

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 709 - 2012
LIMA

Lima, dieciséis de agosto
de dos mil doce.-

VISTOS; y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Es objeto de apelación la sentencia de fecha cinco de julio de dos mil once, obrante a fojas trescientos once, en el extremo que declara Fundada la demanda de acción popular interpuesta por doña Susana Gladis Vilca Achata y otro; en consecuencia, Nulo e Insubsistente y sin efecto legal: 1) El Decreto Supremo N° 050-2005-EM publicado el dos de diciembre de dos mil cinco; y, 2) El Decreto Supremo N° 006-2006-EM publicado el trece de enero de dos mil seis.

SEGUNDO: De acuerdo al artículo 200, inciso 5, de nuestra Constitución Política, la acción popular es una garantía constitucional que *procede por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen*; asimismo el artículo 76 del Código Procesal Constitucional al declarar: *“La demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley, o cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso”*.

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

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

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 709 - 2012
LIMA

*decir, es un medio de control constitucional y legal de tipo jurisdiccional sobre normas inferiores como son las de nivel administrativo (...)*¹. No obstante, según veremos en adelante, el proceso de acción popular no ha sido ajeno a la regulación legal de requisitos con el propósito de perfilar sus características; específicamente, en relación a los límites que tendrá su ámbito de acción sobre el ordenamiento jurídico.

CUARTO: Como ya hemos indicado, un primer límite para el proceso de acción popular está constituido por la necesidad de que su uso se limite únicamente para normas de jerarquía inferior a la ley; sin embargo, las normas antes referidas dejan ver también un requisito más que el legislador exige –además de la jerarquía Infra legal– en las normas respecto a las cuales se pretenda ejercer la pretensión de acción popular, y este es el carácter general que necesariamente deberá tener la norma cuestionada.

QUINTO: Respecto a este asunto, esta Suprema Sala considera conveniente recordar la diferencia que históricamente ha sido desarrollada en el derecho constitucional entre lo que llegó a denominarse como ley en sentido formal y ley en sentido material, la primera, entendida por la doctrina como todo acto o norma jurídica que crea, modifica o extingue un derecho de carácter general y obligatorio, y la segunda, como aquel acto emanado del órgano legislativo, conforme a un procedimiento preestablecido².

SEXTO: Es bien sabido que en el caso de la acción popular, no interesa en realidad al órgano de resolución la determinación precisa de lo que deba entenderse por ley y menos aun por “rango de ley”,

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

² CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, tomo I, Lima, Palestra Editores, 2010, pp. 186.

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

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 709 - 2012
LIMA

dado que en estos casos, la actividad jurisdiccional se limitará más bien a valorar normas jurídicas que no poseen dicho rango, sino que más bien son inferiores a él. No obstante, las acotaciones anteriores resultan relevantes para el presente caso, debido a la particularidad que posee tanto el artículo 200, inciso 5, de nuestra Constitución Política del Estado, como el artículo 76 del Código Procesal Constitucional al declarar que la acción popular solo procede respecto a normas que teniendo rango inferior a ley, poseen "*carácter general*".

SÉTIMO: Por lo que justamente el desarrollo del debate antes mencionado es el que ha permitido identificar por *carácter general*, la cualidad de la norma de regular situaciones jurídicas abstractas, impersonales y objetivas, que se aplican o pueden aplicarse a toda la comunidad, un sector o conjunto de individuos³. Y en ese sentido, el proceso de acción popular, en el modo en que taxativamente ha sido diseñado por nuestra Carta Política y desarrollado por el legislador nacional, sólo procederá cuando la norma cumpla con esta especial característica, resultando manifiestamente inviable para los casos en los que la norma no tenga dicho *carácter general*.

OCTAVO: Así, frente a una demanda de acción popular corresponderá al órgano jurisdiccional llamado por ley a conocerla, y determinar inicialmente si la norma cuestionada posee el carácter que la ley le requiere para ser objeto de control en esta vía.

NOVENO: En el presente caso, se aprecia a fojas ciento setenta y nueve, que la presente demanda de acción popular ha sido dirigida por los demandantes contra tres normas: i) el Decreto Supremo N° 050-2005-EM, publicado el dos de diciembre de dos mil cinco; ii) el Decreto Supremo N° 006-2006-EM, publicado el trece de enero de

³ Ibídem.

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

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 709 - 2012
LIMA

dos mil seis; y *iii*) la modificación del acápite 5.11 del Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos del Lote N° 88, contenida en el numeral 3.2 de la Cláusula Tercera de la Cuarta Adenda suscrita el diecinueve de enero de dos mil seis; habiendo sido amparada por la sentencia apelada respecto a las normas señaladas en los dos primeros puntos y tácitamente en relación al tercer acto mencionado.

DÉCIMO: Ahora bien, el Decreto Supremo N° 050-2005-EM en su momento señaló (ha sido dejado sin efecto por el Decreto Supremo N° 053-2010-EM): *"Artículo 1.- De la garantía de abastecimiento del mercado interno en las actividades de exportación de gas natural. Autorizar a PERUPETRO S.A. la negociación y concertación de una cláusula modificatoria del Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 88 en el sentido que, para asegurar el abastecimiento del mercado interno durante veinte (20) años ante cualquier operación de exportación de gas natural, se tome en cuenta lo establecido en el Plan Referencial de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas, vigente a la fecha de suscripción del contrato de compraventa de gas natural para exportación"*.

Mientras que el Decreto Supremo N° 006-2006-EM declara:

"Artículo 1.- De la Aprobación de la Modificación del Contrato
Aprobar la Modificación del Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 88, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2000-EM y sucesivamente modificado por los Decretos Supremos N° 032-2003-EM, N° 023-2004-EM y N° 061-2005-EM, para los fines a que se refiere la parte considerativa del presente Decreto Supremo; a celebrarse entre PERUPETRO S.A. y las empresas Pluspetrol Perú Corporation S.A., Pluspetrol Camisea S.A., Hunt Oil Company of Peru L.L.C., Sucursal del Perú, SK Corporation, Sucursal Peruana,

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

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 709 - 2012
LIMA

Tecpetrol del Perú S.A.C., Sonatrach Perú Corporation S.A.C. y Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú.

Artículo 2.- De la Autorización para suscribir la Modificación del Contrato

Autorizar a PERUPETRO S.A. a suscribir con las empresas Pluspetrol Perú Corporation S.A., Pluspetrol Camisea S.A., Hunt Oil Company of Peru L.L.C., Sucursal del Perú, SK Corporation, Sucursal Peruana, Tecpetrol del Perú S.A.C., Sonatrach Perú Corporation S.A.C. y Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú, con la intervención del Banco Central de Reserva del Perú, la Modificación del Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 88, que se aprueba en el artículo 1.

Artículo 3.- Del refrendo

El presente Decreto Supremo será refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro de Energía y Minas".

UNDÉCIMO: En atención a lo anterior, se advierte que tanto el Decreto Supremo N° 050-2005-EM como el Decreto Supremo N° 006-2006-EM, no son normas de carácter general, pues no están destinadas a regular situaciones jurídicas abstractas, impersonales y objetivas, que se apliquen o pueden aplicarse a toda la comunidad, un sector o conjunto de individuos, sino que regulan situaciones de carácter particular e individualizado, establecidas bajo la vigencia de los artículos 11 y 12 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26221 aprobado por el Decreto Supremo N° 042-2005-EM, los cuales establecen la formalidad para la celebración y modificación de los contratos de exploración y de explotación de Hidrocarburos.

DUODÉCIMO: En ese sentido, las normas contra las cuales los demandantes dirigen su demanda no pueden ser evaluadas en el proceso de acción popular, al no poseer el carácter general que

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

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 709 - 2012
LIMA

exigen tanto el artículo 200 inciso 5 de la Constitución Política del Estado, así como el artículo 76 del Código Procesal Constitucional.

Por estas consideraciones: **REVOCARON** la sentencia de fecha cinco de julio de dos mil once, obrante a fojas trescientos once, en el extremo que declara **Fundada** la demanda de acción popular interpuesta por doña Susana Gladis Vilca Achata y otro; en consecuencia, Nulo e Insubistente y sin efecto legal: 1) El Decreto Supremo N° 050-2005-EM publicado el dos de diciembre de dos mil cinco; y, 2) El Decreto Supremo N° 006-2006-EM publicado el trece de enero de dos mil seis; y **REFORMÁNDOLA** la declararon **IMPROCEDENTE**; en los seguidos por doña Susana Gladis Vilca Achata y otro contra el Ministerio de Energía y Minas y otro sobre acción popular; **MANDARON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano", conforme a ley; y los devolvieron. Vocal Ponente: Acevedo Mena.-

S.S.

ACEVEDO MENA

CHUMPITAZ RIVERA

VINATEA MEDINA

YRIVARREN FALLAQUE

TORRES VEGA

Jbs/Ean

Se Publico Conforme a Ley

Carmen Rosa Díaz Acevedo
Secretaria
De la Sala de Derecho Constitucional y Social
Permanente de la Corte Suprema