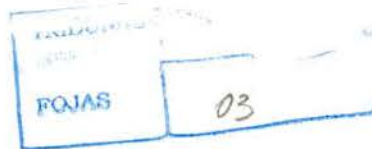




TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04850-2014-PA/TC

LIMA

JORGE LUIS MENACHO VÁSQUEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de abril de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Urviola Hani, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jorge Luis Menacho Vásquez contra la resolución de fojas 179, de fecha 22 de julio de 2014, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 10 de octubre de 2011, don Jorge Luis Menacho Vásquez interpone demanda de amparo contra la Marina de Guerra del Perú a título propio y en representación de sus menores hijas, identificadas con las iniciales L.A.M.A. y M.E.M.A. Manifiesta que, dada su participación en la Guerra del Cenepa, les fue concedida una beca para estudiar en el Liceo Naval Capitán de Navío Germán Astete, a través de la Resolución Directoral N.º 026-2008 DP/DB, de fecha 14 de marzo de 2008, en aplicación del artículo 34 del Reglamento de la Ley 26511 —aprobado a través del Decreto Supremo N.º 10-DE/SG, de fecha 12 de febrero de 1999— y del artículo 402, inciso d, del Reglamento de Funcionamiento de los Centros Educativos Navales (RESENAV-13702) —aprobado a través de la Resolución de Comandancia General de la Marina N.º 0406-2003-CGMG de fecha 9 de abril de 2003—.

Refiere que, posteriormente, la emplazada notificó a una de sus hijas la Carta V.200-N.º 177, de fecha 19 de setiembre de 2011, mediante la cual le informó que quedaría sin efecto dicha resolución directoral a partir del 1 de enero de 2012. Alega que esta decisión se tomó sobre la base de un cambio en la interpretación de las normas reglamentarias aplicables que vulnera sus derechos constitucionales a la educación, a la igualdad y a un debido procedimiento administrativo. Solicita, por tanto, que, reponiéndose las cosas al estado anterior a la producción del acto lesivo, se declare inaplicable la Carta V.200-N.º 177 y subsistente la Resolución Directoral N.º 026-2008 DP/DB.

Con fecha 12 de diciembre de 2011, la Marina de Guerra del Perú contesta la demanda señalando que (i) debe declararse improcedente toda vez que el recurrente no



FOJAS

04

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04850-2014-PA/TC

LIMA

JORGE LUIS MENACHO VÁSQUEZ

ha cumplido con agotar la vía administrativa; (ii) no se ha vulnerado el derecho a la educación toda vez que, si bien el Estado tiene la obligación de brindar educación escolar gratuita, ello no resulta aplicable a los liceos navales, ya que estos tienen la condición de centros educativos no estatales, de conformidad con el artículo 103 del Reglamento Orgánico de los Liceos Navales (RELINAV 12417); y, (iii) jamás debió emitirse la Resolución Directoral N.º 026-2008 DP/DB, ya que, de conformidad con el artículo 34 del Reglamento de la Ley 26511, corresponde otorgar beca de estudios únicamente a los hijos menores de quienes hubieran fallecido o quedado permanentemente incapacitados en actos de servicio durante la Guerra del Cenepa, lo que no ocurre en el caso del recurrente.

Mediante resolución de fecha 15 de julio de 2013, el Noveno Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima declara infundada la demanda por considerar que no correspondía otorgarles beca de estudios a las hijas menores del recurrente porque este no falleció ni quedó permanentemente incapacitado durante la Guerra del Cenepa. A su vez, la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima confirma la apelada por similar fundamento mediante resolución de fecha 22 de julio de 2014.

FUNDAMENTOS

§1. Cuestión Procesal Previa

1. Resulta necesario evaluar, en primer término, si corresponde desestimar la demanda por falta de agotamiento de la vía administrativa, tal como señala la emplazada en el escrito de contestación que obra a fojas 72. Al respecto, es de mencionar que con fecha 29 de setiembre de 2011, el recurrente interpuso recurso de apelación administrativa [sic] contra la Carta V.200-N.º 177, como consta a fojas 11. Con fecha 3 de octubre de 2011, a su vez, el Jefe del Departamento de Educación de la Dirección de Bienestar de la Marina de Guerra del Perú declaró improcedente dicho recurso (fojas 16), por considerar que la mencionada carta no constituye un acto administrativo, en virtud de lo cual no es susceptible de impugnación de conformidad con los artículos 1, 109 y 206 de la Ley 27444.

2. Así las cosas, este Tribunal considera que no existe mérito para desestimar la demanda por falta de agotamiento de la vía administrativa. Como da a entender la emplazada a fojas 16, no existen vías previas que agotar en el presente caso, por lo que es de aplicación la excepción prevista en el artículo 46, inciso 3, del Código Procesal Constitucional. Por lo demás, incluso en el supuesto de que se encuentre prevista la posibilidad de recurrir la Carta V.200-N.º 177 en sede administrativa, difícilmente podría aplicarse la causal de improcedencia bajo análisis, dado que el recurrente tomó las medidas tendientes a agotar las vías previas establecidas, obteniendo un pronunciamiento desestimatorio por parte de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FOJAS

05



EXP. N.º 04850-2014-PA/TC

LIMA

JORGE LUIS MENACHO VÁSQUEZ

autoridad competente, como consta a fojas 11 y 16.

3. Por otro lado, es incierta la existencia de una vía procedimental igualmente satisfactoria a la cual pueda acudir para tutelarse los derechos constitucionales invocados, dada la incertidumbre respecto a si la Carta V.200-N.º 177 constituye un acto administrativo. Por ello, considerando las particularidades del caso y el riesgo de que la demora en la tramitación del proceso generen, el Tribunal es competente para emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.

§2. Delimitación del petitorio

4. Al momento de la interposición de la demanda, las menores identificadas con las iniciales L.A.M.A. y M.E.M.A. cursaban, respectivamente, el cuarto grado de secundaria y el tercer grado de primaria, tal y como afirma el recurrente a fojas 24. Por tanto, como a la fecha L.A.M.A. habría terminado sus estudios escolares, este Tribunal Constitucional advierte que se ha producido la irreparabilidad de los actos lesivos invocados respecto de ella.

Ello, sin embargo, no es una razón que justifique declarar improcedente la demanda en ese extremo puesto que, incluso después de haberse producido la irreparabilidad de una agresión, el artículo 1 del Código Procesal Constitucional faculta al juez para conocer el fondo de una controversia y, atendiendo al agravio producido, estimar la pretensión "precisando los alcances de su decisión, [y] disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda (...)". Por tanto, incluso cuando la restitución de las cosas al estado anterior a la emisión de la Carta V.200-N.º 177 no fuera posible en el caso de L.A.M.A., este Tribunal procederá a emitir pronunciamiento respecto al fondo de la controversia, a fin de que hechos semejantes no se reproduzcan en el futuro.

§3. Derecho a la educación e instituciones educativas privadas

6. El recurrente manifiesta que al dejar sin efecto la beca de estudios que se concedió a sus hijos a través de la Carta V.200-N.º 177, la emplazada vulneró su derecho a la educación, puesto que les "niega seguir otorgando la educación ganada (...) frustrando la posibilidad de continuar sus estudios, sin existir motivos razonables para ello" (fojas 27).

7. El artículo 17 de la Constitución, en su parte pertinente, establece:

(...) En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04850-2014-PA/TC

LIMA

JORGE LUIS MENACHO VÁSQUEZ

FOJAS

06

Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa.

8. Como se desprende de dicho precepto constitucional, la gratuidad de la educación es un privilegio que únicamente se puede gozar en el ámbito de las instituciones educativas públicas. A diferencia suya, las instituciones educativas privadas están habilitadas para supeditar la prestación de sus servicios al pago de una contraprestación económica. Por ello es que este Tribunal ha señalado que “ (...) en los casos en donde se esté frente a escuelas privadas, el derecho a la educación encontrará su correlativa obligación en el pago de la matrícula. Evidentemente, ante la ausencia de dicho pago, la entidad educativa puede negarla, lo que no implicaría una lesión del derecho a la educación del menor, ni al derecho de los padres (...)” (fundamento 18 de la STC 04646-2007-PA/TC). Este Tribunal Constitucional considera, por tanto, que el derecho fundamental a la educación no garantiza la posibilidad de estudiar gratuitamente en una institución educativa privada.

9. En el caso concreto, el Tribunal observa que el artículo 103 del Reglamento Orgánico de los Liceos Navales (RELINAV 12417) establece: “El Liceo Naval es un centro educativo no estatal que ofrece educación de carácter científico, humanístico, creado sin fines de lucro y con valor oficial (...) El control de los recursos económicos-financieros de cada Liceo Naval estará a cargo de su correspondiente Comité de Administración” (énfasis agregado).

10. Así, se advierte que si bien se encuentran vinculados a la Marina de Guerra del Perú, los Liceos Navales no están sujetos a la gestión directa de las autoridades del sector educación ni forman parte del sistema de educación escolar pública gratuita tal como, en efecto, ha reconocido este Tribunal Constitucional en los fundamentos 3 al 9 de la STC 04646-2007-PA/TC.

11. Por tanto, dado que los liceos navales tienen naturaleza de instituciones educativas privadas corresponde desestimar la demanda en este extremo. Como antes se ha expuesto, el derecho a la educación no garantiza la posibilidad de estudiar gratuitamente en las citadas instituciones, razón por la cual no puede considerarse que requerirle a un padre de familia el pago por su prestación (matrículas, pensiones y otros similares) constituya un acto lesivo de derechos constitucionales.

§4. Principio-derecho a la igualdad

12. Por otro lado, el recurrente sostiene que al dejarse sin efecto la beca de estudios, la emplazada incurrió en una conducta discriminatoria. Considera que se forzó a sus hijas a retirarse del Liceo Naval Capitán de Navío Germán Astete, dada su condición de “oficial de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FOJAS

07



EXP. N.º 04850-2014-PA/TC

LIMA

JORGE LUIS MENACHO VÁSQUEZ

mar retirado y sin pensión” [sic] concretándose, así, un trato diferenciado frente a ellas en función de su posición económica.

13. Al respecto, es necesario recordar que la igualdad no excluye todo trato diferenciado entre personas o grupos de personas, sino únicamente aquellos que se realizan a partir de las categorías sospechosas establecidas por la Constitución. De ahí que, como ha hecho notar reiteradamente este Tribunal, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables” (sentencias recaídas en los expedientes 03843-2008-PA/TC, 02861-2010-PA/TC y 02362-2012-PA/TC entre otros).

14. Así, pues, en el caso concreto, el Tribunal no considera que se haya efectuado un trato diferenciado con las hijas menores del recurrente, en relación a los demás alumnos matriculados en el Liceo Naval Capitán de Navío Germán Astete. En efecto, a través de la Carta V.200-N.º 177, la emplazada se ha limitado a comunicar que a partir del primero de enero de 2012 perderán las becas de estudios, otorgadas a través de la Resolución Directoral N.º 026-2008 DP/DB, pasando a recibir el mismo trato que sus condiscípulos. Por tanto, al no existir una diferenciación entre personas o grupos de personas en el supuesto bajo análisis, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

§5. Derecho a la cosa decidida administrativa

15. El demandante refiere que la emisión de la Carta V.200-N.º 177 supone una vulneración de su derecho al debido proceso en sede administrativa. Manifiesta que a través de dicha carta, la emplazada dejó sin efecto un acto administrativo firme, en base a una incorrecta interpretación de las disposiciones reglamentarias aplicables. La emplazada sostiene, en cambio, que de conformidad con el artículo 34 del Reglamento de la Ley 26511 —aprobado a través del Decreto Supremo N.º 10-DE/SG, de fecha 12 de febrero de 1999—, las hijas del recurrente jamás debieron recibir una beca de estudios, toda vez que este no perdió la vida ni quedó incapacitado durante la Guerra del Cenepa. Por ello, concluye, al emitir la Carta V.200-N.º 177 no se ha hecho otra cosa que rectificar un error.

16. En reiteradas oportunidades, este Tribunal ha interpretado que la inmutabilidad de la cosa juzgada forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho al debido proceso, que esta garantía se extiende a los actos administrativos firmes que hayan adquirido la cualidad de cosa decidida (cf. STC 05807-2007-PA/TC y 00419-2013-PA/TC). Sin que ello implique negar las diferencias entre proceso judicial y procedimiento administrativo, el Tribunal ha entendido que las garantías de inimpugnabilidad e inmodificabilidad de la cosa juzgada se extiendan, *mutatis mutandis*, a los actos administrativos firmes. En la base de tal premisa se encuentra el principio de seguridad jurídica, que, según ha señalado reiteradamente este Tribunal Constitucional, es un principio que atraviesa horizontalmente el ordenamiento jurídico, y permite “la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FOJAS 08



EXP. N.º 04850-2014-PA/TC

LIMA

JORGE LUIS MENACHO VÁSQUEZ

predecibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho”, garantizando de esa manera la “interdicción de la arbitrariedad” (STC 00016-2002-PI/TC, 00050-2004-PI/TC y 03173-2008-HC/TC, entre otras).

17. Lo anterior, sin embargo, debe compatibilizarse con el principio de que “el error no genera derechos” (STC 05682-2007-PA/TC, 01904-2011-PA/TC y 02885-2012-PA/TC entre otros). De ahí que, si bien es necesario proteger desde el punto de vista constitucional la inmutabilidad de los actos administrativos con calidad de cosa decidida, no es contraproducente la existencia de mecanismos que —sin resultar lesivos a la seguridad jurídica— permitan abrogar los efectos de los actos administrativos expedidos por equivocación. De la necesidad de establecer un justo equilibrio entre ambos mandatos de optimización, el legislador ha establecido una regla, según la cual “Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda” (artículo 9 de la Ley 27444); agregando, además, que la Administración puede declarar la nulidad de los actos administrativos—incluso en casos de error— dentro del plazo de un año contado a partir de que hayan quedado consentidos siempre que agraven el interés público (artículos 202, incisos 2 y 3, de la Ley 27444).

18. Cabe, ahora, evaluar si la emplazada lesionó el derecho constitucional en cuestión al modificar la Resolución Directoral N.º 026-2008 DP/DB, que concedió una beca de estudios a las menores identificadas con las iniciales L.A.M.A. y M.E.M.A. a través de la Carta V.200-N.º 177, de fecha 19 de setiembre de 2011.

19. Al respecto, el Tribunal observa que el artículo 402, inciso d), del Reglamento de Funcionamiento de los Centros Educativos Navales (RESENAV-13702) —aprobado a través de la Resolución de Comandancia General de la Marina N.º 0406-2003-CGMG, de fecha 9 de abril de 2003— dispone que “se otorgará Beca de Estudio a los Alumnos cuyo padre, Tutor o Persona [responsable] de solventar su educación, ha sido considerado como combatiente en la zona del alto Cenepa durante el conflicto con el Ecuador de 1995”.

20. Si se tomara en cuenta únicamente dicha disposición, correspondería otorgar beca de estudios a las hijas del recurrente —tal como efectivamente ocurrió a través de la Resolución Directoral N.º 026-2008 DP/DB, de fecha 14 de marzo de 2008— dado que demandante no sólo participó en operaciones militares durante la Guerra del Cenepa, sino que fue distinguido con la Cruz Peruana al Mérito Naval por realizar “Servicios Excepcionales y Meritorios” durante dicho conflicto, como consta a fojas 5. Dicho análisis, sin embargo, exige tomar en cuenta que el artículo 34 del Decreto Supremo N.º 010-DE-SG, Reglamento de la Ley N.º 26511, a su vez, establece que: “Los hijos menores de edad del Personal de Oficiales, Técnicos, Suboficiales y Oficiales de Mar de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional calificados como Defensores de la Patria, tendrán derecho a educación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FOJAS

09



EXP. N.º 04850-2014-PA/TC

LIMA

JORGE LUIS MENACHO VÁSQUEZ

inicial, primaria y secundaria en forma gratuita en los Centros Educativos del instituto al que pertenece o haya pertenecido el causante”.

21. Para interpretar dicha disposición, a su vez, es necesario referirse a las siguientes definiciones consignadas en artículo 3 del reglamento bajo análisis:

h. Defensores de la Patria.- Son los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Civiles, Combatientes de Zona de Combate del Alto Cenepa o que cumplan con los requisitos establecidos en el presente reglamento, propuestos por los Institutos Armados y calificados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. (...)

m. Causante.- Son los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Civiles, que hayan quedado discapacitados o fallecidos en acción de armas, acto del servicio, a consecuencia del servicio, o con ocasión del servicio, durante el Conflicto en la Zona del Alto Cenepa.

22. Así, el Tribunal observa que en aplicación del Reglamento de la Ley 26511, el beneficio en cuestión correspondería únicamente a los hijos menores de aquellos que, habiendo sido reconocidos como Defensores de la Patria por su participación en la Guerra del Cenepa, califiquen como causantes en los términos expuestos. En ese orden de ideas, se habría concedido becas de estudios equivocadamente a L.A.M.A y a M.E.M.A. toda vez que su padre, si bien ha sido reconocido como Defensor de la Patria, como consta a fojas 7, no posee la condición de causante, al no haber fallecido ni quedado discapacitado en una acción de armas, como él mismo admite [fojas 53 y 54].

23. Una antinomia de esa naturaleza debe resolverse conforme al principio de jerarquía, según el cual *lex superior derogat lex inferiori*. Una contradicción entre un decreto supremo y un reglamento de inferior jerarquía, debe resolverse en los términos de hacer prevalecer la norma superior. En el caso, el Tribunal observa que la Marina de Guerra del Perú optó por aplicar el Reglamento de la Ley 26511 —aprobado a través del Decreto Supremo N.º 10-DE/SG— y no el Reglamento de Funcionamiento de los Centros Educativos Navales (RESENAV-13702) —aprobado a través de la Resolución de Comandancia General de la Marina N.º 0406-2003-CGMG—. Por tanto, puede concluirse que la Resolución Directoral N.º 026-2008 DP/DB fue emitida teniendo como justificación un error en la determinación y aplicación del derecho positivo.

24. Cabe ahora analizar si tal actuación se efectuó dentro de los límites materiales y temporales. Como antes se ha sostenido, la potestad de la Administración para anular de oficio los actos administrativos emitidos por error no debe resultar lesiva a la seguridad jurídica, ni vaciar de contenido la garantía de inmutabilidad de la cosa decidida. El Tribunal observa, sin embargo, que la emplazada no respetó las exigencias establecidas para tal fin, puesto que dejó sin efecto la Resolución Directoral N.º 026-2008 DP/DB (i) sin motivar por qué la considera lesiva al interés público; y, (ii) después de haber



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04850-2014-PA/TC

LIMA

JORGE LUIS MENACHO VÁSQUEZ

FOJAS

10

transcurrido más de tres años desde que esta quedó consentida. Así, lejos de adoptar las medidas necesarias para anularla, tomando en consideración los derechos y principios constitucionales mencionados, decidió hacer caso omiso de ellos en perjuicio de la seguridad jurídica y de la confianza legítima depositada por el recurrente y sus menores hijas en la referida Resolución Directoral N.º 026-2008 DP/DB.

25. Por lo expuesto, al anular indebidamente un acto administrativo firme, la emplazada vulneró el derecho a la inmutabilidad de la cosa decidida —posición iusfundamental que conforma el derecho al debido proceso en sede administrativa—, por lo que corresponde declarar fundada la demanda y reponer las cosas al estado anterior a la emisión de la Carta V.200-N.º 177, de fecha 19 de setiembre de 2011.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda respecto a don Jorge Luis Menacho Vásquez y a la menor identificada con las iniciales M.E.M.A. por haberse acreditado la vulneración de su derecho a la cosa decidida administrativa; en consecuencia, nula la Carta V.200-N.º 177 y subsistente la Resolución Directoral N.º 026-2008 DP/DB.

2. Declarar **FUNDADA** la demanda respecto a la menor identificada con las iniciales L.A.M.A. en aplicación del artículo 1 del Código Procesal Constitucional por haberse acreditado la vulneración de su derecho a un debido procedimiento administrativo; en consecuencia, ordena a la Marina de Guerra del Perú no volver a incurrir en los actos que motivaron la interposición de la demanda.

3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaría Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL