



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley de Protección de la Economía Familiar 2

5,000 CIUDADANOS c. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley 29947, de Protección de la Economía Familiar

Magistrados firmantes:

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
URVIOLA HANI
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

Tabla de contenido

I. ANTECEDENTES.....	3
A. Petitorio Constitucional	3
B. Debate Constitucional	3
II. FUNDAMENTOS.....	5
§1. Petitorio.....	5
1.1. Precisión del petitorio.....	5
§2. Cosa juzgada constitucional y eventual sustracción de la materia	6
§3. Sobre la presunta afectación de la Seguridad Jurídica.....	8
§4. Sobre la presunta afectación de la Prohibición de Posiciones Económicas Dominantes	11
§5. Sobre la presunta violación del Principio de Legalidad Sancionatoria	13
§6. Acerca de la violación del principio de no dictar leyes por razón de la diferencia de las personas	18
III. FALLO	20



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 días del mes de enero de 2016, el Tribunal Constitucional en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Urviola Hani, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Ledesma Narváez, Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera, y el voto singular del magistrado Sardón de Taboada, que se agregan.

I. ANTECEDENTES

A. Petitorio Constitucional

Cinco mil trescientos ochenta y cinco ciudadanos, debidamente representados por doña María Isabel León Klenke, interponen demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 29947, de protección de la Economía Familiar respecto del pago de pensiones en institutos, escuelas superiores, universidades y escuelas de post grados públicos y privados.

B. Debate Constitucional

Ambas partes postulan una serie de razones a favor y en contra de la constitucionalidad de las disposiciones legislativas cuestionadas. A saber:

En esencia, los demandantes cuestionan que toda la Ley N° 29947 viola el principio de seguridad jurídica, pues además de contener imprecisiones, vaguedades y contradicciones, representa un cambio abrupto de las reglas pre-existentes, sin la debida justificación. Sostienen que esto es particularmente grave en el caso de las instituciones educativas privadas, ya que al disponer que el pago de las pensiones se efectúe al final del ciclo académico, se impedirá su marcha adecuada y que puedan planificar sus actividades con la suficiente antelación. Igualmente, refieren que la medida legislativa adoptada puede resultar contraproducente con los fines que aspira, pues el desequilibrio financiero que se origine por aplicación de la ley generará que se aumenten las pensiones.

Por otro lado, sostienen que las disposiciones legislativas impugnadas violan los artículos 2, inciso 14), y 62 de la Constitución, puesto que interviene en las relaciones contractuales libremente pactadas. También afecta la autonomía a la que se refiere el artículo 53° de la Ley N° 29394, de Institutos y Escuelas de Educación Superior, que garantiza a este tipo de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

instituciones a establecer sus propios regímenes económicos, administrativos y de pensiones educativas.

Del mismo modo, consideran que la Ley viola los artículos 58 y 59 de la Constitución, pues limita a las instituciones educativas establecer las reglas sobre el pago de pensiones. Sostienen, a su vez, que la Ley cuestionada viola la autonomía universitaria, pues interfiere en la facultad de las universidades de establecer las regulaciones correspondientes con el cobro de pensiones. Refiere que para evitar que los alumnos que atraviesan problemas económicos no se queden sin estudiar, las instituciones educativas disponen de dependencias de asistencia social que les prestan ayuda; a diferencia de la Ley cuestionada, que al no distinguir deja a la potestad absoluta de los estudiantes la determinación de si cumplen o no sus obligaciones de pago.

A su juicio, también la Ley cuestionada viola la prohibición de abuso de posiciones predominantes contenido en el artículo 61 de la Constitución, pues deja a las universidades en estado de indefensión frente a sus usuarios, los que pasan a ocupar una posición de dominio.

La Ley viola el “principio de legislación por naturaleza de las cosas” (sic) pues, consideran, no se puede expedir una ley basándose en las diferencias de las personas. Sostienen que la Ley cuestionada viola el “principio económico” pues es inconveniente y anti-técnico establecer que la tasa de interés a pagar por concepto de moras sea la interbancaria dispuesta por el Banco Central de Reserva, la que no es aplicable a las operaciones comerciales y financieras, porque esta no considera elementos como el costo de oportunidad y los riesgos.

Por su parte, el Congreso de la República contestó la demanda, con fecha 24 de febrero de 2014:

Alega que si bien la demanda se ha interpuesto contra toda la Ley N° 29947, en realidad, su propósito solo es cuestionar el artículo 2°. A su juicio, no existen argumentos en la demanda que puedan estar relacionados con los artículos 1, 3 y 4 de la ley cuestionada, por lo que su objeto es semejante a lo resuelto por el Tribunal en la STC 0011-2013-PI/TC, extendiendo por tanto cosa juzgada.

La ley objetada no viola el principio de seguridad jurídica. En su opinión, ella no adolece de vaguedad, al extremo de que en la demanda se ha cuestionado, sin mayores dificultades de comprensión, el propósito de la norma. Tampoco viola las libertades contractuales, ya



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

que las normas básicas del Código Civil no son principalmente aplicables a las relaciones contractuales en materia de servicios públicos. Por otro lado, la Ley cuestionada no viola la libre iniciativa privada, en tanto que la restricción es permitida por ser la educación un derecho fundamental y su prestación un servicio público.

Del mismo modo, tampoco se afecta la libertad de empresa, pues esta debe de realizarse conforme a ley y, además, con respeto a los derechos y libertades fundamentales.

También sostiene que la ley objetada no viola el principio económico, ya que el Estado puede fijar restricciones por la naturaleza del servicio. Alega que si bien la Ley restringe la autonomía universitaria, esta no es inconstitucional, ya que cumple con todas las exigencias que demanda el principio de proporcionalidad, como se evidencia de la STC N° 0011-2013-PI/TC.

Tampoco la Ley vulnera la disposición constitucional que exige legislar por la naturaleza de las cosas y no por las diferencias de las personas, ya que esta tiene entre sus destinatarios a todos los estudiantes de grado superior, sin hacer ningún tipo de diferenciación. Finalmente, tampoco la Ley promueve un abuso de posición predominante, pues esta es una categoría que no es posible de ser trasladada al ámbito educativo. Además, sostiene que el Decreto Supremo N° 001-2006-ED adolece de ilegalidad al ser incompatible con la Ley que debía reglamentar, además de encontrarse derogada por el Decreto Supremo 009-2006-ED.

III. FUNDAMENTOS

1. Petitorio

1. Se objeta la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley N° 29947, de protección de la Economía Familiar respecto del pago de pensiones en institutos, escuelas superiores, universidades y escuelas de post grados públicos y privados. Los recurrentes consideran que sus disposiciones violan el principio de seguridad jurídica, la libertad de contratar, la libre iniciativa privada, la libertad de empresa, la autonomía universitaria, el abuso de posiciones dominantes, el principio de legislación por la naturaleza de las cosas y el principio económico (sic).

1.1. Precisión del petitorio

2. El Tribunal observa que una demanda de inconstitucionalidad parecida a la presente fue resuelta mediante la STC 00011-2013-PI/TC. Con dicha sentencia se declaró



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

infundada una pretensión en gran medida semejante, deducida contra el artículo 2º de la Ley N.º 29947.

3. Aprecia, igualmente, que la actual demanda de inconstitucionalidad comprende la impugnación de diversos artículos de la Ley 29947. En particular, las disposiciones de esta relacionadas con:

- (i) La prohibición de condicionar o impedir la asistencia a clases, la evaluación o la atención de los reclamos formulados por los alumnos de los destinatarios de la Ley, al pago previo de las pensiones en el ciclo lectivo en curso (art. 2);
- (ii) La determinación legal de la tasa de interés para las moras sobre pensiones no pagadas, la que no podrá superar la tasa de interés interbancario dispuesta por el Banco Central de Reserva (art. 2).
- (iii) La denuncia que la Ley N.º 29947 violaría el principio de seguridad jurídica;
- (iv) El cuestionamiento de que su artículo 2º violaría la prohibición de abuso de posición dominante, y, finalmente,
- (v) La infracción del principio de legalidad sancionatoria en materia administrativa por su artículo 3º.

4. Puesto que la demanda actual comprende aspectos ya resueltos por este Tribunal, es preciso que se analice si corresponde que nuevamente pronunciarse sobre tales aspectos. Una evaluación de esta naturaleza habrá de efectuarse tomando en consideración el valor de cosa juzgada que tiene la referida STC 0011-2013-PI/TC.

§2. Cosa juzgada constitucional y eventual sustracción de la materia

5. El Tribunal hacer notar que la STC 00011-2013-PI/TC, mediante la cual se declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad deducida contra el artículo 2º de la Ley N.º 29947, adquirió la cualidad de la cosa juzgada, pues como recuerda el primer párrafo del artículo 82º del Código Procesal Constitucional:

“[...] las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad [...] tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación”.

6. Uno de los efectos que se derivan del hecho de haber adquirido tal cualidad es que si se interpusiera una nueva demanda de inconstitucionalidad contra la misma disposición, esta debiera ser desestimada. Precisa, en efecto, el artículo 104.2 del Código Procesal Constitucional, que una de las razones para declararse improcedente una demanda de inconstitucionalidad es que “(...) el Tribunal hubiere desestimado una demanda de inconstitucionalidad sustancialmente igual en cuanto al fondo”.
7. Ahora bien, como en otras ocasiones hemos recordado, la desestimación de una nueva demanda de inconstitucionalidad por haberse desestimado antes otra igual contra la misma disposición legislativa, no es una consecuencia inexorable de constatarse que tal disposición ya fue objeto de un escrutinio de validez constitucional.
8. Dado que el efecto de la cosa juzgada material –en el proceso de inconstitucionalidad de las leyes– no se configura en base a límites subjetivos sino objetivos, es decir, con relación a las disposiciones y las normas que fueron enjuiciadas, la aplicación del artículo 104.2 del Código Procesal Constitucional está supeditada, como expresamos en la resolución de admisibilidad de fecha 28 de octubre de 2005, recaída en el expediente 00025-2005-AI/TC, a que deba:
“[...] tratarse de la desestimatoria de una demanda ‘sustancialmente igual’ a la controversia constitucional resuelta en la sentencia desestimatoria y que ahora se plantea en la nueva demanda. A *contrario sensu*, cuando la nueva demanda no plantee una controversia constitucional ‘sustancialmente igual’ a la resuelta en la preexistente sentencia desestimatoria, la causal de improcedencia no será de aplicación” (Fundamento 5).
9. En aquella ocasión sostuvimos que esa identidad sustancial se presenta todas las veces en las que entre la pretensión actual y la resuelta en una anterior sentencia constitucional, se impugne no solo la misma disposición, sino también la(s) misma(s) norma(s). Identidad de disposiciones y normas que, al tiempo de observarse en el objeto del control –la ley o norma con rango de ley–, también debe existir en el parámetro que el Tribunal haya empleado –la Constitución y, en su caso, el bloque de constitucionalidad–. La inmutabilidad –que es una propiedad que se deriva de una sentencia constitucional desestimatoria que ha adquirido la cualidad de la cosa juzgada–



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

se traduce, así, en prohibir que este Tribunal vuelva a resolver un asunto sobre el que ya se ha pronunciado.

10. La cuestión, por tanto, es: ¿Existe identidad objetiva entre el objeto y el parámetro de control empleado en la STC 0011-2013-PI/TC con los que contiene la pretensión actual? La absolución de tal cuestión ha de responderse de modo parcialmente afirmativo. Asuntos relacionados con la libre iniciativa privada, la libertad de empresa y la autonomía universitaria fueron analizados con la referida STC 00011-2013-PI/TC, existiendo identidad del análisis efectuado acerca de las disposiciones y normas que se enjuiciaron y las que se emplearon en el parámetro de control. Por tanto, este extremo de la pretensión habrá de declararse improcedente.

11. No sucede lo mismo con los otros extremos de la pretensión. El Tribunal hace notar que al expedir la STC 0011-2013-PI/TC, no analizó si el artículo 2º de la Ley N° 29947 violaba el principio de seguridad jurídica o el deber del Estado de combatir (y no auspicar) el “abuso de posiciones dominantes”. Tampoco si su artículo 3º constituía una violación del principio de legalidad sancionatoria, como ahora se ha planteado. Por tanto, en relación a estos aspectos, el Tribunal tiene competencia *ratione materiae* para evaluar la constitucionalidad de los artículos 2º y 3º de la Ley N° 29947.

§3. Sobre la presunta afectación del principio de seguridad jurídica

Argumentos de la demanda

12. Los recurrentes sostienen que la Ley N° 29947 afecta el principio de seguridad jurídica. Consideran que sus disposiciones son imprecisas y contradictorias e impiden que sus destinatarios puedan “organizar su conducta presente y programar expectativas para su actuación jurídica futura bajo pautas razonables de previsibilidad”. Tal situación, según se deja entrever, sería consecuencia de la alteración del planeamiento económico e institucional que sufrirían los centros de educación superior como consecuencia de los efectos que traerá consigo la entrada en vigencia de la Ley N° 29947. Señaladamente, el incremento de las tasas de morosidad y el consiguiente perjuicio de los centros de educación superior de cumplir con sus diversas obligaciones (laborales, patrimoniales y académicas).

Argumentos de la contestación de la demanda

13. El apoderado del Congreso de la República alega que la Ley N° 29947 no tiene vaguedades o contradicciones, al extremo que los recurrentes pudieron identificar sin



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

mayores contratiempos los alcances y efectos de las disposiciones impugnadas. Tampoco considera que se haya alterado abruptamente las reglas que disciplinaban las relaciones entre los referidos centros de educación superior y sus estudiantes en materia de pago de pensiones, pues, con anterioridad a la expedición de la Ley N.º 29947, tanto INDECOPI como este mismo Tribunal, censuraron que dichos centros de educación impidieran a los alumnos morosos continuar recibiendo el servicio educativo o que, contra ellos, se practicaran actos humillantes por no encontrarse al día en el pago de sus pensiones.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

14. El reclamo carece de relevancia constitucional. El Tribunal tiene dicho que la seguridad jurídica es un principio consustancial al Estado constitucional de derecho que proyecta sus efectos sobre todo el ordenamiento jurídico. Aunque no exista un reconocimiento expreso, el Tribunal ha destacado que su rango constitucional se deriva de distintas disposiciones constitucionales, algunas de orden general, como el párrafo a) del inciso 24) del artículo 2º de la Constitución ["Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe"], y otras de alcance más específico, como la que expresa el párrafo f) del inciso 24) del artículo 2º ["Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible, ni sancionado con pena no prevista en la ley"], o el inciso 3) del artículo 139º de la Ley Fundamental ["Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción, ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera que sea su denominación" (STC 0016-2002-AI/TC, Fund. N.º 4)]. Mediante dicho principio se asegura a todos los individuos una expectativa razonablemente fundada sobre cómo actuarán los poderes públicos y, en general, los individuos al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria (Fund. N.º 3, STC 0001-0003-2003-AI/TC).
15. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *De La Cruz Flores vs. Perú* [Sentencia de Fondo de 18 de noviembre de 2004, párr. 104] al desarrollar el principio de seguridad jurídica, ha recordado que de ser este incumplido,

"los particulares no podrían orientar su comportamiento a un orden jurídico vigente y cierto (...)"



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

16. Del mismo criterio también ha sido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, quien desde en el caso *Sunday Times vs Reino Unido* [Sentencia de Fondo del 26 de de abril de 1979, párr. 49] declaró que

"una norma no puede ser considerada como una ley a menos que sea formulada con precisión suficiente como para que el ciudadano pueda regular su conducta (...)"

17. Ahora bien, la garantía de certeza y predictibilidad del (y en el) comportamiento de los poderes públicos y de los ciudadanos no es lo mismo que inmutabilidad o petrificación del ordenamiento jurídico. El principio de seguridad jurídica no constitucionaliza la estática social. La vida en comunidad está en constante transformación y, con ella, también las reglas que aspiran a disciplinarla. Por ello, constituyendo el nuestro un ordenamiento jurídico esencialmente dinámico, el principio de seguridad jurídica no impide que el legislador pueda modificar el sistema normativo [Cf. STC 0009-2001-AI/TC, Fund. N.º 18]. En realidad, lo que demanda es que cuando se tenga que modificarlo esta deba necesariamente considerar sus efectos entre sus destinatarios, encontrándose vedado de efectuar cambios irrazonables o arbitrarios.

18. En la citada STC 0009-2001-AI/TC, que los recurrentes han invocado a favor de su pretensión, este Tribunal no declaró inconstitucional una disposición legislativa por el simple hecho de haber modificado el régimen jurídico al que se encontraba sujeto una actividad económica, sino por establecer cambios, adaptaciones y condiciones que, por su magnitud y en el breve lapso que debían hacerse, eran manifiestamente intolerables desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica.

19. No es esa la situación en la que se encuentra la Ley N.º 29947. El proyecto de ley que está en la base de su origen, el procedimiento de elaboración y su posterior aprobación [cf. Dictamen recaído al Proyecto de Ley 142/2011-CR] tuvieron por base decisiones previas expedidas tanto por este Tribunal [STC 0607-2009-PA/TC] como por INDECOPI [Sala de Defensa de la Competencia N.º 2, Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, Resolución 2752-2011/SC2-INDECOPI]. Allí se censuraron (jurisdiccional y administrativamente) prácticas de diversos centros de estudios superiores consistentes en privar del servicio de educación a los alumnos que no se encuentren al día en el pago de sus pensiones.

20. En consideración del Tribunal, la discusión, promulgación, publicación y entrada en vigencia de la Ley N.º 29947 no constituye la frustración de una expectativa de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

confianza de sus destinatarios. Al deliberarse lo que después devino en la Ley N° 29947, el Parlamento procuró remediar algunas externalidades derivadas de la inexistencia de reglas específicas, relacionadas con el trato de los estudiantes de centros de educación superior que no hayan pagado sus pensiones, adecuando el estado de cosas existente a las directrices que, desde el ámbito del derecho a la educación y la concurrencia correlativa de una serie de derechos y principios constitucionales, era debida. Antes que un cambio abrupto, el Tribunal considera que la expedición de la Ley N° 29947 representó el cumplimiento de una tarea exigida por la obligación de garantizar que, en este ámbito, demandaba el derecho a la continuidad de la educación universitaria. Así debe declararse.

§4. Sobre la presunta afectación de la prohibición de posiciones económicas dominantes y el principio económico

Argumentos de la demanda

21. Los recurrentes sostienen que la Ley posibilita al estudiante abusar de una posición dominante, al “colocar a las entidades educativas afectadas en una situación de indefensión frente a sus usuarios, que pasarían a ocupar una posición de dominio, porque las entidades oferentes del servicio educativo no podrían cobrar a los usuarios, en forma oportuna, el monto de las pensiones educativas –libremente pactadas entre las partes a través de un contrato privado garantiza (sic) por normas constitucionales y legales durante todo un ciclo de estudios”.

De igual manera, advierten que la norma, más que evitar que un grupo de alumnos con problemas económicos se encuentre amparado por la Ley N° 29947, en realidad, abre la posibilidad “a la totalidad de alumnos quienes son los que determinan sin ningún tipo de limitación –después del pago de su matrícula inicial en el semestre de estudio- la fecha o el momento en el que decidirán voluntariamente (y no sujetos a un contrato de servicios previamente acordado por las partes), el pago de la obligación económica asumida frente al centro de estudios superior”.

23. Por otro lado, sostienen que se afecta el principio económico porque “es inconveniente y antitécnico que se establezca que la tasa a pagar por concepto de interés por moras sea la interbancaria dispuesta por el Banco Central de Reserva”. Consideran que dicha tasa no es aplicable a las operaciones comerciales y financieras, porque en estas deben considerarse elementos “como el costo de oportunidad del dinero y los riesgos prestatarios”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

Argumentos de la contestación de la demanda

24. El apoderado del Congreso de la República alega que de acuerdo con el Decreto Legislativo 1034, Ley que regula la represión de las conductas anticompetitivas, el infractor típico de la prohibición de abuso de dominio en el mercado no comprende a los usuarios de un servicio público, como los alumnos de los centros de educación superior, sino a las empresas. “Como puede apreciarse, es el empresario –de manera individual o bajo sus diversas formas corporativas-, el destinatario típico de la actuación de abuso de dominio en el mercado (...). Difícilmente se entiende que pudiera trasladarse a los usuarios y consumidores” [Folios 43 de la contestación de la demanda].

Consideraciones del Tribunal Constitucional

25. En la STC 0008-2003-AI/TC, el Tribunal recordó que la libre competencia es un componente esencial del régimen constitucional económico, que responde básicamente a las coordenadas de la “economía social de mercado” (art. 58 de la CP). En su formulación básica, mediante la libre competencia la Constitución garantiza la coexistencia y concurrencia de una pluralidad de agentes económicos en el mercado y que la determinación de los precios de los bienes y servicios que se ofertan, se fijen libremente por acción de la ley de la oferta y la demanda.
26. Con tal propósito, la Ley Fundamental asegura que la iniciativa privada sea libre y que en el mercado puedan coexistir diversas formas de empresa, e impone al Estado, al mismo tiempo, una serie de obligaciones o tareas. Por un lado, la obligación de respetar, que supone el deber jurídico de no realizar acciones orientadas a obstaculizar, impedir, eliminar o, en general, intervenir injustificadamente a cualesquiera de las garantías institucionales que conforman la Constitución económica.
27. De otro, con la obligación de garantizar, que, a su vez, comprende:
- a) la obligación de promover, es decir, de desarrollar las condiciones necesarias, a través de medidas especialmente de carácter legislativo o administrativo, para que los agentes económicos tengan acceso y gocen de los derechos e institutos que conforman la Constitución económica;
 - b) la obligación de proteger, realizando todas las acciones necesarias contra quienes impidan, obstaculicen, o restrinjan injustificadamente su disfrute, goce y ejercicio; y,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

c) la obligación de garantizar propiamente dicha, que exige del Estado velar porque en el ámbito de las relaciones *inter privados*, no se incumpla la obligación general de respetarlos. En definitiva, asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos constitucionales de carácter económico.

28. El combate de toda práctica que limite la libre competencia así como el abuso de posiciones dominantes o monopólicas forma parte de la referida obligación de promover. Sobre ello, el Tribunal recuerda que el artículo 61 de la Ley Fundamental no prohíbe que un agente alcance una posición dominante en el mercado. Condena, sí, su abuso y, por ello, impone al Estado la tarea de combatirla enérgicamente, “a efectos de garantizar no sólo la participación de los agentes de mercado ofertantes, sino de proteger a quienes cierran el círculo económico en calidad de consumidores y usuarios” (STC 00034-2004-PI/TC, Fundamento 32).

29. Abusar de una posición dominante o de una posición monopólica significa aprovecharse de una situación de ventaja en el mercado, prescindiéndose de las reglas de la libre competencia. Se presenta, pues, todas las veces que un agente económico –decididamente, una empresa-, tras haber alcanzado una posición sobresaliente en el mercado, realiza actos orientados a restringir, afectar o distorsionar “en forma sustancial las condiciones de la oferta o demanda” en un mercado, “(...) sin que sus competidores, proveedores o clientes puedan, en ese momento o en un futuro inmediato”, contrarrestarlas. [cf. artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1034].

30. De hecho, los estudiantes de los centros de educación superior privados que se encuentran impagos de sus pensiones no tienen la condición de empresas. Son, si se quiere, usuarios de las unidades prestadoras del servicio de educación universitaria y, por esa razón, no se encuentran bajo los alcances de la prohibición que contiene el primer párrafo del artículo 61 de la Constitución. Y puesto que ellos no pueden incurrir en un abuso de posición dominante, el artículo 2° de la Ley N° 29947 no puede ser considerado inconstitucional por promoverlo.

§5. Sobre la presunta violación del Principio de legalidad sancionatoria

31. Los recurrentes alegan que el artículo 4° de la Ley impugnada no establece las sanciones que se puedan aplicar por el incumplimiento de las diversas disposiciones que contiene, ni prevé con claridad los supuestos en los que se puede incurrir para configurar el incumplimiento de la Ley. De la misma manera, cuestiona que dicho



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

artículo 4º no determine qué órgano de INDECOPI es el competente para aplicar las sanciones, lo que la hace imprecisa.

32. Sobre este tema, no ha expresado sus argumentos el apoderado del Congreso de la República.

Consideraciones del Tribunal

33. El principio de legalidad es una garantía normativa de los derechos fundamentales. En su formulación básica, este se encuentra reconocido en el ordinal a) del inciso 24 del artículo 2º de la Constitución, de acuerdo con el cual “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”. Su recepción en el Capítulo 1, del Título I de la Constitución, dedicado a los derechos fundamentales, pone de relieve, por un lado, el criterio de libertad general con que se reconoce a las personas, cuyo respeto de su autonomía moral viene constitucionalmente impuesto; y, de otro, que, en la medida que se reconoce dicha libertad general de actuación, no obstante, cualquier injerencia o intervención que se realice a esta solo puede venir autorizada por una ley.

34. Subyace a la exigencia de que sea una ley la que establezca cualquier restricción a la libertad general de actuación, la institucionalización de una garantía formal a favor de los derechos, de acuerdo con la cual las intervenciones que se les practiquen habrán de encontrarse justificadas siempre que se hayan introducido mediante esta fuente formal del derecho. No se trata de la reserva de una específica fuente formal del derecho, sino de las prácticas y principios democráticos que subyacen en el proceso previo a su sanción y promulgación. En concreto, asegurar que la limitación a los derechos haya sido objeto de una deliberación pública y plural y que cuente con la aquiescencia de los representantes de la sociedad en el Estado.

35. A tales alcances del principio de legalidad subyacen las garantías de certeza y predictibilidad del sistema jurídico como condiciones indispensables para que las personas puedan desarrollarse confiadamente en la vida comunitaria. En el plano del derecho estatal sancionatorio, que es el que aquí interesa, la Constitución todavía ha sido más explícita en incorporar ciertas garantías específicas, especialmente con relación al ejercicio *ius puniendi* estatal. De acuerdo con el artículo 2º, inciso 24, literal d), “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley” (Fundamento 3, STC 02192-2004-AA).

36. Ahora bien, conviene reiterar el criterio de este Tribunal en el sentido que tal garantía normativa establecida en el artículo 2º, inciso 24, literal d) de la Constitución no se circunscribe a la materia sancionatoria penal sino que también resulta exigible en sede sancionatoria administrativa (Fundamento 8, STC 2050-2002-PA/TC). Criterio que además ha sido acogido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Baena Ricardo vs Panamá* [Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, párr.106], donde se estableció que la garantía prevista en el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Ello, teniendo en cuenta que:

“[...] las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita [...]”.

37. Así, pues, en materia sancionadora –tanto administrativa como penal– está prohibido atribuir la comisión de una falta si es que esta no está previamente determinada en ella, como también está prohibido imponer una sanción que no se encuentra establecida en la ley. Como este Tribunal expresó en la STC 00010-2002-AI/TC, subyace a este principio tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex praevia*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*). Y tales exigencias revelan

“...la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes; es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex praevia*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la añeja responsabilidad y a la eventual sanción” [STC 0197-2010-PA/TC, Fund. 16].

38. Sin embargo, cuando del ámbito penal se pasa al ámbito administrativo sancionatorio, no puede dejarse de advertir, por un lado, que no corresponde identificar el principio de legalidad con el de tipicidad. Y, por otro, los distintos alcances de estas garantías normativas en ambos sectores del ordenamiento jurídico. Así, si el principio de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

legalidad se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley; el segundo, en cambio, solo exige que se defina la conducta que la ley considera como falta, de modo que lo considerado como antijurídico, o lo que es lo mismo, la precisión de sus alcances, puede complementarse a través de los reglamentos respectivos [Cf. STC 2050-2002-AA/TC, Fund. N.º 9].

39. Por lo que respecta a las sanciones en el nivel administrativo, el Tribunal recuerda que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *López Mendoza vs Venezuela* [Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 205], estableció las condiciones necesarias y suficientes para que quede a salvo la confianza legítima de los administrados al momento que estas puedan imponerse. En ese sentido, declaró que:

“[...] La norma respectiva debe ser: i) adecuadamente accesible, ii) suficientemente precisa, y iii) previsible. Respecto a este último aspecto, la Corte Europea utiliza el denominado “test de previsibilidad”, el cual tiene en cuenta tres criterios para determinar si una norma es lo suficientemente previsible: i) el contexto de la norma bajo análisis; ii) el ámbito de aplicación para el que fue creada la norma, y iii) el estatus de las personas a quien está dirigida la norma”.

40. Por lo que se refiere al test de previsibilidad al que allí se hace referencia, el Tribunal hace notar que el Tribunal de Estrasburgo, en el caso *Malome vs Reino Unido* [Sentencia de Fondo, supra nota 269, párr. 67], recordó que

“Una ley que confiere un margen de apreciación debe indicar el alcance de esta facultad [...]. El grado de precisión requerida de la “ley” dependerá del objeto en particular. [...]Teniendo en cuenta el objetivo legítimo de la medida en cuestión, para dar la protección adecuada al individuo contra interferencia arbitraria”.

41. En el caso del artículo 4º de la Ley N.º 29947, que autoriza a INDECOPI sancionar a los centros de educación superior –públicos o privados por el incumplimiento de sus disposiciones-, el Tribunal observa que sus artículos 2º y 3º contienen mandatos de diversa naturaleza. En primer lugar, mandatos prohibitivos, como los de condicionar o impedir la asistencia de clases; de evaluar a los alumnos y de atender los reclamos formulados por los alumnos, a la condición previa del pago de las pensiones en el ciclo lectivo en curso (art. 2º) o condicionar la evaluación del ciclo lectivo en curso a los alumnos que estén desempeñándose como deportistas calificados de alto nivel a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

asistencia presencial a clases que colisionen con las horas de entrenamiento y/o con los eventos deportivos en los que participan. También de realizar prácticas intimidatorias que afecten el derecho a la continuidad del servicio educativo (art. 3), esto es, conductas orientadas a infundir temor en el alumno que dejó de pagar las pensiones.

42. En segundo lugar, el Tribunal advierte que el artículo 2º de la Ley N° 29947 también contiene mandatos preceptivos, como el de informar adecuadamente de la razón de la retención del certificado correspondiente al periodo lectivo no pagado; reprogramar las fechas de evaluación a los alumnos que estén desempeñándose como deportistas calificados, cuando estas colisionen con sus horas de entrenamiento y/o con los eventos deportivos en los que participan.
43. Tanto para el caso de los mandatos prohibitivos como los preceptivos, el Tribunal observa que estos han sido formulados de manera suficientemente precisa, de modo que no se traiciona la confianza legítima de sus destinatarios y, por lo mismo, no afectan al principio de legalidad sancionatoria ni, por tanto, al principio de seguridad jurídica.
44. Desde el punto de vista de las sanciones, el Tribunal observa que el artículo 4º se ha limitado a establecer que el incumplimiento de los mandatos preceptivos como prohibitivos que contienen los artículos 2 y 3 serán sancionados administrativamente por el órgano competente de INDECOPI. Hace notar, igualmente, que aunque la disposición no contempla cuáles son las sanciones que se impondrá, la autorización a que los reclamos sobre el incumplimiento de la Ley 29947 sean de competencia de INDECOPI, contiene una remisión explícita al procedimiento administrativo sancionador (y, por tanto, a las sanciones) que contempla el Código de Protección y Defensa del Consumidor.
45. A juicio del Tribunal, tal remisión al Código de Protección y Defensa del Consumidor satisface el "test de previsibilidad", no solo bajo el punto de vista del contexto de la norma bajo análisis –protección del usuario del servicio público de educación–, sino también del ámbito de aplicación para el que fue creada la norma –protección de los usuarios del servicio de educación superior–; así como el estatus de las personas a quien está dirigida la norma (los centros de educación superior como proveedores de servicios públicos).
46. Por ello, el Tribunal considera que al encontrarse determinada con suficiente claridad las faltas en la ley, y el Código de Protección y Defensa del Consumidor prever las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

sanciones que se puedan aplicar, lo que incluye los criterios de graduación de las sanciones, este extremo de la pretensión también debe rechazarse.

§6. Acerca de la violación del principio de no dictar leyes por razón de la diferencia de las personas

Argumentos de la demanda

47. Los recurrentes sostienen que la Ley N° 29947 viola el principio de que no se puede expedir leyes especiales por razón de la diferencia de las personas, pues “se trata de un cuerpo normativo dirigido a regular hipótesis que comprenden a un porcentaje reducido de estudiantes que incurren en morosidad (entre el 5% y 10%)”.

Argumentos de la contestación de la demanda

48. El apoderado del Congreso de la República considera que la Ley N° 29947 no es una norma especial sino general, al tener como destinatarios a los estudiantes de educación superior que necesiten garantizar su derecho a la continuidad del servicio educativo.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

49. El Tribunal tiene dicho que “cuando el artículo 103° de la Carta Fundamental estipula que pueden expedirse leyes especiales ‘porque así lo exige la naturaleza de las cosas’ no hace sino reclamar la razonabilidad objetiva que debe fundamentar toda ley, incluso, desde luego, (en el caso de) las leyes especiales. Respetando el criterio de razonabilidad legal, el Estado queda facultado para desvincular a la ley de su vocación por la generalidad y hacerla ingresar en una necesaria y razonable singularidad. Necesaria, porque está llamada a recomponer un orden social que tiende a desvirtuarse, y razonable, porque se fundamenta en un elemento objetivo, a saber, la naturaleza de las cosas” [STC 0001-2003-AI/TC, Fund. N° 8].
50. Un mandato de esta naturaleza prohíbe que se expidan leyes especiales “por razón de la diferencia de las personas” y, por ello, se encuentra enlazado, a su vez, con una de las dimensiones del derecho-principio de igualdad jurídica. Específicamente, con la garantía de que al expedirse leyes o, en general, cualquier fuente formal del derecho, estas no deban establecer privilegios a favor de unos que se niegan a otros. Así, pues, esta faceta del principio-derecho de igualdad instaura, en relación al titular del proceso de producción jurídica de fuentes formales del derecho, una “vinculación negativa”,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

consistente en observar el deber jurídico de tratar igual a los que son iguales y distinto a los que son distintos.

51. No es el único tipo de vinculación que de ahí se deriva para el legislador. Al lado de la negativa, también el legislador tiene una vinculación positiva. A través de la ley, en efecto, el legislador puede promover la remoción de los obstáculos que dificultan el ejercicio y goce de la igual libertad para todos. De donde resulta que “cuando el artículo 103º de la Constitución prevé la imposibilidad de dictar leyes especiales ‘en razón de las diferencias de las personas’, abunda en la necesaria igualdad formal prevista en el inciso 2) de su artículo 2º, según la cual el legislador no puede ser generador de diferencias sociales; pero en modo alguno puede ser interpretado de forma que se limite el derecho y el deber del Estado de, mediante “acciones positivas” o “de discriminación inversa”, ser promotor de la igualdad sustancial entre los individuos” [STC 0001-2003-AI/TC, Fund. N.º 12].

52. Así las cosas, la cuestión de si la regulación que contiene el artículo 2 de la Ley N.º 29947 no responde a la naturaleza de las cosas sino a la diferencia de las personas, ha de absolverse negativamente. Así ha de hacerse, pues, la garantía que ella contiene – asegurar la continuidad del servicio educativo a nivel superior, pese a no pagarse la pensión correspondiente– no tiene por fundamento o razón subyacente la de establecer tratos diferenciados en base a la diferencia entre personas sino la de desarrollar legislativamente uno de los atributos del derecho a la educación en el ámbito de la educación superior.

53. Como se expresó en la STC 00011-2013-PI/TC [Fund. N.º 75, *in fine*], el derecho a la educación universitaria asegura la permanencia y continuidad de la prestación del servicio educativo superior, incluso al alumno que ha dejado de pagar sus pensiones durante el ciclo académico correspondiente. Cualquiera que fueran las circunstancias que hayan pesado para que el alumno dejara de pagar su pensión educativa superior, mediante este derecho se garantiza que las entidades que lo prestan no condicionen o impidan su asistencia a clases, su evaluación, dejar de atender los reclamos que formulen o realizar prácticas intimidatorias que riñan con el principio de dignidad humana.

54. El atributo del derecho a la educación universitaria relacionado con la permanencia y continuidad en la prestación del servicio educativo al alumno de educación superior que no haya pagado sus pensiones garantiza, pues, que la impartición de este servicio educativo deba realizarse con pleno respeto a sus derechos y libertades fundamentales



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

y conforme a los principios de dignidad, coherencia, responsabilidad, participación y contribución [Cf. STC 00011-2013-PI/TC, Fund. 70 al 75].

55. De modo que si los artículos 2 y 3 representan, materialmente, el desarrollo legislativo del derecho a la permanencia y continuidad de la educación superior, la cual se configura como uno de los contenidos del derecho a la educación universitaria, entonces, es jurídicamente imposible que ambos puedan ser censurados por beneficiar a una o a un grupo específico de personas. Es un derecho de todos quienes acceden a un centro de educación superior por cuyos servicios educativos tienen que pagar una pensión. Así debe declararse.

III. FALLO

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

HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE**, en parte, la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley 29947, por violación de los derechos a la libre iniciativa privada y a la libre competencia y la garantía institucional de la autonomía universitaria.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad en los demás extremos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
URVIOLA HANI
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico: 20

18 MAR. 2016

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

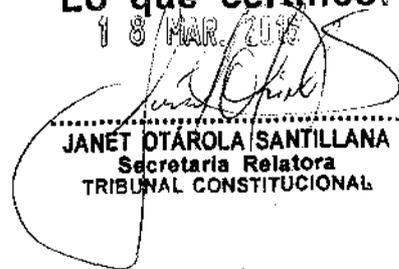
Coincido con la posición de la mayoría en el sentido que se declare **IMPROCEDENTE**, en parte, la demanda interpuesta contra la Ley 29947, por violación de los derechos a la libre iniciativa privada y a la libre competencia y la garantía institucional de la autonomía universitaria, e **INFUNDADA** en los demás extremos. Adicionalmente, considero lo siguiente:

Teniendo en cuenta los medios probatorios que obran en el cuaderno del Tribunal Constitucional, en los que diferentes entidades educativas adjuntan cuadros estadísticos sobre el incremento creciente de la morosidad de los alumnos de universidades e institutos superiores, estimo que dichos cuestionamientos de **casos concretos** no pueden hacerse valer en un proceso de control abstracto como el de inconstitucionalidad, de modo que si se estima que dicho incremento de la morosidad llega a límites que, por ejemplo, generan un grave daño a la universidad o instituto superior o ponen en riesgo su propia existencia, debe acudir al proceso de amparo, de ser el caso, para que se realice el respectivo control constitucional de la Ley 29947.


LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico.

18 MAR. 2015


JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaría Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. N° 00010-2014
LIMA
MAS DE CINCO MIL
CIUDADANOS

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI,
OPINANDO SOBRE LA NECESIDAD DE INCLUIR EN EL ANÁLISIS DE
CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS IMPUGNADAS LA
CONSIDERACIÓN DEL MODELO DE ESTADO CONSTITUCIONAL
CONSAGRADO EN LA NORMA SUPREMA DE LA REPÚBLICA**

En el presente caso, si bien coincido en términos generales tanto con la parte considerativa como resolutive del fallo y, por lo mismo, lo suscribo, considero que el análisis de los extremos sobre los cuales se emite pronunciamiento, bajo la consideración de que se trata de aspectos que no fueron analizados mediante la sentencia emitida en el Exp. N° 00011-2013-PI/TC (principio de seguridad jurídica, deber del Estado de combatir el abuso de posiciones dominantes y principio de legalidad sancionatoria), requieren de un enfoque desde la perspectiva de lo que representa el modelo de Estado Constitucional auspiciado desde nuestra propia Constitución.

En efecto, desde mi punto de vista no podemos pasar por alto que la existencia de normas que limitan o inciden de alguna forma en el ámbito de determinados preceptos constitucionales, como aquellos cuya supuesta vulneración se reclama, se sustenta en la idea de fortalecer el modelo de Estado Social de Derecho, que es el de un Estado Constitucional, que nuestra Constitución se esfuerza por preservar y que nuestra jurisprudencia, en muchas otras ocasiones, se ha encargado de ratificar (Cfr. entre otras, Sentencia N° 008-2003-AI/TC).

Elemento central de dicho Estado Constitucional es, sin duda alguna, el principio de igualdad, cuya consecución implica, entre otras cosas, la afirmación de acciones positivas que garanticen la equiparidad de todas las personas y su acceso hacia la totalidad de derechos que reconoce la Norma Fundamental. En dicho escenario y en el contexto de lo que representa la Ley 29947 de Protección de la Economía Familiar, impugnada mediante la demanda que da origen al presente proceso, estamos convencidos que sus objetivos se asientan en la idea de garantizar que el acceso a la educación, principalmente respecto de quienes se encuentren en una situación económica sensible, no se vea mermado como consecuencia de condicionamientos en el esquema de reglas planteado por las organizaciones o entidades educativas.

Pretender, como lo plantea la demanda, que la ley impugnada es inconstitucional por legitimar un cierto intervencionismo, es partir de la idea de que los derechos y bienes constitucionales son absolutos, lo cual no se condice en modo alguno con el enfoque planteado por el Estado Constitucional auspiciado por nuestra Carta Magna. A



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. N° 00010-2014
LIMA
MAS DE CINCO MIL
CIUDADANOS

contramano de ello, la idea de no condicionar o no restringir la asistencia, las evaluaciones o la tramitación de los reclamos de los educandos a los pagos anticipados, representa una manera de promover la igualdad frente a una realidad no siempre consecuente con lo que postula nuestra Norma Fundamental.

S
BLUME FORTINI

Lo que certifico:

18 MAR 2015


.....
JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

1. Como es de conocimiento general, con fecha 27 de agosto de 2014, este Tribunal Constitucional ya se pronunció sobre la Ley de Protección a la Economía Familiar con un fallo bastante completo. Frente a ello, convendría tener presente algo: un juez constitucional no responde en función a simpatías políticas o en base a consideraciones amicales. Resuelve conforme a Derecho, buscando concretizar las diferentes posiciones y normas constitucionales, intentando así impregnar las diferentes actividades humanas conforme a los principios, derechos y valores que provienen del texto constitucional entendido de manera convencionalizada, o lo que se infiere de él. En la consecución de esa tarea puede cometer errores, pero lo que realmente descalificaría su accionar es perder el norte de su labor.
2. Ahora se nos pide opinar sobre una demanda que la propuesta presentada por el ponente califica como parecida. En puridad, si analizamos lo allí planteado, estamos más bien ante demandas sustancialmente iguales, pues incluso los elementos presentados como nuevos para el análisis (si en el artículo 2 de la Ley 29947 se violaba el principio de seguridad jurídica o el deber del Estado de combatir y no auspiciar el “abuso de posiciones dominantes”; y su en un artículo 3 se viola el principio de legalidad sancionatoria) en rigor no lo son, pues de lo ya resuelto bien podría inferir cuál es la postura asumida por este Tribunal al respecto, tal como de inmediato vamos a acreditar.
3. En la primera demanda planteada ante este Tribunal al respecto, formalmente se discute la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 29947, alegándose que violaría la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, además de, en opinión de los entonces demandantes, alegarse que ha habido una interpretación indebida de los alcances del derecho a la educación. Hoy supuestamente se añade como nuevos cuestionamientos al principio de seguridad jurídica o al deber del Estado de combatir y no auspiciar el “abuso de posiciones dominantes”.
4. Se decía que la ley, en pocas palabras, generaba un intervencionismo estatal contrario a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa en el ámbito educativo, además de efectuar una lectura equivocada del derecho a la educación, la cual desconoce que estamos ante un servicio “como cualquier otro”, servicio cuya prestación debe ser pagada. En realidad, como se anotaba en el anterior pronunciamiento, el ejercicio de estos derechos se da en el escenario de la prestación de un servicio público inscrito dentro de una Economía Social de Mercado y, por ende, puede producirse una eventual afectación (más no violación o amenaza de violación) de ciertos ámbitos del ejercicio de algunos derechos, lo cual no impide ni dificulta que personas naturales o jurídicas puedan libremente dedicarse a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

promoción de y conducciones de instituciones educativas superiores (STC Exp. N.º 00011-2013-PI, f. j. 26).

5. Tampoco hay aquí una violación o amenaza de violación de la libertad de empresa. No toda afectación al ejercicio de un derecho implica la violación o amenaza de violación del mismo. Negar que la convivencia en una sociedad (donde no puede ni debe desconocerse la existencia de derechos de los demás, junto a otros bienes constitucionalmente protegidos), máxime si lo que se busca es asegurar el cabal funcionamiento de un servicio público, permite establecer limitaciones razonables en el ejercicio de ciertos derechos implica, con todo respeto, contravenir aspectos básicos e identitarios del constitucionalismo contemporáneo. Limitaciones como las planteadas, en este caso en el ámbito de la autoorganización de la libertad de empresa, si están debidamente justificadas, no implican violación del derecho constitucional invocado o supuesto de inconstitucionalidad alguno. Lo mismo bien puede decirse sobre lo alegado frente a la libertad de asociación.
6. Y en lo referido a la libertad de contratación, ya en la STC Exp. N.º 00011-2013-PI, siguiendo una línea jurisprudencial ya asentada en este Tribunal, se aclara que no estamos ante un derecho con alcances ilimitados, sino frente a uno cuyos límites puede provenir de exigencias valorativas provenientes del sentido común y del orden público (en este sentido los fundamentos 54 y siguientes, y fundamentalmente el 57). Si a ello se le añade que estamos ante la prestación de un servicio público, bien se puede explicar y entender la existencia de límites a la autonomía contractual, y admitir la constitucionalidad de los mismos si estos son razonables.
7. Mediante lo expuesto, entonces, se está señalando con claridad que el establecimiento de ciertos límites al ejercicio de algún(os) derecho(s) no solo implica, si los eventuales límites son razonables, un respeto a los alcances de dicho(s) derecho(s), sino también al principio de seguridad jurídica.
8. Y es que, como fácilmente puede apreciarse, el principio de seguridad jurídica, tal como lo entiende este Tribunal, busca asegurar a todas las personas una expectativa razonablemente fundada sobre cómo actuarán los poderes públicos y, en general, los individuos al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria (STC Exp. N.º 0001-2003-AI, f. j. 3), por lo que no puede entenderse de manera estática, ni implica un impedimento para que quien legisla pueda modificar el sistema normativo (STC Exp. N.º 0009-2001-AI, f. j. 18). Involucra más bien que, cuando se considere introducir modificaciones, necesariamente debe tomarse en cuenta qué efectos tendrían estos cambios entre sus destinatarios para así evitar situaciones de irrazonabilidad o arbitrariedad.
9. Por ende, la discusión, promulgación, publicación y entrada en vigencia de la Ley N.º 29947 no constituye la violación de una expectativa sobre cómo podrían actuar los demandantes y, por ende, una violación del principio de seguridad jurídica. El



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

establecimiento de límites razonables al ejercicio de ciertos derechos en esa ley tampoco.

10. Del análisis de lo allí ocurrido puede apreciarse que solamente se aplicó la lógica deliberante del trabajo de un Congreso, al cual se le han hecho llegar diferentes insumos para que, finalmente, los congresistas tomen una decisión propia del resultado de su labor. Por otra parte, el adecuado juicio de proporcionalidad hecho en la STC Exp. N.º 00013-2013-PI demuestra que las eventuales limitaciones previstas por el legislador al ejercicio de ciertos derechos son plenamente conformes con la Constitución. En síntesis, que a alguien no le guste o no le favorezca lo resuelto por el Congreso no hace que ese pronunciamiento viole el principio de seguridad jurídica, y por ende, sea inconstitucional. No puede considerarse violación al mero desacuerdo o desfavorecimiento. Una declaración de inconstitucionalidad implica sin duda otras consideraciones.
11. También lo resuelto en la STC Exp. N.º 0001-2013-PI otorgaba adecuada respuesta a lo planteado por los actuales demandantes, cuando alegan que esta ley permitiría a los alumnos abusar de una posición de dominio, facilitaría que los estudiantes puedan optar (sin cumplir con lo contratado inter partes) la fecha o el momento del pago de las obligaciones que asuman violaría del principio de legalidad sancionatoria y afectaría el “principio económico” al fijar que la tasa a pagar por el concepto de interés sería la interbancaria dispuesta por el Banco Central de Reserva, resulta indispensable hacer algunas precisiones.
12. Así pues, en primer término, ya este Tribunal ha señalado que el artículo 61 de la Carta de 1993 no prohíbe que un agente cuente con una posición dominante en el mercado. Lo que condena y exige al Estado combatir enérgicamente es el abuso de una posición dominante e incluso monopólica (STC Exp. N.º 00034-2004-PA, f. j. 3).
13. Como bien se ha dicho incluso en la ponencia que resuelve el presente caso, el abuso de posición de dominio se presenta cuando un agente económico con una posición destacada en el mercado realiza actos dirigidos a restringir, afectar o distorsionar en forma sustancial las condiciones de oferta o demanda en dicho mercado, sin que dichos actos puedan (en ese momento o en un futuro inmediato) ser contrarrestados por los competidores, proveedores de quien cuenta con esa posición dominante. No se sostiene señalar que los usuarios de un servicio de educación universitaria sean agentes económicos, y menos aun con una posición de dominio de la cual están abusando.
14. Ahora bien, aquí no se está diciendo nada nuevo a lo que ya se había señalado en la STC Exp. N.º 0001-2013-PI. Y es que si nos encontramos en un contexto propio de la Economía Social de Mercado, ello no implica descartar que haya mercado, y alguien pueda tener una posición dominante y hasta monopólica. Frente a estas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

situaciones, muchas veces inevitables, lo deseable es entonces que desde el Estado puedan introducirse limitaciones razonables a diferentes aspectos de derechos como la libertad de contratar para evitar abusos de posición de dominio. Sin embargo, si lo que estamos es frente a la prestación de un servicio público como la educación universitaria, señalar que el estudiante universitario tiene esa alegada posición de dominio es insostenible. Desconocer, en cambio, que debe darse cierto nivel de protección a quien recibe un servicio público se encuentra dentro de lo que debe entenderse como indispensable, siempre y cuando respete parámetros de razonabilidad.

15. De otro lado, la supuesta vulneración del principio de legalidad sancionatoria en este proceso no es tal. Los alcances del artículo 4 de la Ley se circunscriben a establecer que el incumplimiento de los mandatos preceptivos y prohibitivos contenidos en los artículos 2 y 3 de la misma, y hay una remisión específica al procedimiento administrativo sancionador y a las sanciones contempladas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor que satisface el “test de previsibilidad” (desde el contexto de la norma bajo análisis, el ámbito de aplicación para el que fue creada la norma o el estatus de las personas a quienes está dirigida la norma). Existe entonces una determinación clara de las normas aplicables, con criterios de graduaciones de las sanciones previstas; y en el fondo, tampoco aporta nada demasiado nuevo a lo ya discutido y resuelto en la STC Exp. N.º 00010-2013-PI.
16. Luego de lo expuesto, y visto y oído en la vista de la causa de este proceso, resuelta evidente que aquí en el fondo lo que se busca es un nuevo examen de lo ya resuelto, y con lo cual no se coincide, sin una mayor argumentación que abunde en la justificación de lo ya señalado. En ese sentido, resulta encomiable la intención de mi colega ponente y del voto de la mayoría en este caso en pronunciarse sobre lo que en rigor era claro, para, aun cuando en puridad era innecesario, no dejar resquicio al respecto. Ahora bien, y en tanto y en cuanto la conclusión a la cual se llega es correcta, pues declara improcedente la invocación a todo lo ya resuelto y considera carente de real fundamento lo señalado como “nuevas pretensiones” (y por ende, declara infundados estos extremos de lo reclamado), suscribo la resolución planteada.

S.


ELOY ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

18 MAR. 2013


JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Discrepo de la sentencia en mayoría en la medida que omito pronunciarse respecto a la compatibilidad del artículo 2 de la Ley 29947 con el artículo 62 de la Constitución.

Pronunciamiento infra petita

En la sentencia recaída en el expediente 00011-2013-PI/TC, se evaluó la compatibilidad del artículo 2 de la Ley 29947 con el artículo 62 de la Constitución en lo referido a la tasa de interés moratorio aplicable a las pensiones en centros de educación superior.

En el fundamento 62 de dicha sentencia se señaló que “(...) corresponde analizar si la norma impugnada del artículo 2 de la Ley 29947 representa una intervención normativa sobre la libre contratación, en su faceta de libertad contractual, *únicamente en el extremo* que impone a las entidades de educación superior la obligación de que ‘La tasa de interés para las moras sobre pensiones no pagadas no podrá superar la tasa de interés interbancario dispuesta por el Banco Central de Reserva del Perú’ (...)” (énfasis agregado).

Así, si bien existe un pronunciamiento con autoridad de cosa juzgada —aunque con mi voto en contra— respecto a una parte de la disposición impugnada, corresponde evaluar ahora si sus demás extremos contravienen el artículo 62 de la Constitución. Ello fue expresamente requerido por los demandantes, quienes consideran que el artículo 2 de la Ley 29947 deviene inconstitucional en su totalidad, por resultar contrario a la garantía de inmutabilidad de los contratos. La sentencia en mayoría no contiene pronunciamiento alguno sobre dicho extremo de la demanda, ni siquiera para justificar su improcedencia.

En reiteradas oportunidades, la jurisprudencia constitucional ha precisado que “(...) el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas” (Expedientes 00079-2008-PA, 03090-2012-PA y 8439-2013-PHC entre otros). Al dejar una parte de la demanda sin respuesta, la sentencia en mayoría se aparta de dicho principio, pese a que éste informa el derecho procesal y forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho al debido proceso.

Inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley 29947

Así, con la finalidad de emitir un voto congruente, considero necesario pronunciarme sobre la compatibilidad del artículo 2 de la Ley 29947 con el artículo 62 de la Constitución, salvo en el extremo en el que existe cosa juzgada. Cabe señalar, por tanto, que la disposición impugnada establece lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0010-2014-PI/TC
LIMA
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

“Los institutos, escuelas superiores, universidades y escuelas de posgrado públicos y privados no pueden condicionar ni impedir la asistencia a clases, la evaluación de los alumnos, no la atención de los reclamos formulados, al pago de las pensiones en el ciclo lectivo en curso. En este último caso, las instituciones educativas pueden retener los certificados correspondientes al periodo no pagado, siempre que se haya informado adecuadamente de esto a los usuarios al momento de la matrícula y procedan a la matrícula del ciclo siguiente previa cancelación de su deuda. La tasa de interés para las moras sobre pensiones no pagadas no podrá superar la tasa de interés interbancario dispuesta por el Banco Central de Reserva del Perú.

De igual manera no se podrá condicionar la rendición de evaluaciones del ciclo lectivo en curso a los alumnos que estén desempeñándose como deportistas calificados de alto nivel a la asistencia presencial a clases que colisionen con las horas de entrenamiento y/o con los eventos deportivos en los que participan, debiendo para ello encontrarse acreditados por el Instituto Peruano del Deporte. De ser el caso, se debe reprogramar las fechas de evaluación de los mismos.”

Dicha norma prohíbe a los centros de educación superior condicionar la asistencia a clases, la participación en evaluaciones y la atención de reclamos al pago de las pensiones correspondientes al ciclo lectivo en curso. Asimismo, ordena a dichas instituciones educativas permitir a los deportistas calificados, debidamente acreditados como tales, rendir evaluaciones aún cuando hubieran acumulado faltas a clase como consecuencia de su participación en eventos deportivos y sesiones de entrenamiento.

La parte pertinente del artículo 62 de la Constitución establece que “Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase”. Así, el artículo 2 de la Ley 29947 resulta contrario a la garantía constitucional de inmodificabilidad de los contratos, debido a que, para hacer efectiva la “prohibición de condicionar”, sería necesario dejar parcialmente sin efecto los acuerdos suscritos antes de la entrada de vigencia de la ley.

Por tanto, mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda en ese extremo, de conformidad con lo expuesto *supra*.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

18 MAR. 2016

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL