



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



PLENO JURISDICCIONAL  
Expediente 0011-2013-PI/TC

# SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del 27 de agosto de 2014

## Caso Ley de Protección a la Economía Familiar

COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA NORTE C.  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

### Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley 29947, de Protección a la Economía Familiar.

Magistrados firmantes:

SS.

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



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 días del mes de agosto de 2014, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Urviola Hani, Presidente; Miranda Canales, Vicepresidente; Blume Fortini; Ramos Núñez; Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, y con el voto singular del magistrado Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia.

### I. CUESTIONES PRELIMINARES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Tras alegar la violación de los artículos 58 y 59 de la Constitución, el Colegio de Abogados de Lima Norte interpuso una demanda de inconstitucionalidad con fecha 24 de abril de 2013, contra el artículo 2 de la Ley 29947, de Protección a la Economía Familiar:

“Artículo 2. 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, ni 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 período 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”.

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

El accionante y el demandado postulan una serie de razones o argumentos sobre la constitucionalidad o no de las normas objetadas que se presentan a continuación.

##### B-1. DEMANDA

La demanda interpuesta se sustenta en los siguientes argumentos:

- La norma en cuestión viola la libre iniciativa privada, garantizada por el modelo económico que la Constitución reconoce en su artículo 58, convirtiéndose en un caso de “intervencionismo” estatal contrario a la prioridad de la libertad individual en el ámbito de la economía.



- La norma desarrolla una interpretación errada del derecho a la educación, pues no tiene en cuenta que la educación es un servicio como cualquier otro, en el que el usuario debe ser consciente de que su ingreso a una institución superior privada implica una obligación de pago por la prestación del servicio.
- La disposición impugnada vulnera el artículo 59 de la Constitución, puesto que, bajo el argumento de 'proteger la economía familiar', se restringe la libertad de empresa, al disponer que los institutos, escuelas superiores, universidades y escuelas de posgrado públicos y privados no condicionen la asistencia a clases, evaluación y atención de alumnos al pago de las pensiones en el ciclo lectivo en curso.
- La norma impugnada trastoca la economía de los centros superiores de enseñanza, ya que estos están obligados a pagar todos los meses los gastos fijos propios de su actividad económica, mientras que a los alumnos se les incentivaría una 'cultura de la irresponsabilidad'.
- El artículo objetado no toma en cuenta que en todas las universidades e institutos superiores existe una deserción de estudiantes del 15% a 20% durante los primeros ciclos, los que, evidentemente, no retornarán a reclamar sus certificados, ni mucho menos a pagar sus pensiones.

#### B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dado que lo que se impugna es una ley, la defensa de su constitucionalidad corresponde al Congreso de la República, quien contesta la demanda el 24 de febrero de 2014, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, por las siguientes razones:

- La condición de servicio público de la educación superior le reconoce un nivel preponderante frente al derecho de los planteles educativos a obtener el pago por el servicio prestado.
- La disposición impugnada no vulnera el artículo 58 de la Constitución, toda vez que la iniciativa privada debe ejercerse en armonía con la "Economía social de mercado", por lo que el Estado tiene el deber constitucional de fomentar el desarrollo social y asegurar el bienestar de los usuarios, criterio aplicable a la educación universitaria.
- El artículo cuestionado no contraviene la libertad de empresa -en su faceta de libertad de organización-, pues la limitación prevista es razonable y temporal, ya que no implica la omisión del pago, sino que éste queda pendiente para el siguiente período académico; así las cosas, la medida persigue un fin constitucionalmente legítimo (derecho a permanecer en la universidad libre de limitaciones arbitrarias) y cumple con las características de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.
- Finalmente la norma impugnada tiene algunos antecedentes normativos y jurisprudenciales que comparten una misma línea de pensamiento, como la Ley 27665, de Protección a la economía familiar respecto al pago de pensiones en centros y programas educativos privados.



## II. FUNDAMENTOS

1. Se objeta la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 29947, Ley de protección a la economía familiar. Según se ha expresado en la demanda, dicha disposición violaría la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, y se sustentaría en una interpretación indebida de los alcances del derecho a la educación.

3. Dicha disposición establece lo siguiente:

“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, ni 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 período 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”.

3. Igualmente, el Tribunal hace notar que no todos los destinatarios del extremo impugnado del artículo 2 de la Ley 29947 (referido a la prohibición de condicionar la asistencia a clases, la evaluación de los alumnos y la atención de los reclamos formulados, al pago de las pensiones en el ciclo lectivo en curso), son centros de educación superior de carácter privado. Allí están comprendidos institutos, escuelas superiores, universidades y escuelas de posgrado, ya sea de naturaleza pública o privada. Esta distinta naturaleza pública o privada de los destinatarios de la disposición es relevante desde el punto de vista de la identificación de los bienes constitucionales que puedan encontrarse comprometidos.
4. Aun así, no es necesario que el Tribunal se detenga en un análisis pormenorizado sobre las distintas formas jurídicas con las cuales puedan estar conformados todos los destinatarios del artículo 2. Es suficiente constreñir el análisis al caso de las universidades públicas y privadas, pues con ello es factible identificar la totalidad de los bienes constitucionales que puedan resultar intervenidos.
5. En efecto, en el ámbito específico de la educación universitaria, la posibilidad de que este servicio educativo sea prestado también por entidades privadas se



encuentra reconocida en la Constitución, al señalar su artículo 18 que las universidades “son promovidas por entidades privadas o públicas”, que “la ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento” y que “cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico”.

6. Por lo que al caso de las universidades privadas se refiere, el Tribunal hace notar que de acuerdo con el Decreto Legislativo 882 –“Ley de Promoción de la Inversión en Educación”- y la Ley 30220 –“Ley Universitaria”-, la creación de centros de estudios superiores de esta clase es consecuencia del ejercicio de la libre iniciativa privada, si bien su conformación puede estar sujeta al régimen de sociedades o al que es propio de las asociaciones. Fuera de la libre iniciativa privada y de la autonomía universitaria, que es común a ambas formas de universidades privadas, en el caso de las conformadas bajo formas societarias, ha de considerarse a la libertad de empresa entre los derechos intervenidos.
7. En cambio, para el otro grupo de universidades privadas, esto es, aquellas constituidas bajo formas asociativas, es la libertad de asociación la que ha de considerarse entre los derechos afectados con la prohibición de condicionar o impedir la asistencia a clases, la evaluación de los alumnos y la atención de los reclamos formulados, al pago de las pensiones en el ciclo lectivo en curso.
8. Distinto es el caso de los centros de educación superior de naturaleza pública y, en especial, de las universidades, pues estas no titularizan ni las libertades económicas, cuya afectación se ha alegado, ni la libertad de asociación; de modo que, con relación a ellas, solo cabe dilucidar si la disposición impugnada interviene injustificadamente en el ámbito constitucionalmente garantizado de la autonomía universitaria.
9. En suma, respecto de las universidades públicas y sus escuelas de posgrado, el bien constitucional intervenido es la autonomía universitaria. Lo mismo aplica para el caso de las universidades privadas. Y para estas últimas, así como para con los institutos, escuelas superiores [cf. Ley 29394] y sus escuelas de posgrado, todas estas de naturaleza privada, dependiendo del régimen jurídico con el cual se hayan conformado, habrá de considerarse entre los derechos intervenidos a la libre iniciativa privada, la libertad de empresa y la libertad de asociación.
10. Por otro lado, respecto al extremo de la disposición impugnada referido al interés moratorio aplicable a las pensiones impagas, si bien no se ha invocado la violación del derecho a la libre contratación; sin embargo, este Tribunal observa que también corresponde analizar si el artículo 2 de la Ley 29947 lo lesiona, 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”.

11. Así las cosas, en lo que sigue el Tribunal ha de verificar si el extremo del artículo 2 de la Ley 29947 constituye una intervención sobre el ámbito protegido de las libertades identificadas, así como sobre la autonomía universitaria, en el siguiente orden: (A) Libre iniciativa privada (art. 58 de la Constitución); (B) Libertad de empresa (art. 59 de la Constitución); (C) Libertad de asociación (art. 2.17 de la Constitución); (D) Autonomía universitaria (art. 18 de la Constitución); y (E) Libre contratación (art. 2.14 y 62 de la Constitución). Y si existiera una intervención en alguno de estos bienes constitucionales, se analizará a continuación si (F) dicha injerencia se encuentra justificada.

#### **A. SOBRE LA PRESUNTA AFECTACIÓN DE LA LIBRE INICIATIVA PRIVADA**

##### *Argumentos de la demanda*

12. La parte demandante sostiene que la norma denunciada afecta el libre desarrollo de la empresa privada, ya que representa un inaceptable “intervencionismo del Estado”, propio de los “sistemas socialistas y las economías planificadas”. En su opinión, la norma atenta contra el estatuto de libertad del ser humano, entendido como ente esencialmente libre, creativo y proyectivo, condición de posibilidad para la potenciación de su ser y el libre desarrollo de su personalidad en el seno de una sociedad democrática, republicana y liberal.
13. Asimismo, sostiene que se viola la libre iniciativa privada, que conforma el modelo económico de la Constitución; esto es, el régimen de “economía de libre mercado”, que, en su opinión, garantiza que sea el libre juego de la oferta y la demanda el que determine la actividad de cada agente económico, según el conocido “principio de la mano invisible definido por Adam Smith” (sic).

##### *Argumentos de la contestación de la demanda*

14. Por su parte, el apoderado del Congreso de la República sostiene que la libre iniciativa privada, en los términos que la Constitución reconoce, se ejerce en el marco de una “Economía Social de Mercado”, lo que implica que la actividad económica no está sometida al “imperio de los simples designios del mercado”, sino que se ejerce en armonía con la Constitución. Por ello, considera que la norma impugnada no vulnera la libre iniciativa privada,



puesto que ésta no prohíbe a las personas iniciar actividades económicas en determinado sector, sino solo cierta práctica –prohibir que se impida recibir clases en tanto no se haya pagado la pensión-, la misma que se encuentra estipulada en la ley.

15. Asimismo, resalta que “toda actividad económica no agota su virtualidad en los intereses privados de quienes la ejercen”, pues esta no es un “fin en sí mismo”, sino que “tiene el deber constitucional de fomentar el desarrollo social y asegurar el bienestar de los consumidores y usuarios”, y que dicha función social se hace patente cuando “se desarrolla en el ámbito de la educación, en general, y en el de la educación universitaria, en particular”.

#### **Consideraciones del Tribunal Constitucional**

16. El artículo 58 de la Constitución reconoce el derecho a la libre iniciativa privada en los términos siguientes:

“La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos, e infraestructura [...]”

17. El Tribunal ha sostenido que el derecho a la libre iniciativa privada comprende, entre otras posiciones *ius*-fundamentales, la facultad de toda persona natural o jurídica, de emprender y desarrollar, con plena autonomía, cualquier actividad económica de su preferencia, a través de la disposición e intercambio de bienes, con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material (cfr. STC 02111-2011-AA/TC, fundamento 11). Ha reconocido, igualmente, que esta faceta de la libertad debe ser coherente con la garantía de posibilidades adecuadas de autorrealización para el ser humano en todos los ámbitos de su personalidad.
18. Por ello, el Tribunal ha enfatizado que esta libertad económica no puede entenderse desvinculada del marco o modelo de Constitución económica que contiene la Ley Fundamental, sino como conformante de ella y, en particular, de la directriz que contiene el artículo 58 de la Constitución, según la cual la iniciativa privada “se ejerce en una Economía Social de Mercado” y que “Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura”.
19. La “Economía Social de Mercado”, como modelo *ius*-fundamental económico, busca asegurar la competencia mediante el estímulo de la capacidad productiva individual, con el objeto no solo de generar la creación de riqueza, sino de



contribuir con la promoción del bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación [art. 44 de la CP]. Esta promoción del bienestar comprende la articulación de un diversificado sistema de protección [cf. art. 64 de la Constitución], especialmente de los sectores económicamente más vulnerables [STC 0008-2003-AI/TC, fundamento 16]. El modelo de economía social de mercado representa, por tanto, la condensación histórica de los valores constitucionales de la libertad y la justicia.

20. La economía social de mercado es un *tertium genus* frente a los modelos económicos del mero imperio del mercado o del puro direccionismo estatal, y pone el acento en el estímulo de la iniciativa privada y en el libre desenvolvimiento de los agentes económicos, con el objeto de producir riqueza y lograr el desarrollo del país, accionar que se complementa con los objetivos sociales de promoción del bienestar general y de igualación material de las condiciones de vida [STC 0228-2009-AA, fundamento 28].
21. El primer componente de una economía social de mercado es la *libre iniciativa privada*. Es decir, la confianza en la persona y en su capacidad, no solo para producir riqueza y progreso material, sino para administrar responsablemente el bienestar y el auge económico producidos. Este modelo rechaza todo perfil de desarrollo económico vertical y autoritario, que descrea de la capacidad humana para auto regularse y que, desde el Estado, todo lo planifica, lo dirige y lo determina, anulando las posibilidades de libre creación del espíritu humano y de libre y responsable manejo de los bienes económicos producidos [STC 0228-2009-AA, fundamento 31].
22. La economía social de mercado se caracteriza por poner énfasis en las libertades económicas fundamentales y por asegurar que el Estado tenga un rol subsidiario en la economía, de manera que garantice el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana; es decir, la responsabilidad de cada persona sobre la planificación y realización de su proyecto vital en el marco de instituciones políticas, jurídicas y económicas orientadas por el valor de la equidad.
23. Este es el contexto en el que la Constitución reconoce la promoción de la inversión privada en el servicio público de educación: el de la economía social de mercado. Y lo hace cuando consagra el derecho de toda persona, natural o jurídica, “de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley” (artículo 15). Lo propio ocurre en el caso de la educación superior, pues a partir de una interpretación sistemática de los artículos 18, segundo párrafo, y 19 de la Constitución, se desprende que tanto las universidades como los institutos superiores y demás centros educativos constituidos conforme a ley, pueden ser promovidos por entidades privadas o



públicas, con el fin de garantizar el acceso a la educación y asegurar su calidad como consecuencia del ejercicio de la libre y estatalmente supervisada competencia (artículo 61) (fundamento 17 de la STC 0017-2008-PI/TC).

24. Por ello, a diferencia de lo que se ha argumentado en la demanda, el Tribunal no comparte la afirmación según la cual el modelo económico que contiene la Constitución es tributario absoluto del “principio de la mano invisible”. Considera, por el contrario, que se trata de un régimen de economía social de mercado, inspirado en el pleno desarrollo de todos los ámbitos de la personalidad y en el ejercicio de una actividad económica coherente con el bien común y el desarrollo social.

25. En el ámbito de la educación universitaria, el derecho de toda persona, natural o jurídica, “de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley”, no es absoluto. Esto significa que puede ser regulado y, en su caso, limitado por ley. Como prevé el artículo 18 de la Constitución, las universidades “son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento”.

26. Así las cosas, el Tribunal no considera que el artículo 2 de la Ley 29947, Ley de protección a la economía familiar, constituya una intervención en el ámbito constitucionalmente garantizado de la libre iniciativa privada. La prohibición que establece –de no condicionar ni impedir la asistencia a clases, la evaluación de los alumnos ni la atención de los reclamos formulados al previo pago de las pensiones en el ciclo lectivo en curso–, no impide ni dificulta que las personas naturales o jurídicas puedan libremente dedicarse a la promoción y conducción de instituciones educativas superiores de naturaleza privada.

27. Se trata, en buena cuenta, de una medida que, al regular la actuación de estas entidades educativas con sus discentes-usuarios, solo tiene la capacidad de incidir en la libertad de fijar la auto-organización del centro de educación superior libremente creado. Pero esta última es una potestad que no se encuentra dentro del programa normativo de la libre iniciativa privada y, por tanto, está fuera del ámbito de intervención de la disposición cuestionada. Este Tribunal concluye entonces que carece de relevancia constitucional este primer motivo impugnatorio del artículo 2 de la Ley 29947.



**B. SOBRE LA PRESUNTA AFECTACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EMPRESA**

*Argumentos de la demanda*

28. Se alega que la norma cuestionada lesiona la libertad de empresa. En opinión de la entidad demandante, la libertad de empresa es una representación de la libertad individual, por lo que al ser consustancial con la libertad, el Estado debe permitir la existencia, actividad y permanencia de la empresa. En tal línea, sostiene que la intervención del Estado en el cobro de las pensiones de enseñanza viola la libertad de empresa.

*Argumentos de la contestación de la demanda*

29. Por su parte, el apoderado del Congreso de la República reconoce que la disposición impugnada contiene una intervención en la libertad de empresa y, en particular, en la libertad de organización de la empresa, pues incide en las facultades administrativas y de elección de políticas de precios de los centros de educación superior. Sin embargo, a su juicio, dicha limitación se encuentra razonablemente justificada, por lo que considera que no es incompatible con la Constitución.

*Consideraciones del Tribunal Constitucional*

30. El artículo 59 de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de empresa en los términos siguientes:

“El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria [...]”

31. La libertad de empresa es un derecho fundamental mediante el cual se garantiza la facultad de toda persona a elegir y crear libremente una institución u organización con el objeto de dedicarla a la realización de actividades que tengan fines económicos, ya sea de producción de bienes o prestación de servicios, orientados a satisfacer necesidades (STC 0003-2006-PI/TC), y disfrutar de su rendimiento económico y satisfacción espiritual (Cf. STC 3330-2004-AA/TC).
32. En la STC 3116-2009-PA/TC, el Tribunal recordó que el contenido constitucionalmente protegido de la libertad de empresa está compuesto por tres posiciones *ius*-fundamentales básicas:



- *Acceso*. A través de la llamada libertad de fundación de una empresa, mediante la cual se garantiza la potestad de decidir no solo crear empresas, sino también actuar en el mercado, según la denominada libertad de acceso al mercado.
- *Auto-organización*. A través del reconocimiento a la libertad de organización de la empresa, que garantiza al empresario la facultad de establecer los objetivos propios de la empresa, con el fin de dirigir y planificar su actividad (libertad de dirección de la empresa) en atención a sus recursos y a las condiciones del mercado.
- *Cesación*. A través del cual se reconoce la potestad de decidir la salida del mercado de la empresa. [Cf. STC 0032-2010-PI/TC; STC 1405-2010-PA/TC y STC 3075-2011-PA/TC].

33. La disposición impugnada contiene, aparentemente, una intervención normativa en el ámbito de la libertad de empresa; en concreto, en la faceta de "auto organización". Y es que, en efecto, la libertad de dirección de la empresa -que faculta al empresario a planificar su actividad sobre la base de los recursos con que dispone y las condiciones del mercado-, se ve obstaculizada con la prohibición de suspender el servicio educativo en el caso de que los alumnos no hayan cumplido con el pago oportuno de sus pensiones.
34. Se trata pues de una intervención en el ámbito de la libertad de empresa que, no por ello, autoriza a que se declare, sin más, su inconstitucionalidad. Como en diversas ocasiones el Tribunal ha advertido, las intervenciones, injerencias, restricciones o limitaciones a los derechos fundamentales solo devienen inconstitucionales cuando no se encuentran justificadas. Una injerencia carece de justificación cuando no satisface los criterios formales o materiales que se derivan del contenido constitucionalmente protegido del derecho intervenido. Cabe, entonces, indagar si la limitación que ahora se denuncia es compatible con el contenido constitucionalmente protegido de la libertad de empresa.
35. Antes, sin embargo, es preciso que el Tribunal haga notar que al denunciar la violación de la libertad de empresa, la parte demandante dejó entrever que la disposición en cuestión también violaría el derecho a la igualdad. En su opinión, la norma genera un trato discriminatorio entre universidades públicas y universidades privadas, que perjudica a estas últimas, pues en las primeras los alumnos no pagan una pensión.
36. Al respecto, este Tribunal precisa que la norma en cuestión no significa una violación del derecho a la igualdad, por la sencilla razón de que la universidad pública no representa un término válido de comparación (*tertium comparationis*) (STC 00035-2010-PI/TC, fundamento 30), sobre cuya base se establezca un trato discriminatorio respecto del derecho a la libertad de



empresa, en perjuicio de las universidades privadas. Esto es así porque, como se expondrá más adelante, en el caso de las universidades públicas, la presunta afectación causada por la norma impugnada debe ser objeto de análisis en función de otro bien constitucional.

### C. SOBRE LA PRESUNTA AFECTACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

37. Como se ha anotado, si bien no se ha acusado una violación de la libertad de asociación, el Tribunal considera que un análisis que tenga en cuenta el ámbito constitucionalmente protegido de dicho derecho se justifica porque entre los destinatarios de la prohibición que contiene la disposición impugnada, también se encuentran los centros de estudios superiores conformados bajo formas asociativas.

38. El derecho de asociación se encuentra reconocido en el artículo 2.17 de la Constitución en los siguientes términos:

“Toda persona tiene derecho:

[...]

“17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social, y cultural de la Nación [...]”.

39. Como ha expresado este Tribunal en la STC 02243-2010-PA/TC, este derecho tiene una doble dimensión, a saber:

- a. Una *dimensión positiva*, que abarca las facultades de conformar asociaciones (derecho a formar asociaciones), de afiliarse a las organizaciones existentes y de permanecer asociado mientras no se incumplan las normas estatutarias; y,
- b. Una *dimensión negativa*, que comprende la facultad de toda persona de negarse a formar parte de una determinada asociación, así como los derechos a no ser obligado a integrarla, a no seguir asociado contra su voluntad o retirarse de una, cuando así lo desee.

40. En lo que aquí interesa, la libertad de asociación, en su *dimensión positiva*, garantiza la facultad de conformar organizaciones, lo que incluye la posibilidad de estructurar, *organizar* y poner en funcionamiento el producto de su ejercicio, la asociación. Esta facultad se materializa, inicialmente, con la adopción del estatuto y se mantiene, a través del tiempo, mediante el desarrollo de una vida social erigida sobre la base de la libertad de auto organizarse para cumplir sus fines sociales.



41. En este sentido, la *dimensión positiva* del derecho de asociación supone una pluralidad de personas que acuerdan, de manera autónoma, libre y espontánea, la creación de un ente a través del cual realizarán un proyecto de interés común, pacífico y lícito; razón por la cual, en cuanto persona jurídica, está dotada de la capacidad para que se le imputen derechos y obligaciones, a fin de responder con autonomía por su devenir social, mientras dirige su actividad a la satisfacción del interés que la sustenta.
42. En el caso de los centros de educación superior de naturaleza privada organizados como asociaciones, y que, por tanto, no cuentan con un fin lucrativo, la *dimensión positiva* de este derecho garantiza, en general, la facultad de constituir y planificar su accionar de la forma que mejor consideren pertinente (STC 4241-2004-AA/TC, fundamento 5) y, en particular, la de proveerse las formas de gobierno administrativo y económico.
43. En opinión del Tribunal, la disposición impugnada contiene una injerencia en la capacidad de auto organización, principalmente administrativa y económica, de los centros de educación superior conformados bajo formas asociativas. Tal intervención es consecuencia de la limitación a la libertad de dirección, pues se prohíbe que en ejercicio de ella las entidades educativas suspendan el servicio educativo a los alumnos que no hayan cumplido con el pago oportuno de sus pensiones.
44. Como se expuso con relación a la libertad de empresa, tal intervención en el ámbito de la libertad de asociación no autoriza a que se declare la inconstitucionalidad de la disposición cuestionada, a no ser que ésta carezca de justificación. Corresponde, en consecuencia, indagar si tal limitación es compatible con el contenido constitucionalmente protegido de la libertad de asociación.

#### D. SOBRE LA PRESUNTA AFECTACIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

45. Las universidades públicas y privadas, independientemente de su forma constitutiva, gozan de autonomía universitaria. El artículo 18 de la Constitución la garantiza en los siguientes términos:

“Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las Leyes [...]”.

46. La autonomía universitaria es un instituto constitucionalmente garantizado. Su reconocimiento en la Ley Fundamental comporta el establecimiento de una



garantía institucional en su favor. Asegura al instituto una especial protección, al hacerlo indisponible para el legislador y obligarle a él a respetar, cada vez que quiera regularla o limitarla, su contenido esencial (STC 4232-2004-PA, fundamento 24).

47. La autonomía universitaria se encuentra constituida por una serie de prerrogativas que se establece a favor de la universidad, con el fin de evitar intervenciones injustificadas en la vida de la comunidad universitaria. Tiene cinco facetas, conforme este Tribunal ha declarado en diversas oportunidades (cfr. SSTC 4232-2004-PA, fundamento 28; 0017-2008-PI, fundamento 176; 00019-2011-PI/TC, fundamento 5):

- a) *Régimen normativo*  
Implica la potestad de crear normas internas (estatuto y reglamentos) destinados a regular, *per se*, la institución universitaria.
- b) *Régimen de gobierno*  
Implica la potestad de estructurar, organizar y conducir la institución universitaria. Es formalmente dependiente del régimen normativo.
- c) *Régimen académico*  
Implica la potestad auto determinativa de fijar el marco del proceso de enseñanza-aprendizaje dentro de la institución universitaria. Ello comporta el diseño de los planes de estudios, de los programas de investigación, de las formas de ingreso y egreso de la institución, etc. Es formalmente dependiente del régimen normativo y es la expresión más acabada de la razón de ser de la actividad universitaria.
- d) *Régimen administrativo*  
Implica la potestad para establecer los principios, técnicas y prácticas de sistemas de gestión, tendientes a facilitar la consecución de los fines de la institución universitaria.
- e) *Régimen económico*  
Implica la potestad para administrar y disponer del patrimonio institucional; así como para fijar los criterios de generación y aplicación de sus recursos financieros.

48. El artículo 8° de la Ley 30220 –“Ley Universitaria”, en desarrollo de esta garantía institucional, ha establecido que:

“El Estado reconoce la autonomía universitaria. La autonomía inherente a las universidades se ejerce de conformidad con lo establecido en la Constitución, la presente Ley y demás normativas aplicables. Esta autonomía se manifiesta en los siguientes regímenes:  
[...]

8.4. *Administrativo*, implica la potestad autodeterminativa para establecer los principios, técnicas y prácticas de sistemas de gestión, tendientes a facilitar la consecución de los fines de la institución universitaria, incluyendo la



organización y administración del escalafón de su personal docente y administrativo.

- 8.5. *Económico*, implica la potestad autodeterminativa para administrar y disponer del patrimonio institucional; así como para fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos”.

49. En opinión del Tribunal, la disposición impugnada contiene una injerencia en el programa normativo de la autonomía universitaria y, concretamente, en sus ámbitos administrativo y económico, puesto que restringe la prerrogativa de las universidades, públicas y privadas, para determinar por sí mismas sus acciones de gestión y los criterios que deberán aplicarse a los efectos de administrar los recursos que les permitan cumplir con su fin social. Se trata de una restricción a esa faceta, pues les impide, dentro de las medidas que pueden adoptar, suspender el servicio de educación a los alumnos que no han cumplido con el pago de las pensiones durante el semestre.

50. Una intervención sobre la autonomía universitaria de esta naturaleza aplica también a las universidades públicas, cuando éstas cobran pensiones a sus estudiantes en determinados supuestos (por ejemplo, cuando ofrecen estudios de posgrado, segunda profesión, etc.), y obran de manera semejante a las universidades privadas. Puesto que la disposición impugnada supone una intervención en el instituto constitucionalmente garantizado de la autonomía universitaria, en sus ámbitos administrativo y económico, al igual que en los demás derechos intervenidos, corresponde que este Tribunal analice si la intervención se encuentra justificada.

### **E. SOBRE LA PRESUNTA AFECTACIÓN DEL DERECHO A LA LIBRE CONTRATACIÓN**

51. El inciso 14 del artículo 2 de la Constitución reconoce el derecho a la libre contratación en los términos siguientes:

Artículo 2°. Toda persona tiene derecho:

(...)

14. A contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público.

Del mismo modo, el artículo 62 del texto constitucional precisa que:

“La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley (...).”

52. El Tribunal Constitucional ha sostenido que el derecho a la libre contratación garantiza la facultad para crear, regular, modificar o extinguir una relación



jurídica de carácter patrimonial, a través del acuerdo o convención de voluntades entre dos o más personas naturales y/o jurídicas. Igualmente, ha expresado que tal vínculo –fruto de la concertación de voluntades– debe estar referido a bienes o intereses que posean apreciación económica, y que este resulta válido siempre que tenga un fin lícito y que no contravenga las leyes de orden público [SSTC 7339-2006-PA/TC, fundamento 47 y 02175-2011-PA/TC, fundamento 47].

53. En reiterada jurisprudencia [STC 00026-2008-PI/TC y STC 00028-2008-PI/TC (acumulados), fundamento 52, y STC 2185-2002-AA/TC, fundamento 2] el Tribunal ha establecido que el derecho a la libre contratación se fundamenta en el clásico principio de autonomía privada, el que, a su vez, dota al referido derecho de un doble contenido:

- a. *Libertad de contratar*, también llamada libertad de conclusión, que es la facultad de decidir cómo, cuándo y con quién se contrata; y
- b. *Libertad contractual* –que forma parte de las denominadas libertades económicas que integran el régimen económico de la Constitución (cf. STC 01405-2010-PA/TC, fundamento 12)–, también conocida como libertad de configuración íntima, que es la facultad para decidir, de común acuerdo, el contenido del contrato.

54. Sobre la base de lo anterior, este Tribunal ha concluido que el contenido del derecho a la libre contratación [STCs 0004-2004-AI/TC, 0011-2004-AI/TC, 0012-2004-AI/TC, 0013-2004-AI/TC, 0014-2004-AI/TC, 0015-2004-AI/TC, 0016-2004-AI/TC y 0027-2004-AI/TC (acumulados), fundamento 8] está constituido, en principio, por las siguientes posiciones *ius*-fundamentales:

- (i) Autonomía para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al co celebrante;
- (ii) Autonomía para decidir, de común acuerdo [entiéndase: por común consentimiento], la materia objeto de regulación contractual.

55. Si bien, desde una perspectiva preliminar, esta es la determinación del ámbito protegido del derecho fundamental a la libre de contratación, esto no quiere decir que la totalidad de su contenido se agote en la tutela de su dimensión individual y se prescinda de consideraciones institucionales. Con relación a ello, el Tribunal Constitucional recuerda que el derecho a la libre contratación no es ilimitado, sino que se encuentra evidentemente condicionado en sus alcances por límites implícitos y explícitos [cf. STC 2670-2002-AA, fundamento 5]. Tales límites, inscritos en el contenido normativo del derecho, se hallan ordenados por exigencias valorativas provenientes del bien común y el orden públicos,



inclusive en casos de paternalismo justificado [cf. STC 00032-2011-AI, fundamentos 51-60].

56. En lo que aquí importa, en el Estado social y democrático de Derecho, el *bien común* determina de manera inmanente el contenido garantizado constitucionalmente del derecho fundamental a la libre contratación. Esta determinación tiene una doble perspectiva: prohibitiva y promotora; por tal razón, para garantizar la libertad contractual, el Estado debe adoptar no solo un rol de *respeto*, sino también de *promoción*, en ejercicio del cual puede imponer o prohibir la conclusión de determinados contratos o cláusulas contractuales. Esto ocurre en las legislaciones laborales, pensionarias, de seguros y de servicios públicos, entre otras.

57. En este sentido, una concepción comprehensiva del contenido normativo de la libre contratación ha de tener en cuenta lo siguiente:

- (i) La libre contratación no autoriza perseguir intereses privados cuando estos se hallan reñidos con el bien común y el orden público;
- (ii) Debe garantizarse las condiciones de equidad entre usuario y empresa prestadora en la contratación de servicios públicos;
- (iii) La regulación estatal puede efectuarse cuando una de las partes ocupe una posición dominante, cuando existan prácticas restrictivas de la competencia o cuando se produzca un ejercicio abusivo del derecho.

58. Esta concepción de la libre contratación resulta coherente con la definición del tipo de Estado de Derecho previsto en el artículo 43 de la Constitución, según la cual “La república del Perú es democrática, *social*, independiente y soberana”. Más aún si se considera que en determinados ámbitos de la economía la regulación resulta inclusive un deber del Estado, sustentado en el régimen constitucional-económico de economía social de mercado, que está consagrado en el artículo 58 [Vid. fundamentos 19-23 *supra*]. En este contexto, se advierte que la concepción de la libre de contratación que la Ley Fundamental incorpora no es tributaria de la tradición libertaria del Estado mínimo.

59. Por ello, el Tribunal Constitucional afirma que, a diferencia de lo que sucede cuando están en juego intereses estrictamente privados, en el ámbito de los servicios públicos, la faceta *social* del Estado se sustenta en la estrecha vinculación que existe entre necesidades básicas, derechos sociales fundamentales y el principio de dignidad [STC 2945-2003-AA, fundamentos 17-22]. En tal sentido, la actividad estatal se dirige a asegurar la satisfacción de necesidades básicas de la ciudadanía, a través de su prestación



generalizada, ya sea porque el Estado se halla legitimado a prestar tal servicio [art. 58 de la Constitución] o porque, cuando autoriza su prestación a una persona privada, tiene el deber de verificar y garantizar que reúna las características de accesibilidad, permanencia y calidad [cf. fundamento 12 de la STC 4232-2004-AA, complementado con los fundamentos 9-11 de la STC 6546-2006-PA, en cuanto resultan aplicables].

60. Sobre la base de lo anterior, una regulación estatal de mayor intensidad, respecto a empresas prestadoras, se halla justificada; y esto porque, en los contratos de servicios públicos, la libertad contractual no se ejerce en condiciones de simetría. En concreto, los usuarios no negocian las cláusulas en virtud de las cuales se contrata el servicio, sino que más bien la regla consiste en que ellos se “adhieren” a una serie de cláusulas y asumen obligaciones que han sido preestablecidas, sin que estas puedan ser realmente “negociadas”. Tal situación se extiende a los servicios de electricidad, agua, telefonía, salud, educación, entre otros. Por esta razón, el Estado está legitimado para desarrollar un rol regulatorio y de especial protección que excluya la posibilidad de que el usuario se vea forzado a consentir condiciones abusivas en la contratación.
61. Ahora bien, este Tribunal recuerda que la educación superior ostenta el carácter de servicio público. Así ha sido reconocido por el artículo 4 de la Ley 28044, General de Educación: se trata de una actividad, de ejecución estatal o realizada por terceros, bajo fiscalización estatal [fundamento 11 de la STC 4232-2004-AA, reiterado en los fundamentos 20-22 de la STC 0025-2007-PI], cuya finalidad se vincula directamente con la autorrealización del ser humano y el progreso colectivo de la sociedad [Vid. fundamentos 71-74, *infra*].
62. Así las cosas, 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”. Debe entenderse aquí que la prohibición se halla circunscrita a la pensiones de un semestre lectivo, ya sea este el último o el que se venga cursando.
64. Conviene aquí recordar que, cuando se trata de operaciones ajenas al sistema financiero, la autonomía contractual se halla siempre regulada. Así, el artículo 1243 del Código Civil, de conformidad con el artículo 51 de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva, fija una tasa máxima de interés convencional, por sobre la cual los intereses pactados no resultan exigibles al deudor. Mientras que, en el campo de los servicios públicos, por las razones ya expuestas, el Estado ordena las tasas de interés que están autorizadas a cobrar las entidades prestadoras. Medidas de esta naturaleza se hallan vigentes, por ejemplo, en los



Reglamentos del Decreto Ley N.º 25844, de Concesiones Eléctricas<sup>1</sup>, y de la Ley N.º 26338, General de Servicios de Saneamiento<sup>2</sup>.

63. En el caso, a juicio del Tribunal Constitucional, el dispositivo analizado no implica una intervención a la libertad de configuración contractual que la Constitución garantiza a las partes (el alumno y la universidad o instituto) en el ámbito del servicio público de educación superior. Esto es así porque la facultad de las instituciones educativas para fijar intereses moratorios, aplicados al cobro de pensiones, en ausencia de regulación estatal, no es parte del contenido normativo del derecho a la libre contratación, en su faceta de libertad contractual. Y es que, en lo concerniente a un servicio público donde no hay propiamente negociación entre las partes, el Estado tiene la obligación de establecer ciertos parámetros máximos en los que la contratación por adhesión pueda desarrollarse en condiciones de equidad. Es este el caso de la norma impugnada del artículo 2 de la Ley 29947, que no determina una tasa de interés, sino un límite máximo que no podrá excederse.

#### F. JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA

64. Tres son los bienes constitucionales afectados por el artículo 2 de la Ley 29947: libertad de empresa, libertad de asociación y autonomía universitaria. Dado que se trata de una intervención normativa y que esta ha sido aprobada mediante una ley ordinaria, la evaluación de si se encuentra justificada ha de realizarse bajo criterios estrictamente materiales. Ese criterio de justificación material por antonomasia es el test de proporcionalidad, que comporta: (F.1) Evaluar si existe una finalidad que no se encuentre prohibida constitucionalmente detrás de la intervención. (F.2) Examinar la adecuación entre medida interventora y finalidad perseguida. (F.3) Evaluar si existen medidas alternativas, igualmente idóneas, pero menos aflictivas de los bienes constitucionales comprometidos, que el legislador pudo utilizar- Y, finalmente, (F.4) juzgar si la aflicción ocasionada a los bienes constitucionales comprometidos satisfacen las cargas de argumentación que se derivan del sub-principio de proporcionalidad en sentido estricto.

<sup>1</sup> Decreto Supremo N.º 09-93-EM, Reglamento del Decreto Ley N.º 25844, de Concesiones Eléctricas: "Artículo 176.- Los concesionarios podrán aplicar a sus acreencias relacionadas con la prestación del Servicio Público de Electricidad un interés compensatorio y un recargo por mora. El interés compensatorio será aplicable desde la fecha de vencimiento del comprobante de pago hasta su cancelación. A partir del décimo día se aplicará en adición a dicho interés, un recargo por mora equivalente al 15% de la tasa del referido interés compensatorio hasta que la obligación sea cancelada. La tasa máxima de interés compensatorio aplicable será el promedio aritmético entre la tasa activa promedio en moneda nacional (TAMN) y la tasa pasiva promedio en moneda nacional (TIPMN), que publica diariamente la Superintendencia de Banca y Seguros. El concesionario informará al cliente al cliente que lo solicite el tipo de interés y los plazos aplicados".

<sup>2</sup> Decreto Supremo N.º 09-95-PRES, Reglamento de la Ley N.º 26338, General de Servicios de Saneamiento: "Artículo 57.- Los intereses moratorios que se carguen al usuario por falta oportuna del pago de sus obligaciones contractuales, serán los que fije el Banco Central de Reserva del Perú para las obligaciones en moneda Nacional (TAMN)".



**F.1 IDENTIFICACIÓN DE LA FINALIDAD CONSTITUCIONAL DE LA MEDIDA**

65. La primera fase está destinada a identificar si la intervención tiene una finalidad de relevancia constitucional. Un análisis de esta naturaleza supone determinar tanto el estado de cosas o situación jurídica que el legislador pretende conformar a través del medio (objetivo), como identificar el bien jurídico cuyo fomento u optimización se intenta alcanzar (finalidad en sentido estricto).
66. El Tribunal observa que la prohibición que contiene el artículo 2 de la Ley 29947 tiene por objeto asegurar la continuidad de los servicios educativos que reciben los estudiantes de cualquiera de los centros de estudios superiores a los que la norma tiene como destinatarios. Esta salvaguarda no funciona en cualquier circunstancia sino, concretamente, en los casos de incumplimiento del pago de pensiones durante el ciclo lectivo en curso. Y se extiende, específicamente, a las siguientes actividades: continuar asistiendo a clases, ser evaluado y que se atiendan los reclamos que el alumno formule.
67. En opinión del apoderado del Congreso de la República, la disposición impugnada también busca asegurar la permanencia de los alumnos de educación superior que se encuentran matriculados, no tanto de los que carezcan de recursos para sufragar los costos de una educación superior privada, sino de aquellos que tienen la capacidad de costearlos, pero que en un determinado momento se encuentran en problemas de carácter económico. Enfatiza que la disposición impugnada pretende que esta crisis económica de carácter temporal por la que atraviesa un estudiante, no termine forzándolo a abandonar los estudios superiores iniciados. En buena cuenta, lo que se busca es fomentar, antes que disminuir, la participación estudiantil.
68. El apoderado del Congreso sostiene que en ambos supuestos, vale decir, asegurar la continuidad de los servicios educativos y garantizar la permanencia de los alumnos de educación superior que se encuentran matriculados, el estado de cosas que se busca conformar está orientado a optimizar el derecho a la educación superior.
69. No obstante, la entidad demandante ha cuestionado que ese pueda ser el fin que se persigue alcanzar o fomentar con la intervención que contiene la disposición impugnada. En su opinión, existe una interpretación errónea del derecho a la educación, ya que éste es un servicio como cualquier otro, en el que el usuario debe ser consciente de que su ingreso a una institución superior privada implica una obligación de pago por la prestación del servicio.



70. El derecho a la educación se encuentra reconocido en diversos artículos de la Constitución, especialmente entre los artículos 13 a 19 de la Ley Fundamental. Por lo que aquí interesa subrayar:

“La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana [...]” (artículo 13).

“La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de la humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad. Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país [...]” (artículo 14).

“La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa [...]” (artículo 14).

71. El Tribunal ha afirmado que la educación posee un carácter binario. No solo constituye un derecho fundamental sino, también, un servicio público (Cfr. STC 00025-2007-AI/TC, fundamento 22; STC 00008-2008-AI/TC, fundamento 22).

72. En su condición de derecho subjetivo, la educación garantiza el desarrollo integral de los seres humanos (fundamento 2 de la STC 0017-2008-PI/TC). Y en su ámbito constitucionalmente protegido, se encuentra el derecho a la educación superior (artículos 18 y 19), entre cuyas posiciones *ius*-fundamentales se cuentan los siguientes atributos:

- i. *Acceso*. Este concepto está relacionado con la accesibilidad a la educación superior en condiciones de igualdad y con la disponibilidad concurrente (instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente, posibles gracias a la libertad y pluralidad de la oferta educativa). La educación superior se ejercita en condiciones de igualdad y previo cumplimiento de los requisitos que razonablemente se impongan al respecto (artículo 26.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).
- ii. *Permanencia*. Establecida con pleno respeto del educando, tal manifestación responde a la lógica de los principios constitucionales que inspiran todo proceso educativo, como los de dignidad, coherencia, responsabilidad, participación, y contribución. Se ejercita libre de limitaciones arbitrarias mientras se desarrollen los estudios y la actividad de investigación. Incluye también la posibilidad de obtener el respectivo título universitario o técnico, una vez cumplidos los requisitos académicos y administrativos correspondientes.



- iii. *Calidad.* Ésta se relaciona con las características fundamentales de aceptabilidad (adecuación cultural y buena calidad) y adaptabilidad (flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades en transformación) [cf. Fund. N° 12 de la STC 4232-2004-AA/TC, complementado con los Funds. N.ºs 9-11 de la STC 6546-2006-PA/TC, en cuanto resultan aplicables].

73. Por otro lado, el Tribunal tiene claro que la educación es un “servicio público”. Así lo reconoce el artículo 4 de la Ley 28044, General de Educación, que especifica que se trata de una actividad de ejecución estatal o realizada por terceros, bajo fiscalización estatal [fundamento 11 de la STC 4232-2004-AA/TC, reiterado en los fundamentos 20 al 22 de la STC 0025-2007-PI/TC], orientada a satisfacer una necesidad de carácter colectivo, como es la de fomentar el desarrollo pleno de la personalidad y la conciencia de participación ciudadana efectiva en los asuntos propios de una sociedad democrática. En dicha línea, la educación es un medio para concretar y hacer efectivo el derecho-principio de igualdad de oportunidades (Cfr. STC 00020-2012-AI, fundamento 51). Por ello, si bien con su ejercicio se satisfacen necesidades individuales, tiene también una raigambre colectiva.

74. Del reconocimiento constitucional de la educación, ya sea en su condición de derecho fundamental o como servicio público, se infieren obligaciones estatales de protección especial. Éstas pueden ser de regulación, fiscalización, promoción o resguardo del servicio que se brinda, y forman parte de un conjunto de obligaciones (Cf. 00034-2004-PI/TC, fundamento 37) que el Estado está llamado a ejecutar, porque la educación es el basamento de la formación del proyecto de vida de las personas y de la conformación de una sociedad democrática, solidaria y justa, que impulse el desarrollo sostenible del país, como enuncia el artículo 9º de la Ley N° 28044.

75. El Tribunal observa que el estado de cosas que se persigue conformar con la prohibición que contiene el artículo 2 de la Ley 29947 concuerda con el fin que se persigue –el derecho a la educación universitaria–, pues este tiene, en su ámbito de protección garantizado, asegurar la permanencia y continuidad de la educación universitaria.

## F.2 EXAMEN DE ADECUACIÓN ENTRE MEDIDA Y FINALIDAD CONSTITUCIONAL

77. En esta sección se analizará la adecuación de la medida con la finalidad constitucional ya identificada. Este examen consiste en la determinación de la existencia (o no) de una relación de causalidad, de medio a fin, entre el medio adoptado, a través de la intervención legislativa, y el fin propuesto por el legislador (fundamento 23 de la STC 0850-2009-PA/TC).



78. Sostiene la demandante que, aunque se conceda que la disposición impugnada persigue una finalidad constitucional -garantizar la continuidad del derecho fundamental a la educación superior-, la amplitud de su redacción la torna inadecuada para cumplir el fin que pretende. En su opinión, al proteger a los estudiantes que pueden pagar y no lo hacen, la norma excede su finalidad y fomenta una "cultura del no-pago" (sic), lo que redundará en el incremento de las pensiones para los alumnos que cumplen voluntariamente con sus obligaciones.

79. Por su parte, el apoderado del Congreso de la República sostiene que la medida es idónea para conseguir el fin constitucional propuesto -garantizar la continuidad del derecho fundamental a la educación superior-, puesto que si se autoriza que los alumnos de educación superior dejen de recibir clases, aun cuando más adelante tengan que asumir el pago de la pensión correspondiente, quedarían en una condición de especial desprotección.

80. El Tribunal Constitucional observa que el impugnado artículo 2 de la Ley 29947 establece como regla general que ningún instituto, escuela superior, universidad o escuela de posgrado, públicos o privados, puede interrumpir el servicio educativo que brinda como consecuencia de que el alumno incumpla con el pago de sus pensiones en el ciclo lectivo en curso. En este sentido, el propósito de asegurar la continuidad de la prestación del servicio educativo tiene como correlato garantizar el derecho del estudiante a continuar recibéndolo. En opinión del Tribunal Constitucional, es suficiente que exista esta relación causal entre medio y fin para concluir que la medida empleada por el legislador es adecuada.

### F.3. EXAMEN DE NECESIDAD

81. Ahora es preciso analizar si la medida satisface las cargas de argumentación que se derivan del examen de necesidad. Para que una injerencia en los derechos fundamentales sea necesaria, es preciso determinar que no exista ningún otro medio alternativo que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado; se requiere, por tanto, analizar, de un lado, la idoneidad equivalente o mayor del medio alternativo y, de otro, su grado de intervención en el derecho fundamental (fundamento 63 de la STC 0034-2004-AI/TC).

82. Se ha argumentado que el legislador pudo adoptar una medida menos lesiva de los derechos involucrados, como es delegar en las áreas de asistencia social de cada entidad educativa la capacidad de disponer la suspensión de la obligación económica del alumno, de acuerdo con las circunstancias que pudieran resultar relevantes en cada caso concreto. Una medida de esta naturaleza, se ha afirmado,



no impide que el estudiante deje de estudiar por no pagar sus pensiones y tampoco afecta la prestación de los servicios educativos del centro de enseñanza.

83. En opinión del Tribunal, una medida alterna como la postulada no es *igualmente* idónea para garantizar la continuidad en la prestación del servicio de educación superior. La iniciación de un trámite orientado a obtener una autorización para que no se interrumpa el servicio educativo, como consecuencia de no haberse pagado la pensión, genera un lapso dentro del cual no está garantizado el objetivo y la finalidad que se propone alcanzar el medio empleado por la disposición impugnada. Y ello con independencia de que la autorización para continuar recibiendo la prestación del servicio educativo quedaría relegado a los criterios que cada centro de educación superior adopte libremente.

84. Por ello, el Tribunal es de la opinión que no habiéndose propuesto un medio alternativo igualmente idóneo para alcanzar el fin, la medida no puede ser considerada como patentemente innecesaria, por lo que es preciso evaluar si la intervención sobre los bienes constitucionales identificados satisface las cargas de argumentación que demanda el principio de proporcionalidad en sentido estricto.

#### F.4 EXAMEN DE PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO

85. En el examen de proporcionalidad en sentido estricto se pondera los derechos y principios que se encuentran en conflicto, con el objeto de determinar el peso específico de ellos y la regla de precedencia incondicionada que permitirá resolver la colisión. Un análisis de esta naturaleza se realizará bajo la denominada "ley de la ponderación", según la cual:

"[...] cuanto mayor sea el grado de no satisfacción o restricción de uno de los principios, tanto mayor deberá ser el grado de importancia de la satisfacción del otro [...]" [fundamento 40 de la STC 0045-2004-PI/TC].

86. Dicha evaluación debe realizarse a través de tres pasos:

- *Primero:* Se definirá el grado de restricción de las libertades de empresa y asociación así como de la autonomía universitaria; luego se definirá el grado de satisfacción del derecho a la educación superior, en el sentido de permanencia o continuidad en su prestación, a fin de determinar si la importancia de la satisfacción de este último justifica la intervención de los primeros. La determinación del grado de afectación o satisfacción de cada uno de los derechos y/o bienes se puede cuantificar según una escala tríadica que considere las siguientes 3 magnitudes: leve, media e intensa.



- *Segundo:* Se tomará en cuenta la seguridad de las premisas epistémicas, esto es, el grado de seguridad con que es posible estimar el valor asignado a la satisfacción o restricción de cada derecho en el paso anterior. Luego, dicho valor de afectación o satisfacción se relacionará con el valor de seguridad de las premisas epistémicas, las que también serán cuantificadas bajo las siguientes 3 magnitudes: segura, plausible y no evidentemente falsa.
- *Tercero:* Se enjuiciarán los datos obtenidos en el pasos anteriores, a fin de establecer si el grado satisfacción del derecho a la educación superior justifica la intensidad de la intervención sobre las libertades de empresa y asociación, así como de la autonomía universitaria en el caso bajo análisis.

***Grado de afectación de las libertades de empresa y asociación y de la autonomía universitaria***

87. Como antes se advertido, la disposición cuestionada contiene una intervención que afecta diversos bienes constitucionales, como la libertad de empresa, la libertad de asociación y la autonomía universitaria. Hay un elemento distintivo que les es común a cualquiera de estos tres bienes constitucionales. Es esa faceta a la que se ha designado como “auto organización” (respecto de las libertades de empresa y de asociación) o “autodeterminación” (respecto de la autonomía universitaria) para regular los ámbitos económicos y administrativos referidos a la prestación del servicio de educación superior.
88. El ámbito constitucionalmente protegido de los derechos a la libertad de asociación, libertad de empresa y autonomía universitaria sobre el cual incide la disposición impugnada es la “autodeterminación” o capacidad para decidir sin interferencias, en aspectos administrativos y económicos. Es la potestad de decidir libremente sus propios objetivos, dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las reglas de su propio funcionamiento, la que resulta afectada por la prohibición de suspender la prestación del servicio educativo, durante el semestre, a los alumnos que no se encuentren al día en el pago de sus pensiones.
89. En la determinación de cuál es el grado de intervención sufrido por estos bienes constitucionales, el Tribunal no puede obviar, sobre todo en el caso de los centros de educación superior de naturaleza privada, que la prestación de los servicios educativos depende del pago de las pensiones de sus estudiantes. Este es un “deber del estudiante” para “contribuir con la buena marcha del centro educativo superior”, y no, como se ha alegado, una simple “obligación civil” que lo vincula al empresario-universitario en términos meramente legales, y cuya exigibilidad, por cierto, no ha sido puesta en duda por la disposición impugnada.



Como este Tribunal ha afirmado en la STC 0607-2009-PA/TC [fundamento 14], lo que se extiende, *mutatis mutandis*, a todos los centros de educación superior:

“[...] el deber de estar al día en el pago de la pensión de estudios; obligación que debe apreciarse no sólo desde la perspectiva de una relación contractual privada de carácter económico, sino que debe considerarse dentro del contexto más amplio del deber de colaboración y cooperación que el estudiante tiene con la universidad, con la cual comparte no solo un interés meramente pecuniario y de intercambio de contraprestaciones, sino un conjunto de relaciones más amplias que involucran la formación humanista y personal y que otorgan a la universidad su verdadera esencia de “comunidad académica”.

90. Igualmente, y con el mismo propósito de determinar cuál es el grado de intervención sufrido por los bienes constitucionales que la disposición legal interviene, el Tribunal no puede perder de vista que:

- (i) La prohibición sujeta a escrutinio es de carácter temporal, puesto que se halla limitada al periodo de un semestre académico;
- (ii) La medida no conlleva la imposibilidad de que los centros de educación superior cobren lo que se les adeude a través de los mecanismos que la ley le ofrece;
- (iii) Su ámbito de aplicación ha sido limitado a circunstancias excepcionales (en tanto no es admisible un ejercicio abusivo de este derecho);
- (iv) La medida supone solo una afectación parcial de la facultad de los centros de educación superior para determinar con autonomía los procedimientos de cobro de pensiones, puesto que no excluye la posibilidad de que estas instituciones adopten incentivos, préstamos o fraccionamientos orientados a la reducción del número de alumnos deudores; y,
- (v) Las razones que fundamentan la restricción contenida en la medida están directamente ligadas a la finalidad social con que han sido constituidas los centros de educación superior: dedicarse a prestar el servicio público de la educación superior.

91. Estas características de la medida empleada ponen en evidencia, a su vez, que si bien la “autodeterminación” en los ámbitos administrativos y económicos de estos centros de educación superior ha sido objeto de una injerencia, ésta no llega a poner en riesgo la actividad que dichos centros desarrollan, pues la propia Ley 29947 los habilita para retener los certificados correspondientes al periodo no pagado, siempre que se haya informado adecuadamente de esto a los usuarios al momento de la matrícula; en buena cuenta, se les permite condicionar la



matrícula del ciclo siguiente a la cancelación previa de la respectiva deuda, y se les garantiza a las entidades acreedoras una tasa de interés por las moras. Así las cosas, este Tribunal es de la opinión que el grado de afectación de los bienes constitucionales en cuestión es *leve*.

92. Con relación a la seguridad de las premisas epistémicas, el Tribunal hace notar que la medida que contiene el artículo 2 de la Ley 29947 es segura desde el punto de vista de la injerencia que ocasiona sobre el ámbito de la “auto organización” y “autodeterminación” económica y administrativa de los centros de educación superior. Y no es evidentemente falsa con relación al cumplimiento de sus fines sociales –la impartición del servicio público de educación superior–, pues ella no impedirá que dichos centros sigan prestándolo como consecuencia del no pago de las pensiones. Una hipótesis como esta última requeriría que todos los alumnos se pongan de acuerdo en no pagar sus pensiones, lo que excede cualquier análisis de plausibilidad. En definitiva, la intervención de las libertades de empresa y asociación, así como la autonomía universitaria, es de intensidad *leve*.

***Grado de satisfacción del derecho a la educación superior***

93. En opinión del Tribunal, la prohibición de que los centros de educación superior suspendan la prestación de sus servicios por el no pago de pensiones implica un grado *intenso* de optimización del derecho a la educación. Su eficacia asegura no solo que, en el semestre, se siga recibiendo el servicio sino, incluso, que cuando el alumno pague la pensión correspondiente, esto sea la contrapartida de un servicio realmente recibido. La aplicación de la disposición impugnada no impedirá que el alumno siga estudiando, rinda sus evaluaciones e, incluso, reclame cuando lo considere pertinente, es decir, siga siendo considerado como un usuario pleno de la actividad educativa superior.

94. Respecto a la seguridad de las premisas epistémicas, el grado de satisfacción de la ya anotada finalidad constitucional del derecho a la educación superior resulta ser *segura*. No existe duda respecto de que con la medida legislativa analizada se está promoviendo un servicio educativo pleno para los alumnos que se han visto afectados por dificultades económicas durante el desarrollo de un determinado curso lectivo. Con lo anterior se confirma que, en el caso bajo análisis, la satisfacción del derecho a la educación es *intensa*.

***Juicio de ponderación en función de los grados de satisfacción y afectación de los derechos y/o bienes en conflicto***

95. Finalmente, en función de las premisas que se han desarrollado *supra*, este Tribunal considera que el grado de optimización del derecho a la educación



superior -satisfecho en grado *intenso*- justifica la restricción de las libertades de asociación y empresa, así como la autonomía universitaria –que se afectan en grado *leve*-. Los niveles de optimización y aflicción entre uno y otros, ponen en evidencia que la medida cuestionada no es excesiva o desproporcionada. Queda meridianamente claro que, con esta medida, se pretende, antes que disuadir la actividad económica privada de los centros de educación superior, fomentarla, a través de una intervención estatal que promueva la competencia en condiciones de igualdad, pues su objeto último es que no se suspenda la participación estudiantil, razón de ser de esta actividad privada y de la educación como derecho consagrado constitucionalmente. Por las razones expuestas, debe confirmarse la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 29947, de Protección a la economía familiar.

96. En este tenor, el Tribunal Constitucional recuerda a los rectores, decanos y directores de los institutos, escuelas superiores, universidades y escuelas de posgrado, públicos y privados, que tienen el deber de informar a sus alumnos sobre los beneficios que la Ley 29947 les concede.

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

**HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 2 de la Ley 29947, de Protección a la Economía Familiar.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Handwritten signatures of the judges: Urviola Hani, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Ledesma Narváez, and Espinosa-Saldaña Barrera.

que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00011-2013-PI/TC  
COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA NORTE  
C. CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito este voto singular, al no concordar con los fundamentos ni con lo resuelto en la sentencia en mayoría, que declara INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de Lima Norte contra el artículo 2º de la Ley N.º 29947.

La norma cuestionada establece que las instituciones de educación superior “no pueden condicionar ni impedir la asistencia a clases, la evaluación de los alumnos, ni la atención de los reclamos formulados, al pago de las pensiones en el ciclo lectivo en curso”.

A mi juicio, ello implica una violación de la libertad de empresa protegida por el artículo 59º de la Constitución, ya que puede afectar el derecho de dichas instituciones a percibir oportunamente el pago que les corresponde como contraprestación por sus servicios.

No es suficiente que luego sugiera que, al término del ciclo lectivo, dichas instituciones pueden cobrar moras por los pagos atrasados, sin superar “la tasa de interés interbancario dispuesta por el Banco Central de Reserva del Perú”, ya que ello implica imponerles una “preferencia de tiempo”.

Siendo éste un sector en el que hay competencia, no hay razón para hacerlo. En un régimen constitucional económico como el nuestro, las conductas empresariales — incluyendo la forma en que se cobra por los servicios prestados y se trae a valor presente los bienes futuros— están regulados por la competencia, no por el Estado.

Si algunas instituciones de educación superior no atienden las situaciones familiares complicadas que eventualmente pueden existir para el pago de las pensiones, la competencia las castigará. Si hay competencia, no es necesaria ni deseable la injerencia estatal, ya que inevitablemente tendrá consecuencias no previstas.

La norma, por ejemplo, puede llevar a un aumento de las pensiones, para compensar la obligación de aceptar deudas impagas. Asimismo, puede afectar la competencia, al introducir una ventaja en favor de las instituciones más grandes y ricas, que pueden protegerse mejor de tal contingencia.

La norma afecta no solo la competencia efectiva sino también la potencial, en la medida que desalienta a las instituciones que pudieran establecerse en el futuro. Al hacerlo, contraviene el artículo 58º de la Constitución, que protege la libre iniciativa pri-

IV



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00011-2013-PI/TC  
COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA NORTE  
C. CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA

vada. Esta norma, por cierto, es la primera de todo el régimen constitucional económico.

La norma, por otro lado, afecta no solo a las instituciones organizadas societariamente sino también a las organizadas asociativamente, ya que viola la libertad de asociación protegida por el artículo 2º, inciso 17, de la Constitución. Ésta comprende la libertad de establecer penalidades por el no pago oportuno de las contraprestaciones.

Y afecta también a las universidades estatales, ya que viola la autonomía universitaria protegida por el artículo 18º de la Constitución. Como señala la sentencia en mayoría, ésta comprende su régimen económico, es decir, la posibilidad de “fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos financieros”.

Finalmente, la norma viola no solo la libertad contractual sino también la seguridad jurídica protegida por el artículo 62º de la Constitución, ya que rige no solo para quienes se matricularon después de su promulgación, sino también para quienes lo habían hecho antes.

La sentencia en mayoría justifica la violación de todas estas libertades con el argumento de que la educación es un “derecho”. Empero, pasa por alto que, en el largo plazo, se perjudicará a los estudiantes, ya que se desincentivará la consolidación de las instituciones existentes, y la formación de nuevas y aún mejores en el futuro.

Si busca asegurar la permanencia en la educación superior de los estudiantes, la norma impugnada no es idónea. Por ello y porque viola la libertad de empresa, la libre iniciativa privada, la libertad de asociación, la autonomía universitaria y la libre contratación constitucionalmente protegidas, considero que la demanda es FUNDADA.

**SARDÓN DE TABOADA**

QUE DEDUJO:  
.....  
OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL