el Desarrollo de Concursos de Selección de Personal en el Poder Judicial*” publicada en la página web del Poder Judicial y no en el Diario Oficial *El Peruano*, afecta los Principios de Publicidad de las Normas y de Seguridad Jurídica porque la norma no adquiere vigencia, mientras no es publicada en dicho diario; sin embargo, la parte demandada señala que la divulgación del reglamento en el portal web del Poder Judicial no compromete su validez constitucional.

**DÉCIMO:** Al respecto, para este Colegiado Supremo resulta pertinente citar el artículo 51 de la Constitución Política del Estado, el cual señala que “La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado. Asimismo, es de verse que el artículo 109 del mismo cuerpo legal, prescribe que “La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.”

**UNDÉCIMO:** Al efectuar el respectivo análisis, este Supremo Tribunal observa que de la lectura sistemática de los mencionados artículos se entiende que para que una norma posea obligatoriedad y vigencia, es requisito indispensable que haya sido publicada en el Diario Oficial *El Peruano*. Por tanto, en caso que una norma no se publique en el mencionado diario, ésta no puede ser obligatoria, es decir su cumplimiento no sería exigible para los ciudadanos.

**DUODÉCIMO:** Igualmente, la doctrina sostiene que “existen diferentes formas para alcanzar la notoriedad y el conocimiento de las normas. Sin embargo, la

**SENTENCIA  
A.P. N° 7031 – 2012  
LIMA**

Constitución peruana, como todas las Constituciones occidentales, establece que la forma de publicidad que adquiere dicho carácter es en la publicación en el diario oficial, que en nuestro caso es El Peruano”.<sup>7</sup> En efecto, si la Constitución Política del Estado señala una determinada formalidad no se puede establecer otro diferente como pretende hacer la entidad recurrente.

**DÉCIMO TERCERO:** Tengamos en consideración que la publicidad de las normas es fundamental en un Estado Democrático de Derecho, porque justamente permite a los ciudadanos conocer efectivamente las normas, otorgando transparencia al sistema jurídico y además seguridad jurídica, erradicando así el abuso y la arbitrariedad.

**DÉCIMO CUARTO:** La presente acción popular versa respecto a la vigencia y a la obligatoriedad de las normas jurídicas, esto es que haya sido aprobada y promulgada por los órganos competentes y que haya sido publicada conforme lo señala el artículo 51 de la Constitución Política del Estado; y no sobre la validez o invalidez de la norma que se refiere a la coherencia y conformidad con las normas que regulan el proceso (formal y material) de su producción jurídica.

**DÉCIMO QUINTO:** Por ello, en doctrina se ha señalado que “puede suceder que una norma vigente, y por tanto eficaz, tenga algún vicio jurídico que debiera conducir a que no sea aplicada. Para evitar la eficacia, esto es, la exigibilidad de una norma jurídica vigente porque atenta contra el Derecho, debemos recurrir al concepto de validez”.<sup>8</sup> Entonces, la eficacia de la norma se encuentra referida al cumplimiento de los requisitos formales mínimos establecidos por la Constitución Política del Estado, mientras que el análisis respecto a la validez o invalidez de una norma corresponde a un nivel posterior.

**DÉCIMO SEXTO:** De lo expuesto en forma precedente se concluye que el agravio expresado por la parte impugnante referido a que la publicación de la Directiva, cuya inconstitucionalidad es cuestionada mediante el presente proceso,

<sup>7</sup> ETO CRUZ, Gerardo. Comentarios al artículo 109 de la Constitución Política del Perú. En La Constitución Comentada, Tomo II, Walter Gutiérrez (Director), segunda edición aumentada, actualizada y revisada, enero, Lima, Gaceta Jurídica, 2013, p. 818.

<sup>8</sup> RUBIO CORREA, Marcial, “La vigencia y la validez de las normas en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en Revista de Derecho THEMIS, época 2, número 51, 2005, p. 9.

**SENTENCIA**  
**A.P. N° 7031 – 2012**  
**LIMA**

no afecta el principio de seguridad jurídica, no puede ser amparado, toda vez que como ya se ha señalado en los considerandos precedentes el único medio previsto constitucionalmente para dar a conocer las normas jurídicas es mediante la publicación en el diario oficial *El Peruano* y no otro medio que sea creado de forma arbitraria, como en el presente caso lo pretende hacer el recurrente.

**DÉCIMO SÉTIMO:** De otro lado, cabe señalar, además, que para este Supremo Tribunal no resulta plausible el agravio del impugnante a través del cual pretende hacer valer la validez de la publicación vía web del Reglamento para el Desarrollo de Concurso de Selección de Personal en el Poder Judicial; pues como ya se ha explicado suficientemente, dicha modalidad no es recogida por nuestra Constitución Política del Estado, cuerpo normativo que por el contrario regula como único medio válido la publicación en el diario oficial *El Peruano*, ello conforme a la interpretación que se ha realizado por esta Sala Suprema, de los artículos 51 y 109 de la Constitución Política del Estado.

**DÉCIMO OCTAVO:** Asimismo, respecto a la existencia de jurisprudencia constitucional que considera que una directiva como la impugnada en el presente caso no se encuentra dentro del marco de lo constitucionalmente necesario, esto es derivado de lo indicado en el artículo 109 de la Constitución Política del Estado, sino de lo constitucionalmente posible y que por lo tanto la publicación en la página web del Portal del Poder Judicial no afecta su validez, no es correcto, ya que existe jurisprudencia constitucional que señala que los cuestionamientos que pueden surgir en torno a la publicación de una norma no deben resolverse en clave de validez o invalidez, sino de eficacia o ineficacia<sup>9</sup>; en consecuencia, la publicación de la Directiva N° 004-2008-CE-PJ, en el portal web del Poder Judicial se refiere al examen de eficacia y no de validez de la norma.

**DÉCIMO NOVENO:** Por tanto, este Supremo Tribunal considera que se han infringido los principios de publicidad de la norma y de seguridad jurídica previstos en los artículos anteriormente mencionados de la Constitución Política del Estado;

<sup>9</sup> Expediente N° 00017-2005-AI. Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 22 de enero de 2007. Asimismo, el expediente N° 2050-2002-AA, de fecha 16 de abril de 2003.



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

**SENTENCIA  
A.P. N° 7031 – 2012  
LIMA**

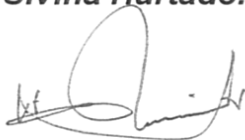
pues ha quedado establecido en autos, que la demandada sólo publicó en el diario Oficial *El Peruano* el contenido de la Resolución Administrativa N° 022-2008-CE-PJ impugnada, empero no la Directiva N° 004-2008-CE-PJ, denominada “*Reglamento para el Desarrollo de Concursos de Selección de Personal en el Poder Judicial.*”

Por estas consideraciones: **CONFIRMARON** la sentencia apelada de fecha siete de marzo de dos mil doce, obrante a fojas ciento veinticinco, que declara **FUNDADA** en parte la demanda de acción popular interpuesta por don Jorge Alejandro Mendoza Calderón; en consecuencia, nula la Resolución Administrativa N° 022-2008-CE-PJ; en los seguidos contra el Poder Judicial, sobre proceso de acción popular; **ORDENARON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano” conforme a ley; y los devolvieron.-

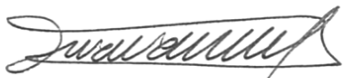
**Juez Supremo Ponente: Sivina Hurtado.-**

**S.S**

**SIVINA HURTADO**



**WALDE JÁUREGUI**



**ACEVEDO MENA**



**VINATEA MEDINA**



**RUEDA FERNÁNDEZ**



Foms/Ngv.

27 OCT. 2012

CARMEN ROSA DIAZ ACEVEDO  
SECRETARÍA  
de la Sala de Derecho Constitucional y Social  
Permanente de la Corte Suprema