



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 0606-2004-AA/TC  
LIMA  
VÍCTOR MANUEL OTOYA PETIT

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 28 días del mes de junio de 2004, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

#### ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Víctor Manuel Otoya Petit contra la sentencia de la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 124, su fecha 30 de setiembre de 2003, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

#### ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 5 de diciembre de 2002, interpone demanda de amparo contra la Universidad Nacional Federico Villareal solicitando que se deje sin efecto el cobro de las boletas de pago emitidas por la demandada, que ordena el pago mensual de la pensión de enseñanza en razón de su condición de ingresante por la modalidad de segunda profesión. Refiere que ingresó a la Universidad en marzo de 1999 y, posteriormente, en agosto de 2002, se le requirió el pago de la pensión de enseñanza, la cual asciende actualmente a S/. 7,200 (siete mil doscientos nuevos soles). A su juicio, debido a que dicha exigencia de pago está basada en la Resolución C.R. N.º 1193-2000-UNFV, la cual fue emitida el 17 de abril de 2000 (esto es, con posterioridad a la fecha de su ingreso), no debe aplicársele, pues, de ser así, implicaría la violación del principio de no retroactividad de las normas. Asimismo, considera que el mencionado cobro configura un trato discriminatorio, pues los miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas se encuentran exonerados de esta obligación económica, incluso cuando son ingresantes por la modalidad de segunda profesión. Además, argumenta que al no haber sido publicada la mencionada resolución, dicha exigencia de pago no ha cumplido con el requisito de la publicidad de las normas; que, al ser inapelable, por ser una decisión de la Comisión Reorganizadora (según el artículo 4 del Decreto Ley N.º 25798), se ha vulnerado su derecho al debido proceso; y que no debería ser tomada en cuenta, pues contraviene la Constitución. Finalmente, alega que con tal requerimiento de pago se está violando su derecho a la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas.

La emplazada contesta la demanda alegando que los referidos requerimientos de pago se sustentan en el estatuto y el reglamento de la Universidad, expedidos en ejercicio de la autonomía normativa, administrativa y económica que la Constitución le confiere. Refiere, además, que no ha faltado al deber de publicidad de las normas, pues tanto la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Resolución C.R. N.º 1999-99-UNFV, como la Resolución C.R. N.º 1193-2000 (esta última basada en la anterior), han sido de público conocimiento. Asimismo, rechaza que efectúe un trato discriminatorio por motivo de condición económica, ya que los ingresantes bajo la modalidad de convenio con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional también pagan derechos de enseñanza.

El Trigésimo Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 5 de mayo de 2003, declaró improcedente la demanda, por considerar que en aplicación del artículo 4º del Decreto Ley N.º 25798, los cuestionamientos que se hagan a las decisiones que adopte la Comisión Reorganizadora de la Universidad Nacional Federico Villareal deben realizarse mediante un proceso contencioso-administrativo, y no en un proceso constitucional como el amparo. Agrega que si bien es cierto que el mencionado decreto ha sido derogado por el artículo 5º de la Ley N.º 27366, los actos realizados durante su vigencia conservan sus efectos, pues no ha sido declarada su inconstitucionalidad.

La recurrida confirmó la apelada, por considerar que el amparo no es la vía idónea para resolver este caso por carecer de etapa probatoria.

### FUNDAMENTOS

#### Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda de amparo es que se deje sin efecto la exigencia de pago por pensión de enseñanza en la modalidad de segunda profesión, pues, a juicio del recurrente, tal exigencia de pago viola sus derechos constitucionales a la no retroactividad de las normas, al debido proceso, a la igualdad y a la gratuidad de la enseñanza.

#### Aplicación no retroactiva de las normas y pago de la pensión de enseñanza

2. El recurrente ingresó a la Universidad Nacional Federico Villareal el 15 de marzo de 1999. Posteriormente a dicho evento, la Comisión Reorganizadora de la mencionada Universidad emitió la Resolución C.R. N.º 1193-2000, de fecha 17 de abril de 2000, mediante la cual se obliga a los estudiantes bajo la modalidad de segunda profesión al pago de mensualidades por concepto de derechos de enseñanza. A juicio del recurrente, al aplicársele dicha resolución se está violando el principio de no aplicación retroactiva de las normas, pues la fecha de su ingreso es anterior a la expedición de la norma que genera la obligación de los pagos mensuales.

Sobre el particular, este Tribunal debe precisar que nuestro ordenamiento adopta la teoría de los hechos cumplidos (excepto en materia penal cuando favorece al reo), de modo que la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes. En el presente caso, al momento de presentarse la demanda, el recurrente aún tenía la condición de estudiante bajo la modalidad de segunda profesión, de modo que no es



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ilegítimo que se le aplique inmediatamente la mencionada resolución.

3. Asimismo, en sentido inverso, si la pretensión del recurrente, en realidad, fuera la aplicación ultractiva de la norma, es decir, que se le siga aplicando la norma anterior a la Resolución C.R. N.º 1193-2000, que no le exigía el pago de mensualidades, tampoco la pretensión podría ser amparada, precisamente en mérito de lo expuesto en el fundamento anterior.

En ese sentido, este Tribunal considera que la demandada ha actuado conforme a derecho, respetando la aplicación inmediata de las normas, a tenor de los artículos 103º y 109º de la Constitución. Cabe precisar, no obstante, que los pagos exigibles válidamente son los generados a partir del mes de mayo de 2000, mas no los del mes de marzo de 1999 hasta abril de 2000, pues en este período no existía la obligación de pago por derechos de enseñanza.

4. Por otro lado, mediante diversos medios probatorios, el recurrente ha acreditado que, pese a estar vigente la exigencia de pago por pensión de enseñanza, dicho cobro no se hizo efectivo desde mayo de 2000 hasta abril de 2002. En ese sentido, alega la inexistencia de tal obligación de pago durante ese período, así como el decaimiento de la fuerza normativa de la Resolución C.R.N.º 1193-2000.

Sobre tal pretensión, este Colegiado considera que aunque el cobro correspondiente al período de mayo de 2000 a abril de 2002 no se hizo efectivo, la norma estuvo vigente. Por tanto, el recurrente se encuentra obligado al pago de la pensión de enseñanza durante ese período.

Sin embargo, teniendo presente que fue responsabilidad de la administración universitaria realizar los mencionados cobros, esta negligencia no puede ser trasladada al recurrente; es decir, si no pagó fue porque la Universidad durante ese período no emitió las boletas de pago correspondientes. Por tanto, este Tribunal considera que subsiste la obligación de pago durante el período de mayo de 2000 a marzo de 2002, pero que la negligencia del no cobro fue responsabilidad de la Universidad y, por ello, no debe haber generación de intereses moratorios durante dicho período, así como tampoco puede exigírsele al recurrente el pago inmediato de la totalidad de lo adeudado, pues dicha pretensión sería irrazonable y desproporcionada, por lo que la emplezada está en la obligación de otorgar al recurrente las facilidades de pago.

### **Derecho al debido proceso**

5. El derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares. De allí que aunque las universidades sean reconocidas constitucionalmente como entes autónomos, de ningún modo pueden ser consideradas como entes autárquicos, pues se encuentran necesariamente sometidas a la Constitución y a la Ley.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. El recurrente alega la violación de su derecho al debido proceso, precisando que al ser inapelables las decisiones de las comisiones reorganizadoras, se le está privando de su derecho a la pluralidad de instancias. Sobre tal argumento, este Tribunal reitera que, en nuestro ordenamiento jurídico, la exigencia de la doble instancia en sede administrativa no forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho al debido procedimiento administrativo. Esta exigencia es un derecho titularizable estrictamente en el seno de un proceso "judicial". Y es que el derecho de los administrados a solucionar sus controversias con la Administración es un atributo mediante el cual se garantiza que éste acceda a un tercero, imparcial e independiente, y no ante la propia Administración, constituyendo el agotamiento de la vía administrativa, en ese sentido, una carga cuya satisfacción ha de interpretarse conforme al principio *pro actione*. Por lo tanto, no es inconstitucional la norma contenida en el artículo 4° del Decreto Ley N.° 25798.
7. Asimismo, el actor aduce la violación de su derecho de defensa, manifestando que, al no haberse respetado el principio de la publicidad de las normas en la expedición de la Resoluciones C.R. N.° 1999-99-UNFV y C.R. N.° 1193-2000-UNFV, se le negó la oportunidad de cuestionar estos actos con la anticipación debida. Tal cuestionamiento debe ser desestimado. No sólo porque no se ha acreditado que tales resoluciones no fueran publicadas, sino porque subyace a ello la idea, a juicio del Tribunal equivocada, de que las resoluciones administrativas que tienen alcance general deberían notificarse individualmente a todos los sujetos que, de una u otra forma, son sus destinatarios naturales.

Todo lo contrario. Una condición para que adquieran eficacia los actos administrativos de alcances generales es que sean debidamente publicados. Mientras que su cuestionamiento, siempre incidental, podrá promoverse una vez que se expidan los actos administrativos de aplicación individual. En el caso, los actos administrativos de carácter particular son las boletas de pago, de modo que es desde su expedición y, particularmente, desde que estos se notifican, cuando surge el derecho a cuestionar incluso los actos administrativos en los cuales se sustenta su expedición.

### **Derecho a la igualdad**

8. El recurrente alega ser víctima de un trato discriminatorio, pues argumenta que mientras a él se le obliga al pago de una pensión mensual por derechos de enseñanza, en razón de su calidad de estudiante de segunda profesión, los policías y militares son exonerados de dicho pago, pese a encontrarse en idéntica condición. Considera, en ese sentido, que no hay razón objetiva que justifique tal tratamiento diferenciado, pues la Universidad presume erróneamente que los civiles ingresantes por la modalidad de segunda profesión poseen mejores condiciones económicas que los policías y militares, cuando en realidad son estos quienes cuentan con un trabajo seguro. Por su parte, la Universidad sostiene que el trato diferenciado se hace sobre la base de convenios



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

suscritos con dichas instituciones.

9. Antes de desarrollar el análisis sobre si tal trato configura, efectivamente, uno discriminatorio, debe advertirse que el artículo 2°, inciso 2 de nuestra Constitución consagra, a su vez, el principio de igualdad y el derecho a la igualdad. La igualdad, en tanto principio, es uno de los pilares del orden constitucional que permite la convivencia armónica en sociedad. Por su parte, la igualdad, en tanto derecho, implica una exigencia individualizable que cada persona puede oponer frente al Estado para que éste lo respete, proteja o tutele.
10. El derecho de igualdad, a su vez, tiene dos dimensiones: formal y material. En su dimensión formal, impone una exigencia al legislador para que éste no realice diferencias injustificadas; pero también a la administración pública y aun a los órganos de la jurisdicción, en el sentido de que la ley no puede aplicarse en forma desigual frente a supuestos semejantes (igualdad en la aplicación de la ley).
11. En su dimensión material, el derecho de igualdad supone no sólo una exigencia negativa, es decir la abstención de tratos discriminatorios; sino, además, una exigencia positiva por parte del Estado, que se inicia con el reconocimiento de la insuficiencia de los mandatos prohibitivos de discriminación y la necesidad de equiparar situaciones, *per se*, desiguales. Tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, pues, no se traduce en el derecho a ser objeto del mismo trato, con independencia del contexto o la circunstancias en las que un sujeto se encuentre, sino a que se realice un tratamiento diferenciado si es que dos sujetos no se encuentran en una situación igual. Por tanto, el problema es determinar qué tratos diferenciados son constitucionalmente admisibles, lo que deberá de analizarse en cada caso concreto conforme al *test* de razonabilidad y proporcionalidad.
12. Sin embargo, antes de ello, será preciso todavía identificar el término de comparación que el recurrente adopta como punto referencia para alegar la vulneración de su derecho a la igualdad. Éste, según se observa en la demanda, estaría conformado por la exoneración de todo pago al cual se encontrarían sujetos los policías y militares, pese a estar en las mismas condiciones que el recurrente (pues ambos tienen una primera profesión).

No obstante, el Tribunal advierte que dicho término de comparación es inválido. En efecto, también los policías y miembros de las Fuerzas Armadas están sujetos al pago de derechos de enseñanza. Así se desprende, en el caso de los militares, del cuadro de Tasas Universitarias (de fojas 52 al 55) y del Convenio Marco de Cooperación y Coordinación Técnico Profesional entre el Ejército del Perú y la Univesidad Nacional Federico Villareal, de fecha 5 de julio de 1994 (de fojas 62 al 65), donde consta, efectivamente, que estos no están exonerados de la totalidad de los pagos, pues ellos los efectúa la institución castrense.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Derecho a la gratuidad de la enseñanza**

13. La presunción de que el alumno ingresante por segunda profesión se encuentra en mejores condiciones socioeconómicas que el alumno de primera profesión, presunción que es tomada en cuenta –precisamente– para establecer la obligación del pago de la pensión de enseñanza de los primeros, debe ser desvirtuada a la luz del artículo 17° de la Constitución, que establece las condiciones que garantizan la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas. A saber, mantener un rendimiento satisfactorio y no contar con recursos económicos necesarios.
14. Cuando la Constitución prescribe como requisito mantener un rendimiento satisfactorio, éste debe ser verificado en un breve período en el que la Universidad pueda concluir que, efectivamente, hay un rendimiento académico de ese tipo. Lo razonable será un semestre o año académico, según como esté organizado el plan curricular de cada Universidad en particular.

Añadido inseparablemente a este requisito está el de la precariedad de los recursos económicos, pues ambas condiciones son consustanciales para la gratuidad de la enseñanza universitaria. Por tanto, debe entenderse que el alumno, aunque sea por segunda carrera, tiene derecho a optar por becas o semibecas que alivien su carga económica y no se frustre sus deseos de superación profesional, pues es a través de estos mecanismos que el Estado garantiza la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas.

Sin embargo, en el presente caso, de autos se desprende que el recurrente no ha probado la existencia copulativa de las condiciones *sine qua non* exigidas por la Constitución para la gratuidad de la enseñanza.

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

**HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la acción de amparo de autos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**BARDELLI LARTIRIGOYEN  
GONZALES OJEDA**

Lo que **GARCEA TOMA**

.....  
**Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra**  
SECRETARIO RELATOR (a)