



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

Expedientes 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y
0007-2015-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del 10 de noviembre de 2015

Caso Ley Universitaria

COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA, COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA NORTE,
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA Y 6453 CIUDADANOS C. CONGRESO DE LA
REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra diversos artículos de la Ley
Universitaria número 30220

Magistrados firmantes:

SS.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria | 2

TABLA DE CONTENIDOS

I. CUESTIONES PRELIMINARES.....	4
A. PETITORIO CONSTITUCIONAL.....	4
B. DEBATE CONSTITUCIONAL	16
B.1. Demandas.....	16
B.2. Contestaciones de demanda.....	17
II. CUESTIONES PROCESALES PREVIAS.....	21
A. SOBRE LA ACUMULACIÓN DE PROCESOS.....	21
III. FUNDAMENTOS.....	22
A. LA CAPACIDAD DE CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE TIENE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	22
B. LA EDUCACIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO.....	26
C. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD	28
C.1. Gratuidad de la universidad pública (artículo 17 de la Constitución)	28
C.2. Finalidad y creación de universidades (artículo 18 de la Constitución)	29
C.3. Autonomía universitaria (artículo 18 de la Constitución)	30
C.4. Régimen tributario especial (artículo 19 de la Constitución)	33
D. ANALISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS	33
D.1. Las Disposiciones Generales	34
D.1.1. El objeto de la Ley	34
D.1.2. Sobre los fines de la Universidad	34
D.1.3. Sobre la posible afectación a la autonomía universitaria que se alega habría generado esta ley	35
D.1.4. La responsabilidad de las autoridades	36
D.1.5. La transparencia de las universidades	38
D.2. La creación y funciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU)	40
D.2.1. Creación de la SUNEDU	40
D.2.2. Temporalidad del licenciamiento.....	49
D.2.3. Ámbito de competencia de la SUNEDU	51



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

D.2.4. Las funciones de la SUNEDU	52
D.2.5. Organización de la SUNEDU	53
D.2.6. Funciones del Consejo Directivo de la SUNEDU.....	54
D.2.7. Designación del Superintendente.....	55
D.2.8. Régimen sancionador	56
D.2.9. Articulación y coordinación de la SUNEDU con otras instituciones.....	57
D.3. La creación y licenciamiento de universidades y facultades.....	58
D.3.1. Requisitos para la creación de universidades	58
D.3.2. Licenciamiento de universidades	60
D.4. Organización académica	61
D.5. Gobierno de la Universidad.....	62
D.5.1. La Asamblea Universitaria y sus atribuciones	62
D.5.2. Atribuciones del Consejo Universitario.....	63
D.5.3. Remuneraciones y dietas	64
D.6. Docencia universitaria.....	65
D.7. Calidad del ejercicio profesional	68
D.8. Regulación de las universidades privadas.....	69
D.8.1. Definición	69
D.8.2. Bienes y beneficios	72
D.8.3. Programas de Inversión.....	73
D.8.4. Facultades y prohibición de cambio de personería jurídica	74
D.9. Disposiciones complementarias transitorias, modificatorias, finales y derogatorias..	74
D.9.1. Proceso de adecuación del gobierno de la universidad pública	75
D.9.2. Proceso de adecuación del estatuto de la universidad privada.....	76
D.9.3. Plazo de adecuación de docentes de la universidad pública y privada	77
D.9.4. Comisión organizadora.....	78
D.9.5. Materialización progresiva.....	78
D.9.6 Disposición complementaria derogatoria única	79
IV. FALLO.....	80



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de noviembre de 2015, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Urviola Hani, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con los votos singulares de los magistrados Miranda Canales (sobre el artículo 84 de la Ley Universitaria), Blume Fortini (sobre todos los artículos impugnados), y Sardón de Taboada (sobre todos los artículos impugnados) y los fundamentos de voto de los magistrados Ramos Núñez (en lo referido al nombramiento del Superintendente de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria) y Ledesma Narváez (sobre diversos aspectos vinculados con esta Ley).

I. CUESTIONES PRELIMINARES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Las demandas fueron interpuestas por el Colegio de Abogados de Lima Norte, debidamente representado por su decano, con fecha 14 de julio de 2014 (Expediente 0014-2014-PI/TC); por Congresistas de la República, que designaron apoderada a la congresista Martha Gladys Chávez Cossio, con fecha 30 de julio de 2014 (Expediente 0016-2014-PI/TC), y por el Colegio de Abogados de Lima, debidamente representado por su decano, con fecha 3 de septiembre de 2014 (Expediente 0019-2014-PI/TC), contra diversos artículos de la Ley Universitaria número 30220, publicada con fecha 9 de julio de 2014 en el diario oficial *El Peruano*.

Se alega la violación de la autonomía universitaria y la restricción ilegítima del derecho de acceso a la educación universitaria, de los derechos a las libertades de empresa y contratación y del derecho al trabajo. Se sostiene que diversas disposiciones de la ley impugnada quebrantan la prohibición de aplicar retroactivamente las leyes y, además, afectan el contenido constitucionalmente protegido de los derechos a participar en la vida cultural de la nación y a acceder a la función pública de las autoridades de las universidades públicas. Por último, se sostiene que esta ley universitaria desnaturaliza la competencia de los colegios profesionales en materia de vigilancia de la calidad del servicio que prestan los egresados de las universidades.

Si bien las demandas han sido planteadas contra diversos artículos de la Ley 30220, lo que consta de las respectivas resoluciones de admisibilidad y de una revisión minuciosa



de los argumentos expuestos en las demandas y las subsanaciones de estas, los accionantes solicitan que se declaren inconstitucionales las siguientes disposiciones:

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto normar la creación, funcionamiento, supervisión y cierre de las universidades. Promueve el mejoramiento continuo de la calidad educativa de las instituciones universitarias como entes fundamentales del desarrollo nacional, de la investigación y de la cultura. Asimismo, establece los principios, fines y funciones que rigen el modelo institucional de la universidad. El Ministerio de Educación es el ente rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria.

Artículo 8. Autonomía universitaria

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 normativa aplicable. Esta autonomía se manifiesta en los siguientes regímenes:

8.1 Normativo, implica la potestad autodeterminativa para la creación de normas internas (estatuto y reglamentos) destinadas a regular la institución universitaria.

8.2 De gobierno, implica la potestad autodeterminativa para estructurar, organizar y conducir la institución universitaria, con atención a su naturaleza, características y necesidades. Es formalmente dependiente del régimen normativo.

8.3 Académico, implica la potestad autodeterminativa para fijar el marco del proceso de enseñanza-aprendizaje dentro de la institución universitaria. Supone el señalamiento de los planes de estudios, programas de investigación, 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.

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.

Artículo 9. Responsabilidad de las autoridades

Las autoridades de la institución universitaria pública son responsables por el uso de los recursos de la institución, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o administrativa correspondiente.

Cualquier miembro de la comunidad universitaria debe denunciar ante la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), la comisión de actos que constituyan indicios razonables de la existencia de infracciones a la presente Ley.

La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), de oficio o a pedido de parte, emite recomendaciones para el mejor cumplimiento de las disposiciones previstas en esta Ley y otras normas reglamentarias, en el marco de su ámbito de competencia. Dichas recomendaciones pueden servir de base para la determinación de las responsabilidades pertinentes.

Artículo 11. Transparencia de las universidades



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 6

Las universidades públicas y privadas tienen la obligación de publicar en sus portales electrónicos, en forma permanente y actualizada, como mínimo, la información correspondiente a:

11.1 El Estatuto, el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), el Plan Estratégico Institucional y el reglamento de la universidad.

11.2 Las actas aprobadas en las sesiones de Consejo de Facultad, de Consejo Universitario y de Asamblea Universitaria.

11.3 Los estados financieros de la universidad, el presupuesto institucional modificado en el caso de las universidades públicas, la actualización de la ejecución presupuestal y balances.

11.4 Relación y número de becas y créditos educativos disponibles y otorgados en el año en curso.

11.5 Inversiones, reinversiones, donaciones, obras de infraestructura, recursos de diversa fuente, entre otros.

11.6 Proyectos de investigación y los gastos que genere.

11.7 Relación de pagos exigidos a los alumnos por toda índole, según corresponda.

11.8 Número de alumnos por facultades y programas de estudio.

11.9 Conformación del cuerpo docente, indicando clase, categoría y hoja de vida.

11.10 El número de postulantes, ingresantes, matriculados y egresados por año y carrera.

Las remuneraciones, bonificaciones y demás estímulos que se pagan a las autoridades y docentes en cada categoría, por todo concepto, son publicados de acuerdo a la normativa aplicable.

Artículo 12. Creación

Créase la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) como Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, para el ejercicio de sus funciones. Tiene naturaleza jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestal. Tiene domicilio y sede principal en la ciudad de Lima y ejerce su jurisdicción a nivel nacional, con su correspondiente estructura orgánica.

Artículo 13. Finalidad

La SUNEDU es responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, entendiéndose el licenciamiento como el procedimiento que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo superior universitario y autorizar su funcionamiento.

La SUNEDU es también responsable, en el marco de su competencia, de supervisar la calidad del servicio educativo universitario, incluyendo el servicio brindado por entidades o instituciones que por normativa específica se encuentren facultadas a otorgar grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades; así como de fiscalizar si los recursos públicos y los beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, han sido destinados a fines educativos y al mejoramiento de la calidad.

La SUNEDU ejerce sus funciones de acuerdo a la normativa aplicable y en coordinación con los organismos competentes en materia tributaria, de propiedad y competencia, de control, de defensa civil, de protección y defensa del consumidor, entre otros.

La autorización otorgada mediante el licenciamiento por la SUNEDU es temporal y renovable y tendrá una vigencia mínima de 6 (seis) años.

Artículo 14. Ámbito de competencia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 7

La SUNEDU ejecuta sus funciones en el ámbito nacional, público y privado, de acuerdo a su finalidad y conforme a las políticas y planes nacionales y sectoriales aplicables y a los lineamientos del Ministerio de Educación.

Artículo 15. Funciones generales de la SUNEDU

La SUNEDU tiene las siguientes funciones:

15.1 Aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades, filiales, facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico, de conformidad con la presente Ley y la normativa aplicable.

15.2 Determinar las infracciones e imponer las sanciones que correspondan en el ámbito de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de la presente Ley.

15.3 Emitir opinión respecto al cambio de denominación de las universidades a solicitud de su máximo órgano de gobierno, con excepción de aquellas creadas por ley.

15.4 Supervisar en el ámbito de su competencia la calidad de la prestación del servicio educativo, considerando la normativa establecida respecto a la materia.

15.5 Normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de las universidades, filiales, facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico, así como revisarlas y mejorarlas periódicamente.

15.6 Supervisar el cumplimiento de los requisitos mínimos exigibles para el otorgamiento de grados y títulos de rango universitario en el marco de las condiciones establecidas por ley.

15.7 Fiscalizar si los recursos públicos, la reinversión de excedentes y los beneficios otorgados por el marco legal a las universidades han sido destinados a fines educativos, en el marco de las normas vigentes sobre la materia y en coordinación con los organismos competentes, con el objetivo de mejorar la calidad.

15.8 Proponer al Ministerio de Educación, las políticas y lineamientos técnicos en el ámbito de su competencia.

15.9 Administrar el Registro Nacional de Grados y Títulos.

15.10 Supervisar que ninguna universidad tenga en su plana docente o administrativa a personas impedidas conforme al marco legal vigente.

15.11 Aprobar sus documentos de gestión.

15.12 Exigir coactivamente el pago de sus acreencias o el cumplimiento de las obligaciones que correspondan.

15.13 Establecer los criterios técnicos para la convalidación y/o revalidación de estudios, grados y títulos obtenidos en otros países.

15.14 Publicar un informe anual sobre el uso de los beneficios otorgados por la legislación vigente a las universidades.

15.15 Publicar un informe bical sobre la realidad universitaria del país, el mismo que incluye ranking universitario, respecto del número de publicaciones indexadas, entre otros indicadores.

15.16 Organizar y administrar estadística de la oferta educativa de nivel superior universitario bajo su competencia y hacerla pública.

15.17 Otras que le sean otorgadas por ley o que sean desarrolladas por su Reglamento de Organización y Funciones.

En los casos que establezca su Reglamento de Organización y Funciones, la SUNEDU puede contratar los servicios necesarios para el mejor cumplimiento de las funciones antes señaladas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 16. Estructura orgánica

La SUNEDU, para el cumplimiento de sus funciones, cuenta con la estructura orgánica básica siguiente:

16.1 Alta Dirección: Consejo Directivo, Superintendente y Secretario General.

16.2 Órganos de administración interna.

16.3 Órganos de línea.

La SUNEDU cuenta, además, con una Procuraduría Pública y una Oficina de Ejecución Coactiva. La estructura detallada de su organización y funciones se establece en el respectivo Reglamento de Organización y Funciones, en el marco de la normativa vigente.

Artículo 17. Consejo Directivo

17.1 El Consejo Directivo es el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU. Es responsable de aprobar políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de la entidad.

Está conformado de la siguiente manera:

17.1.1 El Superintendente de la SUNEDU, quien lo presidirá.

17.1.2 Un representante del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), con un nivel no menor de Director General.

17.1.3 Cinco (5) miembros seleccionados mediante concurso público. Dos serán docentes provenientes de universidades públicas y uno de universidad privada. En estos casos cumplirán con lo señalado en el punto 17.2.1. Los otros dos seleccionados serán personalidades que cumplan con lo señalado en los puntos 17.2.2 o 17.2.3.

Los miembros del Consejo Directivo, con excepción del Superintendente, perciben dietas por las sesiones en que participan, aprobadas de conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Los ciudadanos seleccionados son designados por un periodo de cinco (5) años, en la forma prevista en el Reglamento de Organización y Funciones, con opinión favorable del Consejo Nacional de Educación, aprobada por mayoría simple para cada ciudadano. Todos los miembros del Consejo Directivo son designados mediante resolución suprema refrendada por el Ministro de Educación.

17.2 Los ciudadanos seleccionados mediante concurso público, deberán cumplir con alguno de los siguientes requisitos:

17.2.1 Contar con el grado académico de Doctor, habiéndolo obtenido con estudios presenciales y un mínimo de 10 (diez) años como Docente Principal, ó

17.2.2 Contar con el grado académico de Doctor, habiéndolo obtenido con estudios presenciales y un mínimo de 10 (diez) años de experiencia en el campo de la investigación y el desarrollo de las ciencias y el conocimiento, con investigaciones y publicaciones en revistas científicas indexadas, ó

17.2.3 Contar con el grado académico de Doctor o Maestro habiéndolo obtenido con estudios presenciales y haber desempeñado cargos de gestión en el ámbito público o privado o en el ámbito educativo, por un periodo mínimo de 10 (diez) años.

Los ciudadanos seleccionados no pueden ser reelegidos de manera inmediata.

El concurso para la selección de miembros del Consejo Directivo de la SUNEDU otorga el puntaje máximo en la etapa correspondiente, a los candidatos que hayan obtenido el grado de Doctor, a tiempo completo y dedicación exclusiva.

En ningún caso se podrá seleccionar a los cinco ciudadanos integrantes del Consejo Directivo bajo el mismo requisito.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 9

Los ciudadanos seleccionados se encuentran sujetos a lo dispuesto por el Código de Ética de la Función Pública.

17.3 Los miembros del Consejo Directivo, no pueden ser personas que:

17.3.1 Sean titulares de acciones o participaciones en universidades o sus empresas vinculadas u en otras personas jurídicas relacionadas a las actividades o materias reguladas por la SUNEDU, ni que lo sean sus cónyuges o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad. En caso de haberlo sido, deberán haber cesado en dicha actividad al menos un año antes de asumir el cargo.

17.3.2 Sean autoridades, directores, representantes legales o apoderados, asesores o consultores permanentes de universidades o personas jurídicas vinculadas a estas. En caso de haberlo sido, deberán haber cesado en dicha actividad al menos un año antes de asumir el cargo. Haber sido usuario de las referidas entidades no resulta causal de inhabilitación.

El representante del CONCYTEC es designado por el mismo periodo que el Superintendente, pudiendo ser renovada su designación por un periodo adicional.

Todos los miembros del Consejo Directivo deben ser personas de reconocido prestigio y de conducta intachable públicamente reconocida.

Artículo 19. Funciones del Consejo Directivo

Las funciones del Consejo Directivo son las siguientes:

19.1 Proponer la política y lineamientos técnicos en el ámbito de su competencia.

19.2 Aprobar los planes, políticas, estrategias institucionales y las condiciones básicas de calidad; en concordancia con las políticas y lineamientos técnicos que apruebe el Ministerio de Educación.

19.3 Aprobar, denegar, suspender o cancelar las licencias para el funcionamiento del servicio de educación superior universitaria bajo su competencia.

19.4 Aprobar, cuando corresponda, sus documentos de gestión.

19.5 Velar por el cumplimiento de los objetivos y metas de la SUNEDU.

19.6 Aprobar el presupuesto institucional.

19.7 Evaluar el desempeño y resultados de gestión de la SUNEDU.

19.8 Otras funciones que desarrolle su Reglamento de Organización y Funciones.

El Consejo Directivo constituye la única instancia administrativa en los casos que sean sometidos a su conocimiento. Las resoluciones que expida son precedentes de observancia obligatoria en los casos que interprete de modo expreso y con carácter general, el sentido de la normativa bajo su competencia.

Artículo 20. Superintendente de la SUNEDU

El Superintendente de la SUNEDU es la máxima autoridad ejecutiva de la entidad y titular del pliego presupuestal. Es designado mediante resolución suprema a propuesta del Ministro de Educación por un periodo de tres años, pudiendo ser renovada su designación por un periodo adicional. El Superintendente continúa en el ejercicio del cargo mientras no se designe a su sucesor. El ejercicio del cargo es remunerado y a tiempo completo.

20.1 Para ser designado Superintendente se requiere:

20.1.1 Ser peruano y ciudadano en ejercicio.

20.1.2 Tener el grado académico de Doctor, habiéndolo obtenido con estudios presenciales y contar con no menos de diez años de experiencia profesional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria | 10

20.1.3 Acreditar no menos de cinco años de experiencia en un cargo de gestión ejecutiva pública o privada.

20.1.4 No tener inhabilitación vigente para contratar con el Estado ni para el ejercicio de la función pública en el momento de ser postulado para el cargo, incluyendo las incompatibilidades que señala esta Ley para los miembros del Consejo Directivo.

20.1.5 Gozar de conducta intachable públicamente reconocida.

20.2 Son funciones del Superintendente de la SUNEDU las siguientes:

20.2.1 Representar a la Superintendencia.

20.2.2 Ejecutar las políticas y realizar las acciones necesarias para la correcta aplicación de los lineamientos técnicos aplicables al servicio en materia de educación superior universitaria que resulten de su competencia.

20.2.3 Aprobar las normas de regulación del funcionamiento interno de la entidad.

20.2.4 Cumplir y hacer cumplir los acuerdos del Consejo Directivo, emitiendo las Resoluciones de Superintendencia correspondientes.

20.2.5 Designar y remover a los Jefes de los órganos de línea y de administración interna de la SUNEDU.

20.2.6 Otras funciones que desarrolle su Reglamento de Organización y Funciones.

Artículo 21. Infracciones y sanciones

Constituyen infracciones pasibles de sanción las acciones u omisiones que infrinjan las normas sobre (i) el licenciamiento, (ii) uso educativo de los recursos públicos y/o beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, (iii) condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo universitario o servicio educativo conducente al otorgamiento de grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades; así como las obligaciones establecidas en la presente Ley y en su reglamento de infracciones y sanciones. Las infracciones serán clasificadas como leves, graves y muy graves.

La SUNEDU, en función a la gravedad de las infracciones, podrá imponer las siguientes sanciones:

a) Infracciones leves: multa.

b) Infracciones graves: multa y/o suspensión de la licencia de funcionamiento.

c) Infracciones muy graves: multa y/o cancelación de la licencia de funcionamiento.

La tipificación de las infracciones, así como la cuantía y la graduación de las sanciones se establecerán en el Reglamento de Infracciones y Sanciones, el cual será aprobado mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Educación.

Artículo 22. Carácter de autoridad central

La SUNEDU es la autoridad central de la supervisión de la calidad bajo el ámbito de su competencia, incluyendo el licenciamiento y supervisión de las condiciones del servicio educativo de nivel superior universitario, en razón de lo cual dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del Sector Educación en materia de su competencia.

Artículo 23. Mecanismos de articulación y coordinación

La SUNEDU establece mecanismos de articulación y coordinación intersectorial con otras entidades del Poder Ejecutivo e intergubernamental con gobiernos regionales y gobiernos locales, con la finalidad de:

23.1 Coordinar la ejecución de las funciones bajo su competencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 11

23.2 Implementar mecanismos de seguimiento, supervisión, evaluación y monitoreo, así como indicadores de gestión para la mejora continua.

23.3 Celebrar convenios interinstitucionales de asistencia técnica y ejecutar acciones de cooperación y colaboración mutua.

Artículo 27. Requisitos para la creación de universidades

Los requisitos básicos que se deben contemplar en los instrumentos de planeamiento para la creación de una institución universitaria, en cualquiera de los niveles, son los siguientes:

27.1 Garantizar la conveniencia y pertinencia con las políticas nacionales y regionales de educación universitaria.

27.2 Vincular la oferta educativa propuesta a la demanda laboral.

27.3 Demostrar disponibilidad de recursos humanos y económicos, para el inicio y sostenibilidad de las actividades proyectadas, que le sean exigibles de acuerdo a su naturaleza.

Estos requisitos también son verificados en el proceso de licenciamiento de las universidades, conjuntamente con las condiciones básicas que establezca la SUNEDU, de conformidad al artículo siguiente.

Artículo 28. Licenciamiento de universidades

Las condiciones básicas que establezca la SUNEDU para el licenciamiento, están referidas como mínimo a los siguientes aspectos:

28.1 La existencia de objetivos académicos; grados y títulos a otorgar y planes de estudio correspondientes.

28.2 Previsión económica y financiera de la universidad a crearse compatible con los fines propuestos en sus instrumentos de planeamiento.

28.3 Infraestructura y equipamiento adecuados al cumplimiento de sus funciones (bibliotecas, laboratorios, entre otros).

28.4 Líneas de investigación a ser desarrolladas.

28.5 Verificación de la disponibilidad de personal docente calificado con no menos del 25% de docentes a tiempo completo.

28.6 Verificación de los servicios educacionales complementarios básicos (servicio médico, social, psicopedagógico, deportivo, entre otros).

28.7 Existencia de mecanismos de mediación e inserción laboral (bolsa de trabajo u otros).

Artículo 35. Creación de Facultades y Escuelas Profesionales

La creación de Facultades y Escuelas Profesionales se realiza de acuerdo a los estándares establecidos por la SUNEDU.

Artículo 56. Asamblea Universitaria

La Asamblea Universitaria es un órgano colegiado que representa a la comunidad universitaria, se encarga de dictar las políticas generales de la universidad y está constituida por:

56.1 El Rector, quien la preside.

56.2 Los Vicerrectores.

56.3 Los Decanos de las Facultades.

56.4 El Director de la Escuela de Posgrado.



56.5 Los representantes de los docentes de las diversas Facultades, en número igual al doble de la suma de las autoridades universitarias a que se refieren los incisos anteriores. Están representados de la siguiente manera: 50% de Profesores Principales, 30% de Profesores Asociados y 20% de Profesores Auxiliares.

56.6 Los representantes de los estudiantes de pregrado y posgrado, que constituyen el tercio del número total de los miembros de la Asamblea. Los representantes estudiantiles de pregrado deben pertenecer al tercio superior y haber aprobado como mínimo treinta y seis créditos.

La inasistencia de los estudiantes no invalida la instalación ni el funcionamiento de dichos órganos.

56.7 El representante de los graduados, en calidad de supernumerario, con voz y voto.

56.8 Un representante de los trabajadores administrativos, con voz y sin voto.

La Asamblea Universitaria se reúne en sesión ordinaria una vez al semestre, y en forma extraordinaria por iniciativa del Rector, o de quien haga sus veces, o de más de la mitad de los miembros del Consejo Universitario, o de más de la mitad de los miembros de la Asamblea Universitaria.

Artículo 57. Atribuciones de la Asamblea Universitaria

La Asamblea Universitaria tiene las siguientes atribuciones:

57.1 Aprobar las políticas de desarrollo universitario.

57.2 Reformar los estatutos de la universidad con la aprobación de por lo menos dos tercios del número de miembros, y remitir el nuevo Estatuto a la SUNEDU.

57.3 Velar por el adecuado cumplimiento de los instrumentos de planeamiento de la universidad, aprobados por el Consejo Universitario.

57.4 Declarar la revocatoria y vacancia del Rector y los Vicerrectores, de acuerdo a las causales expresamente señaladas en la presente Ley; y a través de una votación calificada de dos tercios del número de miembros.

57.5 Elegir a los integrantes del Comité Electoral Universitario y del Tribunal de Honor Universitario.

57.6 Designar anualmente entre sus miembros a los integrantes de la Comisión Permanente encargada de fiscalizar la gestión de la universidad. Los resultados de dicha fiscalización se informan a la Contraloría General de la República y a la SUNEDU.

57.7 Evaluar y aprobar la memoria anual, el informe semestral de gestión del Rector y el informe de rendición de cuentas del presupuesto anual ejecutado.

57.8 Acordar la constitución, fusión, reorganización, separación y supresión de Facultades, Escuelas y Unidades de Posgrado, Escuelas Profesionales, Departamentos Académicos, Centros e Institutos.

57.9 Declarar en receso temporal a la universidad o a cualquiera de sus unidades académicas, cuando las circunstancias lo requieran, con cargo a informar a la SUNEDU.

57.10 Las demás atribuciones que le otorgan la ley y el Estatuto de la universidad.

El Secretario General de la Universidad y el Director General de Administración asisten a las sesiones con derecho a voz, sin voto.

Artículo 59. Atribuciones del Consejo Universitario

El Consejo Universitario tiene las siguientes atribuciones:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria

13

... 59.3 Aprobar el presupuesto general de la universidad, el plan anual de adquisiciones de bienes y servicios, autorizar los actos y contratos que atañen a la universidad y resolver todo lo pertinente a su economía.

Artículo 78. Remuneraciones y dietas

Los miembros de los órganos de gobierno de la universidad no reciben dietas, ni pago alguno por las sesiones en las que participen. Toda disposición en contrario es nula.

Artículo 84. Periodo de evaluación para el nombramiento y cese de los profesores ordinarios

El periodo de nombramiento de los profesores ordinarios es de tres (3) años para los profesores auxiliares, cinco (5) para los asociados y siete (7) para los principales. Al vencimiento de dicho periodo, los profesores son ratificados, promovidos o separados de la docencia a través de un proceso de evaluación en función de los méritos académicos que incluye la producción científica, lectiva y de investigación.

El nombramiento, la ratificación, la promoción y la separación son decididos por el Consejo Universitario, a propuesta de las correspondientes facultades.

Toda promoción de una categoría a otra está sujeta a la existencia de plaza vacante y se ejecuta en el ejercicio presupuestal siguiente.

La edad máxima para el ejercicio de la docencia en la universidad pública es setenta años. Pasada esta edad solo podrán ejercer la docencia bajo la condición de docentes extraordinarios y no podrán ocupar cargo administrativo.

La universidad está facultada a contratar docentes. El docente que fue contratado puede concursar a cualquiera de las categorías docentes, cumpliendo los requisitos establecidos en la presente Ley.

Artículo 109. Calidad del ejercicio profesional

La universidad y los colegios profesionales deben mantener una actitud vigilante en cuanto a la calidad del ejercicio profesional de sus afiliados, y deben establecer mecanismos orientados a supervisar y promover el ejercicio eficiente de su profesión.

Artículo 115. Definición

Toda persona natural o jurídica tiene derecho a la libre iniciativa privada para constituir una persona jurídica, con la finalidad de realizar actividades en la educación universitaria, ejerciendo su derecho de fundar, promover, conducir y gestionar la constitución de universidades privadas. En caso de que la promotora tenga fines lucrativos se constituye bajo la forma societaria y en caso no tenga fines de lucro, bajo la forma asociativa.

Para iniciar sus actividades, la promotora debe contar con la autorización de la SUNEDU, de conformidad con las normas y atribuciones que se señalan en la presente Ley.

Adicionalmente, se deben sujetar a las siguientes reglas:

115.1 La persona jurídica promotora de la institución universitaria se constituye con la finalidad exclusiva de promover solo una institución universitaria.

115.2 Las actividades de extensión y proyección social se sujetan a lo establecido por sus autoridades académicas, quienes deben tener en cuenta las necesidades más urgentes de la población de su región.



Artículo 116. Bienes y beneficios

Los bienes y beneficios de la universidad privada se rigen por los parámetros siguientes:

... 116.3 Los excedentes que generan las universidades privadas societarias considerados utilidades, están afectos a las normas tributarias del Impuesto a la Renta. Los programas de reinversión son supervisados por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y por la SUNEDU para verificar que estos contribuyan de modo efectivo al desarrollo académico de la institución.

Artículo 120. Programas de reinversión

120.1 Las universidades privadas asociativas y societarias deben presentar un informe anual de reinversión de excedentes o utilidades a la SUNEDU y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), para efectos de verificación del cumplimiento de lo dispuesto por la presente Ley. El informe debe contener la información detallada y valorizada sobre las inversiones, la adquisición de bienes y la contratación de servicios, así como de las donaciones y becas; publicado en su página web. El incumplimiento de las disposiciones de este artículo acarrea la suspensión o el retiro del régimen de reinversión de excedentes, según la gravedad de la falta, y el pago, según el caso, de las multas o las deudas tributarias generadas.

120.2 Los programas de reinversión de utilidades de las universidades privadas societarias deben contener la información sobre la universidad, incluyendo la designación de sus representantes legales y la persona responsable del programa durante su periodo de desarrollo, la exposición de motivos, el informe de autoevaluación general y la definición de los objetivos del programa, acorde con la finalidad de la presente Ley; la información detallada, priorizada y valorizada sobre las inversiones, la adquisición de bienes y la contratación de servicios, las donaciones y el monto estimado y número de becas; así como la declaración de acogimiento al beneficio y el compromiso de cumplimiento de sus disposiciones y del propio programa. Su presentación, ejecución, fiscalización, ajustes, términos y renovación se rigen por las normas sobre la materia.

Artículo 121. Facultades y prohibición de cambio de personería jurídica

Las universidades privadas deciden su fusión, transformación, escisión, disolución o liquidación conforme al procedimiento establecido por la SUNEDU. Está prohibido el cambio de personería jurídica de universidades privadas asociativas a universidades privadas societarias.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Proceso de adecuación del gobierno de la universidad pública

A la entrada en vigencia de la presente Ley, cesa la Asamblea Universitaria de las universidades públicas. Quedan suspendidos todos los procesos de nombramiento, ascenso y ratificación del personal docente y no docente hasta que asuman las nuevas autoridades de gobierno.

A tal efecto, a los diez (10) días calendario de la entrada en vigencia de la presente Ley, se conforma en cada universidad un Comité Electoral Universitario Transitorio y Autónomo, integrado por tres docentes principales, dos docentes asociados y un docente auxiliar, todos a tiempo completo y dedicación exclusiva, que sean los más antiguos en sus respectivas categorías, y por tres estudiantes, uno por cada facultad de las tres con mayor número de alumnos, quienes hayan aprobado como mínimo cinco semestres académicos y ocupen el primer lugar en el promedio ponderado de su facultad.



La abstención total o parcial de los representantes estudiantiles en el Comité Electoral Universitario no impide su instalación y funcionamiento. La antigüedad de los docentes se determina en función al tiempo de servicios efectivo en dicha categoría en la universidad; en caso de empate se optará por los de mayor edad.

El Comité Electoral Universitario se instala teniendo como Presidente al docente principal elegido más antiguo; dicho Comité convoca, conduce y proclama los resultados del proceso electoral conducente a elegir a los miembros de la asamblea estatutaria en un plazo máximo de veinticinco (25) días calendario.

La asamblea estatutaria está conformada por 36 miembros: 12 profesores principales, 8 profesores asociados, 4 profesores auxiliares y 12 estudiantes. Estos últimos deben cumplir los requisitos señalados en la presente Ley para los representantes para la Asamblea Universitaria.

La elección se realiza mediante voto universal obligatorio y secreto de cada una de las categorías de los profesores indicados y por los estudiantes regulares.

La asamblea estatutaria se instala inmediatamente después de concluida la elección de sus miembros por convocatoria del presidente del Comité Electoral Universitario, y presidida por el docente principal más antiguo.

La asamblea estatutaria redacta y aprueba el Estatuto de la universidad, en un plazo de cincuenta y cinco (55) días calendario.

A la fecha de aprobación de los nuevos estatutos, la asamblea estatutaria establece el cronograma de elección de las nuevas autoridades y el plazo para su designación en reemplazo de las autoridades vigentes. El referido cronograma debe incluir las fechas de la convocatoria a nuevas elecciones, de realización del proceso electoral, y de designación de las nuevas autoridades.

La designación de las nuevas autoridades debe realizarse antes de que concluya el periodo de mandato de las autoridades vigentes.

Aprobado el Estatuto de la universidad y el referido cronograma, la asamblea estatutaria asume transitoriamente las funciones de la Asamblea Universitaria hasta la elección de las nuevas autoridades. El proceso de elección de nuevas autoridades es realizado por el Comité Electoral constituido conforme a lo establecido por la presente Ley, y comprende la elección del Rector, del Vicerrector y de los Decanos, reconstituyéndose así la Asamblea Universitaria, el Consejo Universitario y los Consejos de Facultad.

Es de responsabilidad de las autoridades elegidas completar la adecuación de la universidad a las normas de la presente Ley y el respectivo Estatuto.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) participa y garantiza la transparencia de los procesos electorales, a través de la asistencia técnica a cada Comité Electoral Universitario.

SEGUNDA. Proceso de adecuación del Estatuto de la universidad privada

En las universidades privadas, asociativas y societarias, el proceso de adecuación a la presente Ley, en lo que resulte aplicable, será regulado por el órgano máximo de la persona jurídica en un plazo máximo de 90 días calendario.

TERCERA. Plazo de adecuación de docentes de la universidad pública y privada

Los docentes que no cumplan con los requisitos a la entrada en vigencia de la presente Ley, tienen hasta cinco (5) años para adecuarse a esta; de lo contrario, son considerados en la categoría que les corresponda o concluye su vínculo contractual, según corresponda.

CUARTA. Comisión Organizadora



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 16

El Ministerio de Educación, mediante resolución ministerial, conformará la Comisión Organizadora de la SUNEDU, la cual podrá estar integrada por miembros de la sociedad civil.

DÉCIMA PRIMERA. Implementación progresiva

La SUNEDU aprobará un plan de implementación progresiva, lo que implica inicialmente, la constatación de las condiciones básicas de calidad en las universidades con autorización provisional. Las universidades autorizadas, deberán adecuarse a las condiciones básicas de calidad en el plazo que la SUNEDU establezca, sometiéndose a la supervisión posterior.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

SEXTA. Universidades católicas aprobadas en el Perú

Las universidades católicas se gobiernan de acuerdo con sus propios estatutos, dados conforme a lo establecido en la presente Ley y en el Acuerdo entre la Santa Sede y la República del Perú, aprobado por Decreto Ley 23211.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA ÚNICA

Deróganse la Ley 23733, Ley Universitaria, y sus modificatorias; la Ley 26439, Ley que Crea el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU), y sus modificatorias; y déjanse sin efecto el Decreto Legislativo N° 882 en lo que respecta al ámbito universitario, con excepción de los artículos 14°, 16°, 17°, 18°, 19°, 20°, 21° y 22°, y además normas que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Los accionantes y el demandado postulan una serie de razones, o tesis interpretativas, sobre la constitucionalidad de las normas objetadas que se presentan a continuación.

B.1. DEMANDAS

Las demandas interpuestas se sustentan en los siguientes argumentos:

Expediente 0014-2014-PI/TC

- Para el Colegio profesional accionante serían inconstitucionales los artículos 1, 8, 9, 11.3, 12, 13, 14, 15, 19.3, 20, 21, 22, 27, 28, 35, 57, 59.3, 115, 116.3, 120, 121, así como las Disposiciones Complementarias Transitorias Primera, Cuarta y Decimoprimera, por vulnerar el principio de autonomía universitaria.

Expediente 0016-2014-PI/TC

- Para los Congresistas accionantes serían inconstitucionales los artículos 9 (tercer párrafo), 11, 12, 17, 56, 57.6 y la Primera Disposición Complementaria Transitoria por vulnerar la autonomía universitaria. También los artículos 1, 13, 19.3, 28.4 y 121, pues afectarían el "derecho a la inversión privada en el sector educación", así



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria | 17

como las libertades de empresa y contratación. Los accionantes señalan además que los artículos 13 (último párrafo) y 115.1, además de la Segunda disposición Complementaria Transitoria y la Disposición Complementaria Derogatoria Única, resultan contrarios a los derechos a la educación y de acceso a la educación universitaria. Manifiestan que los artículos 78, 84 y 121 vulnerarían el derecho al trabajo. Finalmente, sostiene que el artículo 109 desnaturaliza la competencia de los colegios profesionales en materia de vigilancia de la calidad del servicio que prestan los egresados de las universidades.

Expediente 0019-2014-PI/TC

Para el Colegio profesional accionante serían inconstitucionales los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22 y 23, por afectar directamente a la autonomía universitaria. Añaden que sería inconstitucional el artículo 84 (cuarto párrafo) por atentar contra el régimen administrativo de las universidades públicas y violar el principio de igualdad. Agregan finalmente que la Primera Disposición Complementaria Transitoria atenta contra el régimen de gobierno de las universidades públicas; quebranta la prohibición de aplicar retroactivamente las leyes y afecta el contenido de los derechos a participar en la vida cultural de la nación y de acceso a la función pública de las autoridades de las universidades públicas.

Expediente 0007-2015-PI/TC

Para los ciudadanos accionantes serían inconstitucionales los artículos 8, 12, 13, 14, 15.1 al 15.7, 15.10, 39 y 40, por cuanto afectan la autonomía universitaria. En relación con el artículo 11, sostienen que resulta contrario al inciso 5 del artículo 2 de la Constitución, por cuanto este no especifica el derecho de acceso a tal información. Por último, respecto del artículo 84 de la Ley impugnada, sostienen que vulnera el derecho al trabajo, la protección al trabajo y el principio de progresividad reconocidos en la Constitución y los tratados de derechos humanos firmados por el Perú.

B.2. CONTESTACIONES DE DEMANDA

Dado que lo que se impugna es una ley, la defensa de su constitucionalidad ha correspondido al Congreso de la República, a través de sus apoderados, designados por Acuerdo de Mesa Directiva 033-2013-2014/MESA-CR, de fecha 18 de setiembre de 2013; y por Acuerdo de Mesa Directiva 117-2014-2015/MESA-CR, de fecha 30 de diciembre de 2014. Los apoderados del Congreso sustentan sus contestaciones en los siguientes argumentos:

Contestación de la demanda recogida en el Expediente 0014-2014-PI/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- La Constitución le impone al Estado el deber de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria, con el fin de garantizar el desarrollo integral de la persona humana a través de la formación profesional, la difusión cultural, la creación cultural y artística, y la investigación científica y tecnológica.
- La política de aseguramiento de la calidad de la educación universitaria tiene alcance nacional y, por ende, su diseño y supervisión constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.
- El bloque de constitucionalidad para resolver el presente caso debe comprender el artículo 22.2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en cuanto dispone que "Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas".
- La autonomía no puede resultar un obstáculo para la supervisión de la calidad de la educación universitaria. Por ende, no puede considerarse como sinónimo de autarquía; y, en consecuencia, ninguna universidad se encuentra exenta de un proceso de evaluación externo riguroso.
- Las "recomendaciones", por definición, no tienen carácter obligatorio. Cosa distinta es que puedan servir de referencia para los órganos que evalúan el cumplimiento de los deberes que impone la Ley impugnada.
- No existe una "discriminación jurídicamente relevante" entre las universidades que cuentan con autorización definitiva y aquellas que poseen autorización temporal de seis años, sin mencionar que el término de comparación ofrecido es inválido.
- La forma de designación del Superintendente de la SUNEDU no atenta contra la autonomía universitaria porque las funciones del referido funcionario no inciden en las potestades que tienen las universidades en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico, de conformidad con el último párrafo del artículo 18 de la Constitución.
- Existe una interferencia en la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, pero esta es legítima y proporcionada, ya que permite alcanzar un alto grado de satisfacción del derecho a la educación universitaria.
- Podría existir algún nivel de interferencia en la libertad de empresa y el pluralismo económico, pero resulta constitucionalmente legítima a la luz de un alto nivel de satisfacción y a la luz del derecho de los usuarios del servicio que prestan las universidades sin fines de lucro y del derecho a la educación universitaria.
- No existe vulneración al artículo 2, inciso 17, referido al derecho a la elección, toda vez que la propia ley objeto de cuestionamiento indica que la asamblea estatutaria establece el cronograma de elección de las nuevas autoridades y el plazo para su designación en reemplazo de las autoridades vigentes.

Contestación de la demanda recogida en el Expediente 0016-2014-PI/TC

- Los artículos 13 al 19 de la Constitución garantizan una "educación para la vida" y, por tanto, es deber del Estado implementarla y promoverla.



- La autonomía universitaria no es un derecho ni una garantía absoluta. Procura garantizar que las actividades y la evolución institucional se produzcan conforme a los fines constitucionales, por lo que allí se encuentran sus límites.
- La autonomía universitaria en la Constitución es un concepto que si bien cuenta con líneas directrices en sede superior, sigue siendo indeterminado. Requiere de una configuración legal, la cual corresponde materializar al legislador.
- La autonomía universitaria en ningún caso significa autarquía. El Estado debe cumplir con la supervisión que es llevada a cabo por la SUNEDU de un modo plenamente compatible con dicho instituto.
- La Ley no establece la obligatoriedad de las "recomendaciones", sino que deja en libertad para su valoración a las instancias sustanciadoras y determinadoras de responsabilidad de las autoridades.
- El tránsito de un estamento autónomo como ha sido la Asamblea Nacional de Rectores, con la consabida ausencia del Estado, hacia una superintendencia, no implica, a priori, una reforma inconstitucional.
- La consolidación de la SUNEDU es una fórmula que satisface el mandato del control externo, así como el adecuado rol del poder ejecutivo para los fines constitucionales de la educación.
- La creación de la SUNEDU resulta una medida idónea para solucionar el estado de cosas inconstitucional que pusiera de relieve este Tribunal en el ámbito de la educación universitaria.
- En resumidas cuentas, la regulación de las universidades incluida en la Ley no resulta contraria a principio constitucional alguno.

Contestación de la demanda recogida en el Expediente 0019-2014-PI/TC

- La Constitución reconoce autonomía a las universidades y les otorga prerrogativas en los ámbitos normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Ello con el fin de evitar intervenciones injustificadas en la vida de la comunidad universitaria. A renglón seguido, se afirma que el otorgamiento de tales prerrogativas a nivel constitucional no puede resultar un obstáculo para la supervisión de la calidad de la educación universitaria, la cual adopta diversas formas que dependen de la oportunidad en que se ejerce y de los órganos encargados de ejercerla.
- Sobre la base de lo establecido en el artículo 16 de la Constitución, el Estado tiene el deber de participar en la supervisión de la calidad de la educación universitaria, tanto antes de otorgarse la autorización de funcionamiento como después de iniciarse la actividad educativa universitaria.
- La SUNEDU ha sido creada justamente para cumplir con el deber de participación que tiene el Estado en la supervisión de la calidad de la educación universitaria. La conformación de su Consejo Directivo no puede ser cuestionada, en abstracto, por su falta de imparcialidad objetiva.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 20

- El legislador debe regular no solo las condiciones para autorizar el funcionamiento de las universidades privadas o públicas, sino también la participación de los representantes de los promotores en la universidad.
- El límite de edad hará posible no solo el acceso a la carrera docente en las universidades públicas, sino también el ascenso de una categoría a otra en dicha carrera, resultando una intervención legítima en la autonomía administrativa de las universidades. Precisa, además, que no constituye una forma de discriminación por la edad.
- El test de proporcionalidad realizado por el demandante es, cuestionable. No se ha determinado la existencia de un tratamiento legislativo diferente entre docentes de universidades públicas y privadas, resultando inválido el término de comparación propuesto.
- Finalmente, en lo que concierne concretamente a la autonomía de gobierno de las universidades, el legislador está facultado para regular aspectos como la conformación y las atribuciones de los órganos de gobierno, los requisitos para acceder a los diversos cargos o la elección de las autoridades, entre otros.

Contestación de la demanda recogida en el Expediente 0007-2015-PI/TC

- La Constitución reconoce autonomía a las universidades y les otorga prerrogativas en los ámbitos normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico con el fin de evitar intervenciones injustificadas en su desenvolvimiento. Ahora bien, tal disposición no puede resultar un obstáculo para la supervisión de la calidad de la educación universitaria.
- Las disposiciones de la Ley no atentan contra la autonomía universitaria, pues esta garantía institucional debe ser ejercida de conformidad con la Constitución y la Ley Universitaria, pero también de acuerdo a la "demás normativa aplicable", en la que puede encontrarse no solo normas legales, sino también aquellas de carácter infralegal que se emiten, por ejemplo, en el ejercicio de la supervisión externa de la educación universitaria.
- Un proceso de inconstitucionalidad no tiene la finalidad de efectuar un análisis de las razones que justificaron la aprobación de las disposiciones impugnadas, como parece entender la parte demandante. En este tipo de procesos se debe realizar un juicio abstracto de compatibilidad entre la Constitución u otras fuentes normativas distintas (parámetro de control) y la norma cuestionada (objeto de control).
- De acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las universidades privadas son consideradas como entidades públicas a efectos de la transparencia y acceso público a la información que generen, por lo que también deberían publicar información de carácter económico en sus portales institucionales.
- El derecho a la vida privada de las personas jurídicas puede ser limitado no solo cuando se trata de universidades públicas, sino también en el caso de las universidades privadas, pues estas obtienen beneficios patrimoniales debido a que

"gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural", de acuerdo a lo establecido en el artículo 19 de la Constitución. Por ende, no es posible sostener que resulta inconstitucional establecer que las universidades privadas deben publicar la información especificada en los incisos 3), 4), 5), 6), 7) y 8) del artículo 11 de la Ley Universitaria.

- Entre las funciones asignadas a la SUNEDU no es posible encontrar alguna que pueda resultar contraria a la autonomía universitaria. Antes bien, es posible sostener que con la creación del referido organismo se da cumplimiento a lo señalado jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.
- El cuarto párrafo del artículo 84 de la Ley Universitaria, al establecer la edad máxima para el ejercicio de la docencia en las universidades públicas, no vulnera el derecho al trabajo reconocido en el artículo 22 de la Constitución, ni el principio de condición más beneficiosa.
- Ante la ausencia de regulación específica en la antigua Ley N.º 23733, los docentes de las universidades públicas no podrían considerar la posibilidad del ejercicio permanente sin límite de edad, pues se encontraban sujetos al régimen general establecido por el Decreto Legislativo N.º 276, que también señalaba los setenta años de edad como término de la relación laboral del servidor público.
- El legislador está facultado para complementar la labor del constituyente en la configuración de la autonomía universitaria, pero sin atentar contra la función institucional de la universidad, que se alcanza a partir de la autodeterminación de los contenidos culturales, científicos y técnicos, los cuales tienen relación directa con el derecho a la libertad de cátedra.
- Si comparamos el grado de afectación del derecho al trabajo (leve o medio) con el grado de satisfacción del derecho de acceso a la función pública (alto), podemos concluir que no estamos ante una medida excesiva o desproporcionada, como parece entender la parte demandante.

II. CUESTIONES PROCESALES PREVIAS

1. Antes de entrar en el análisis de fondo de las impugnaciones planteadas, corresponde justificar la acumulación de las demandas planteadas contra la Ley Universitaria.

A. SOBRE LA ACUMULACIÓN DE PROCESOS

2. En cualquier momento del proceso, el Tribunal Constitucional puede disponer la acumulación de procesos cuando estos sean conexos (artículo 117 del Código Procesal Constitucional).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 22

3. Esta conexidad, atendiendo a criterios de economía procesal, impulso de oficio y búsqueda de efectividad de la tutela constitucional, se configura cuando dos o más demandas recaen sobre la misma norma impugnada y sustentan su inconstitucionalidad en argumentos similares.
4. En el caso concreto, dada la naturaleza de las demandas interpuestas, todas ellas contra la Ley Universitaria número 30220, y en virtud de que dichas demandas recogen argumentos concurrentes, este Tribunal opta por el análisis conjunto de todas ellas.

III. FUNDAMENTOS

5. Las pretensiones planteadas imponen que este Tribunal Constitucional comience haciendo algunas precisiones sobre los alcances de su capacidad de control de las políticas públicas, así como acerca de qué involucra la regulación constitucional de la universidad, para luego abordar el contenido y alcance de la autonomía universitaria, en cuyo contexto habrán de examinarse las disposiciones impugnadas en los procesos acumulados.

A. LA CAPACIDAD DE CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE TIENE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Los órganos de la administración tienen a su cargo el diseño, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, pero este ejercicio de las labores naturalmente debe encontrarse dentro del marco de la Constitución y las leyes.
7. También se debe destacar que el Estado tiene el deber de asegurar el respeto de los derechos reconocidos por la constitución y los tratados de derechos humanos. Pero no basta con señalar que el Estado se abstenga de afectar los derechos, sino que resulta indispensable la adopción de medidas positivas, las cuales se irán concretando de acuerdo a las necesidades de protección de cada sujeto.
8. Esta obligación de garantizar los derechos implica el deber de organizar todas las estructuras públicas de manera que estén en capacidad de asegurar las condiciones para su libre y pleno ejercicio.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Al respecto, este Tribunal Constitucional tiene resuelto que “[...] las políticas públicas que debe llevar a cabo un Estado exigen, desde promover la existencia de medios organizacionales[...] pasando por medios procedimentales e incluso legales, orientados a prevenir, investigar y reparar actos violatorios” de derechos fundamentales (STC 01776-2004-AA, FJ 40).
10. En ese mismo sentido, en el caso González y otras contra México, la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió que “[...] la ausencia de una política general que se hubiera iniciado por lo menos en 1998 –cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos advirtió del patrón de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez– es una falta del Estado en el cumplimiento general de su obligación de prevención” (Considerando 282) y añadió que “[...] el Estado no demostró tener mecanismos de reacción o políticas públicas que dotaran a las instituciones involucradas de los mecanismos necesarios para garantizar los derechos de las niñas” (Considerando 410).
11. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas decisiones constituyen pauta interpretativa de los derechos a tenor del artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, y en aplicación del control de convencionalidad, encuentra responsable al Estado denunciado, aunque deja sentado que no se pronuncia sobre la eficacia de las políticas públicas desarrolladas por México. Ahora bien, justo es anotar que llega a esa conclusión, básicamente, por encontrar insuficiente la argumentación de la Comisión y, en general, por no encontrar elementos de convicción y estadísticas que le permitan medir el impacto de las medidas adoptadas.
12. Cabe preguntarse ahora si este Tribunal Constitucional, llamado a garantizar la supremacía normativa de la Constitución y los derechos fundamentales de las personas, tiene capacidad para controlar las políticas públicas adoptadas por los órganos competentes.
13. Y es que debe tenerse presente que el reconocerle hoy a la Constitución el rol de parámetro de validez formal y parámetro de validez material del ordenamiento jurídico de un Estado determinado permite la configuración de una serie de fenómenos. La denominada “constitucionalización del Derecho” es una de ellas. En mérito a ella, la configuración de las competencias dentro del Estado (“constitucionalización jurisdicción”), la conformación del sistema de fuentes (“constitucionalización elevación”) y la determinación de los alcances de las diferentes disciplinas jurídicas y sus instituciones (“constitucionalización transformación”) deben ser comprendidas conforme a los preceptos constitucionales vigentes, así como a partir de lo que se desprende de ellos. Y de la mano de ello están los denominados efectos indirectos de este fenómeno: modernización del Derecho, unificación del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

orden jurídico, simplificación del ordenamiento jurídico. Todas estas posibilidades de labor interpretativa deben configurarse de acuerdo con los parámetros constitucionalmente establecidos.

14. Junto a lo recientemente expuesto, otro importante efecto de este redimensionamiento del rol de la Constitución es el de la denominada "constitucionalización de la política". Lo político y lo jurídico no son lo mismo, pero en un Estado Constitucional lo político, lo social o lo económico no pueden manejarse al margen de lo dispuesto en los diferentes preceptos constitucionales y de lo que se infiere de ellos. Aquello pondrá en debate la pertinencia de mantener figuras como las "political questions", "actos políticos" o "actos de gobierno", las cuales hoy apuntan a la conveniencia de reconocer la existencia de ciertas actuaciones que, por su naturaleza, no deberían ser revisadas bajo parámetros jurídicos en sede jurisdiccional.

15. Sin embargo, también hay otras expresiones de este fenómeno que convendría tener presentes. Como es de conocimiento general, el desarrollo de las actividades habitualmente asignadas al Estado incluye el diseño y la materialización de diversas políticas públicas. Ahora bien, la desconfianza en el quehacer estatal en general, reforzada con los reparos también existentes a la labor de organismos más "políticos" o "político partidarios", sin entrar aquí a discutir si estos puntos de vista se condicen con la realidad de las cosas, ha generado múltiples efectos.

16. Además de una mayor transferencia o delegación de funciones a particulares, entre otros, uno de estos efectos es, sin duda, el reclamar que los jueces y juezas constitucionales no solamente controlen, sino que incluso pasen a hacer sugerencias y tener iniciativas frente a la configuración de políticas públicas, para así asegurar la constitucionalidad de las mismas (en ese sentido, por ejemplo, conviene revisar las denominadas "sentencias estructurales", usadas en ordenamientos jurídicos iberoamericanos como el colombiano o el costarricense). Sin pronunciarnos aquí sobre este último aspecto, pues lo que aquí importa es justificar bajo qué consideraciones puede hacerse un control de políticas públicas en sede jurisdiccional, se alega que si hoy la legitimación del poder en un Estado Constitucional es jurídica, y si aquello básicamente se tutela y potencia en sede jurisdiccional, se puede entender, tal como se ha señalado en la última Conferencia Internacional de Tribunales y Cortes Constitucionales, que los jueces y juezas constitucionales pueden evaluar la constitucionalidad de ciertas políticas públicas, máxime si hoy asumen labores de integración social.

17. Esta integración social, siquiera enunciativamente, alude a apuntalar elementos de cohesión social (búsqueda de que toda persona pertenezca a una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comunidad política dentro de la cual pueda desarrollar sus proyectos de vida), inclusión social (esfuerzo por incorporar a quienes se encuentran excluidos del sistema político, de la configuración de lo económico o de la capacidad de ejercer sus derechos o su cultura a cabalidad) y reconciliación social (búsqueda de superación colectiva de períodos asumidos como difíciles dentro de la historia de nuestros países mediante el impulso o la materialización de diversas acciones). Supone también un intento de consolidación de un clima de ausencia de conflictos o de solución rápida y eficaz de los ya existentes.

18. Al respecto, cabe dejar sentado que este órgano de control de la Constitución, en principio, no participa en el diseño de las políticas públicas, no decide qué opción es mejor que otra, ni prioriza las metas; pero, en todo caso, debe verificar que de la aplicación de las mismas no surjan vulneraciones de derechos o que estos se afecten por su omisión.

19. De hecho, ya este Tribunal, en el pasado, ha controlado la legitimidad constitucional de medidas relacionadas con

- a. la provisión de agua potable (STC 03333-2012-AA/TC);
- b. la circulación de vehículos usados con timón cambiado (STC 02500-2011-AA/TC);
- c. el consumo de bebidas alcohólicas (STC 00850-2008-AA/TC);
- d. El combate contra el tráfico ilícito de drogas (STC 00033-2007-AI/TC);
- e. la infancia y los programas sociales (STC 01817-2009-HC/TC, FJ 11), entre muchas otras.

20. En lo específicamente relacionado con la educación, este Tribunal Constitucional ha sostenido que esta se configura como derecho fundamental, pero también como un servicio público, en la medida en que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución *per se* o por terceros bajo fiscalización estatal, y ha añadido que “[...] corresponde al Ministerio de Educación desarrollar políticas públicas que optimicen y lleven a la práctica el mandato constitucional” (STC 06752-2008-AA/TC, FJ 6 y 7). Esta afirmación no impide, naturalmente, que el Tribunal Constitucional pueda controlar la conformidad de las políticas públicas adoptadas con el efectivo respeto de los derechos fundamentales. Más bien abona a favor de esa capacidad contralora y revisora.

21. Esta conclusión no es nueva. Es más, podría decirse que constituye una constante jurisprudencial de este Tribunal, en cuanto se ha afirmado previamente que “[...] ante cuestionamientos de que una norma con rango de ley -que diseña e implementa determinadas políticas públicas- haya



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria | 26

violentado una 'norma directriz' de la Constitución, este Tribunal se siente en la necesidad de advertir que la declaración de invalidez de esta solo será admisible en aquellos casos en los que las acciones implementadas contravengan manifiestamente la promoción del objetivo colectivo señalado por la Constitución, o cuando las acciones adoptadas constituyan medios absolutamente inidóneos para procurar en algún grado el objetivo identificado por la Constitución y se encuentren, a su vez, prohibidos por otras "normas directrices" que anida la misma Ley Fundamental. Puesto que en el ámbito de la justicia constitucional no está en cuestión la corrección o eficacia de la medida empleada, bastará que la norma enjuiciada no incurra en cualesquiera de los supuestos a los que acabamos de hacer referencia, para declarar su validez" (STC 00021-2010-AI/TC, FJ 71).

22. En conclusión, este Tribunal Constitucional entiende que tiene el deber de controlar la legitimidad constitucional de las políticas públicas e incluso la ausencia de estas, en el contexto de sus deberes de respeto y garantía de los derechos.

B. LA EDUCACIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO

23. Nuestra carta constitucional vigente establece que la educación tiene como finalidad "el desarrollo integral de la persona humana" (artículo 13). A ello debe agregarse que tal desarrollo no debe comprenderse solo a partir de una perspectiva individual, puesto que el ideal de la educación correspondiente a una sociedad democrática y regida bajo parámetros constitucionales debe reforzar los lazos sociales, ya que "Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad" (artículo 14).
24. En ese sentido, la educación debe incentivar el despliegue de las múltiples potencialidades humanas y brindar una formación integral. Con ello proporciona calificados elementos para que se cristalice el proyecto de vida de cada persona en particular.
25. De otro lado, el Tribunal ha sostenido en ocasiones anteriores que la educación no es solo un derecho, sino un auténtico servicio público que explica una de las funciones-fines del Estado, cuya ejecución puede operar directamente o a través de terceros (entidades privadas), aunque siempre bajo fiscalización estatal. En la lógica de la finalidad del Estado Constitucional anteriormente mencionada, es conveniente subrayar la importancia que la educación representa para la persona, así como anotar cuáles son las condiciones que debe promover ese mismo Estado para cumplir con dicha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria | 27

misión de manera efectiva, a la par que eficiente (STC 04646-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 25).

26. También en la jurisprudencia de este Tribunal se dejó sentado que a la universidad le corresponde realizar el servicio público de la educación mediante la investigación, la docencia y el estudio. Para alcanzar ello, la universidad tiene como funciones, entre otras, la creación, el desarrollo, la transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica, de las artes y de la cultura, así como la difusión, valorización y transferencia del conocimiento para lograr una mayor calidad de vida, desarrollo económico y el fomento de la solidaridad, la ética y el civismo (STC 04232-2004-PA/TC, Fundamento Jurídico 20).

27. En resumen:

El servicio de educación que brindan las universidades privadas se configura como un "servicio público", "en la medida en que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución *per se* o por terceros bajo fiscalización estatal (STC 03221-2010-HD, Fundamento Jurídico 8).

28. Por su parte, la Ley General de Educación N° 28044, publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 29 de julio de 2003, establece en su artículo 4° que "La educación es un servicio público", reproduciendo la pauta ya establecida jurisprudencialmente.

29. Es cierto que el artículo 15 de la Constitución establece que

[...] toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley.

30. Ahora bien, necesario es también anotar al respecto que este Tribunal Constitucional ya ha señalado que dicha disposición no puede ser interpretada como el derecho de hacer de las entidades educativas simples sociedades sometidas a las directivas de la oferta y la demanda que rigen el mercado.

31. De hecho, cuando el Estado abre la posibilidad de que determinadas actividades, en principio a él encomendadas, sean llevadas a cabo por particulares, genera con ello un deber especial de vigilancia y fiscalización del servicio brindado, ya que su cumplimiento no es solo una cuestión concerniente a la entidad privada, sino que guarda especial relación con los fines del propio Estado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

32. En el caso de la educación, su especial conexión con la formación del proyecto de vida de cada persona y, en consecuencia, con el principio de dignidad humana, generan un especial deber de resguardar que los servicios prestados puedan encontrarse de otorgar aquellos elementos mínimos para el desarrollo de dicho proyecto vital. Se trata, pues, de otorgar un servicio que, si bien satisface necesidades individuales (ya que toda persona tiene diseñado un determinado proyecto de vida), ostenta también una considerable implicancia colectiva.

C. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD

33. Dentro del marco indicado supra, habrá que contextualizar la regulación que el constituyente ha dispuesto en relación con la educación superior universitaria.
34. Los artículos 17, 18 y 19 de la Constitución de 1993 determinan dicho marco, dentro del cual debe desenvolverse el legislador a la hora de regular tanto la creación y funcionamiento de universidades como la cancelación de la licencia para el ejercicio de tal actividad.

C.1. GRATUIDAD DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA (ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN)

35. El artículo 17 de la Constitución de 1993 señala que

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.

36. La Constitución materializa de este modo algunos principios básicos del proceso educativo, como son los de solidaridad y accesibilidad. Ahora bien, la gratuidad garantizada en el ámbito de las universidades públicas alcanza a aquellas personas que reúnan dos requisitos:

- Mantener un rendimiento adecuado, y
- Carecer de posibilidades económicas de solventar los estudios.

37. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en relación con la aplicación del artículo 13° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sostuvo que las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles desde el punto de vista



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



económico, pero también desde la perspectiva material o geográfica, y, adicionalmente, no deben resultar discriminatorios.

C.2. FINALIDAD Y CREACIÓN DE UNIVERSIDADES (ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN)

38. De conformidad con los artículos 13 y 14 de la Constitución de 1993, los fines constitucionales del proceso educativo son: a) promover el desarrollo integral de la persona, b) promover la preparación de la persona para la vida y el trabajo, y c) el desarrollo de la acción solidaria.
39. En dicho contexto, el artículo 18 de la Constitución de 1993, referido específicamente a la educación universitaria, comienza fijando la finalidad de la educación universitaria, la cual incluye;
- a. la formación profesional;
 - b. la difusión cultural;
 - c. la creación intelectual y artística; y
 - d. la investigación científica y tecnológica.
40. El primer párrafo del artículo 18 mencionado concluye garantizando “la libertad de cátedra”, que supone la facultad de expresar, en el ejercicio de la docencia universitaria, las ideas o creencias vinculadas con el desarrollo de una asignatura o materia, sin ningún tipo de sometimiento o sumisión ante alguna autoridad estatal o privada.
41. A continuación, esta disposición establece:
- Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.
42. Queda claro, entonces, que el Congreso de la República, por ley, o, en su caso, los particulares, pueden promover la creación de universidades según unas finalidades e ideario determinados. Ahora bien, en cualquier situación, dicha facultad se debe ejercer dentro del contexto establecido por el ordenamiento jurídico vigente.
43. El constituyente deriva expresamente al legislador la potestad de regular las condiciones para que el Estado autorice el funcionamiento, tanto de las universidades públicas como de las privadas, aunque por supuesto sin afectar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



la autonomía universitaria, la cual garantiza de acuerdo con pautas como las que señalamos a continuación.

C.3. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA (ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN)

44. En lo referido a los alcances y límites de la autonomía universitaria, este Tribunal Constitucional ha emitido múltiples pronunciamientos que podrían sistematizarse de la siguiente manera:

- a. “La autonomía consiste en el *atributo de la autodeterminación* en el desarrollo de las actividades y funciones derivadas de los fines institucionales” (STC 04232-2004-AA/TC, Fundamento Jurídico 23).
- b. “[...] la autonomía universitaria puede afectarse si al regularse otros aspectos relativos a su función, *se amenaza o afecta desproporcionadamente la misión* que la Constitución ha otorgado a las universidades. Tales aspectos se manifiestan en los siguientes cinco planos: “a) Régimen normativo: Implica la potestad autodeterminativa para la creación de normas internas (estatuto y reglamentos) destinados a regular, *per se*, la institución universitaria. b) Régimen de gobierno: Implica la potestad autodeterminativa para estructurar, organizar y conducir, *per se*, la institución universitaria. Es formalmente dependiente del régimen normativo. c) Régimen académico; Implica la potestad autodeterminativa para fijar el marco del proceso de enseñanza-aprendizaje dentro de la institución universitaria. Ello comporta el señalamiento de los planes de estudios, programas de investigación, 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 autodeterminativa 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 autodeterminativa para administrar y disponer del patrimonio institucional; así como para fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos financieros” (STC 04232-2004-AA/TC, Fundamento Jurídico 28).
- c. “La autonomía es *capacidad de autogobierno* para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero *sin dejar de pertenecer a una estructura* general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste” (STC 00012-1996-AI/TC, Fundamento Jurídico Unico).

- d. “[...] la autonomía universitaria se consagra constitucionalmente con la finalidad de salvaguardar las condiciones a partir de las cuales las entidades universitarias tienen que cumplir, de manera autodeterminada, con la función encomendada por la Constitución. En tal sentido, *es el Legislativo el encargado de dictar las normas estructurales y elementales del sistema universitario, complementando la labor del constituyente en la configuración de la autonomía universitaria*. La propia norma fundamental es explícita en ello al disponer que los estatutos de las universidades se regirán siempre dentro del marco de la ley y la Constitución. Dicho de otro modo, *es la ley la que termina de dotar de contenido a la autonomía universitaria*. Así, es a partir de la ley universitaria que tal autonomía se proyecta con medidas concretas, siendo al mismo tiempo presupuesto que estructura el funcionamiento de las universidades” (STC 00025-2006-AI/TC, Fundamento Jurídico 7).
- e. “[...] si bien es cierto que la autonomía universitaria garantiza la independencia de las universidades, en diversos aspectos, también lo es que la misma no le da carta blanca para actuar abusando de una libertad irrestricta, más aún cuando dicha actuación es contraria a la ley o a la Constitución, pues de este modo se estaría avalando el abuso de derecho” (STC 00037-2009-AI/TC, Fundamento Jurídico 28).
- f. “[...] si bien [las garantías institucionales] reservan un margen de actuación que garantiza contenidos objetivos ajenos al legislador, ello no significa la creación de un espacio de autosuficiencia extraño al resto del ordenamiento, por lo que en todos los casos, ese ámbito de actuación - como cualquier otro de un Estado de derecho- está sujeto a la Constitución y las Leyes” (STC 00010-2006-AI/TC, Fundamento Jurídico 6).
- g. “Se trata sin duda de ponderar la exigencia de una educación universitaria de calidad basada en las libertades aludidas [de cátedra y cultural], pero sin que de ello se desprenda una ausencia total del Estado en la supervisión y control de la calidad del servicio público de la educación universitaria, en un contexto donde confluyen gestores públicos y privados” (STC 00023-2007-AI/TC, Fundamento Jurídico 36); y
- h. “Es probable que la manifestación más importante de esta autonomía [universitaria] se encuentre cifrada en la búsqueda de una *plena libertad ideológica en el ámbito académico* que pueda hacer de la universidad un espacio seguro para la libre exploración en el conocimiento y en la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 32

evolución del pensamiento, protegida frente a cualquier injerencia de carácter político" (STC 00017-2008-AI/TC, Fundamento Jurídico 177).

45. En mérito a lo expuesto, para este Tribunal Constitucional queda claro que cuando el constituyente dotó de autonomía a las universidades, lo hizo pensando en garantizar su finalidad constitucional de desarrollo del conocimiento de manera completamente libre de interferencias políticas o ideológicas.
46. En cualquier caso, la autonomía no supone autarquía y, por ende, no se confirió a las universidades para mantenerlas al margen del ordenamiento jurídico del Estado al cual pertenecen, sino más bien para que, dentro de él, puedan desempeñar su labor sin controles ideológicos.
47. Al respecto, este Tribunal Constitucional tiene pacíficamente resuelto que "[...] autonomía no es sinónimo de autarquía, por lo que ninguna universidad se encuentra exenta de un proceso de evaluación externo riguroso, y, en su caso, de la obligación de adoptar las medidas que les sean impuestas por los órganos del Estado competentes para elevar su nivel educativo" (STC 00017-2008-AI/TC, FJ 180. Argumento reproducido en SSTC 00015-2009-AI/TC, 00029-2009-AI/TC y 00019-2011-AI/TC, entre otras).
48. Sin embargo, esa potestad autodeterminativa, como ya se ha dado cuenta *supra*, no alcanza solo al régimen académico, sino que se extiende, además, a otros aspectos como el normativo, económico, administrativo y de gobierno.
49. Ahora bien, conviene también apreciar que en el ordenamiento jurídico peruano esa facultad de autogobierno que involucra la autonomía universitaria debe desenvolverse "[...] en el marco de la Constitución y las leyes", tal como dispone el último párrafo del artículo 18 de la norma fundamental.
50. En síntesis, no se amenaza o vulnera la autonomía universitaria cuando el legislador realiza una regulación que incluso incida en ciertos aspectos propios de la misión que la Constitución ha otorgado a dichas instituciones públicas o privadas. Habría, en cambio, una violación de la autonomía universitaria, o una amenaza cierta e inminente de su vulneración, si se trata de una incidencia desproporcionada o arbitraria en las competencias conferidas a las universidades que las despoje de sus atribuciones, o que las limite en forma irrazonable.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 33

C.4. RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL (ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN)

51. A fin de favorecer el desarrollo de la educación superior, en general, y universitaria, en particular, el constituyente estableció que estas instituciones, entre otras:

[...] gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural. En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes.

52. La inafectación de la que gozan las universidades se encuentra condicionada a la verificación de los siguientes requisitos:

- a. Que las Universidades, Institutos Superiores y demás Centros Educativos se encuentren constituidos conforme a la legislación de la materia.
- b. Que se trate de un impuesto directo o indirecto y no de otro tipo de tributo como contribuciones o tasas.
- c. Que tenga efecto sobre los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural (STC 08391-2006-AA, Fundamento Jurídico 25).

53. Como ya se ha advertido en pronunciamientos anteriores, solo quedan excluidos de la protección de la inmunidad tributaria los aranceles de importación y las instituciones educativas privadas que generen ingresos que por ley sean calificados como utilidades, pudiendo en estos casos aplicárseles el impuesto a la renta.

54. Atendiendo a que ello supone reasignar una parte de los ingresos públicos, el Estado tendrá no solo la potestad, sino el deber de materializar los mecanismos de control que permitan supervisar la legitimidad de la aplicación del beneficio. Como señala el propio artículo 19 de la Constitución actualmente vigente, pesa sobre el legislador el deber de establecer esos mecanismos de fiscalización a los que se encuentran sujetas las universidades.

D. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS

55. Establecido lo anterior, corresponde ahora abordar cada una de las impugnaciones planteadas por los demandantes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 34

D.1. LAS DISPOSICIONES GENERALES

56. Los demandantes han cuestionado la constitucionalidad de los artículos 1, 8, 9 y 11 de las Disposiciones Generales contenidas en el Capítulo 1 de la Ley.

D.1.1. EL OBJETO DE LA LEY

57. La disposición del artículo 1 de la Ley sometida a control se dirige a regular todos los ciclos de la vida de las universidades: es decir, la creación, el funcionamiento, la supervisión y el cierre. Este último debe ser entendido como la cancelación de la licencia para realizar las actividades propias del quehacer universitario.
58. El Colegio de Abogados de Lima Norte, en función de lo recogido en el Expediente 00014-2014-A1, y los Congresistas en el Expediente 00016-2014-A1, sostienen que esta disposición es inconstitucional por cuanto "Las personas jurídicas no pueden ser disueltas por resolución administrativa".
59. Al respecto, debe tenerse presente que el inciso 13 del artículo 2 de la Constitución establece que toda persona tiene derecho:

A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. *No pueden ser disueltas por resolución administrativa*

60. Para este Tribunal Constitucional queda claro que, cuando el legislador en el artículo 1 de la ley impugnada alude al cierre, se refiere a la cancelación de la licencia de la universidad. Ello no supone, como es obvio, la disolución de la persona jurídica del promotor.
61. La decisión administrativa de suspender la licencia para prestar un servicio público (y la educación universitaria lo es) no supone la disolución de la persona jurídica que lo venía prestando, la cual puede explotar otras licencias o realizar otro tipo de actividades económicas; por lo tanto, la impugnación sustentada en esta razón debe ser desestimada.

D.1.2. SOBRE LOS FINES DE LA UNIVERSIDAD

62. En relación con los fines de la Universidad, el inciso 6 del artículo 6 de la ley impugnada establece que las casas de altos estudios deben "Difundir el conocimiento universal en beneficio de la humanidad".
63. Una interpretación literal de la disposición señalada podría resultar contraria a la Constitución, particularmente en un país donde existe una importante



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 35

diversidad étnica y cultural, que, según el inciso 19 del artículo 2 de la Constitución, debe ser objeto de especial reconocimiento y protección.

64. En la diversidad de nuestra cultura ancestral y de nuestras tradiciones pre- y posrepúblicas reposa un abundante bagaje de saberes que las personas tienen el derecho fundamental de conservar y las universidades el deber de estudiar y difundir.

65. Las universidades deben favorecer la difusión de todo tipo de conocimiento; el cosmopolita, que es patrimonio de la humanidad, el cual, en sentido estricto, constituye lo que se podría denominar "cultura universal", pero también el autóctono, derivado de nuestra específica y propia tradición cultural.

66. Este último es igual de importante que el conocimiento universal y constituye el fundamento de nuestro "ser nacional".

67. Concordante con esta lógica, el artículo 17 de la Constitución vigente fija como deber del Estado el de fomentar "la educación bilingüe e intercultural" y añade la misma disposición que "Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país".

68. El artículo 18 de la Constitución, ya analizado supra, se limita a establecer como fin de la educación universitaria "... la difusión cultural", sin añadidos que lo relacionen con un tipo de contenido específico. Más bien, por el contrario, las universidades deben "rechazar la intolerancia".

69. Ahora bien, el artículo 6.6 de la Ley no puede ser leído en forma aislada, sino de manera integral con todo el texto de la Ley 30220. En ese sentido, debe tenerse presente que el artículo 6.7 de la ley sujeta a nuestro análisis señala lo siguiente: "[...]". Una lectura sistemática de los artículos 6.6 y 6.7 salva, en nuestra opinión, cualquier preocupación al respecto.

70. Por las razones expuestas, se entiende que la disposición impugnada resulta conforme a la Constitución, por su lectura sistemática con lo previsto en el resto de la Ley 30220, y, sobre todo, con lo establecido en su artículo 6.7. Por estas consideraciones, este extremo de la demanda debe ser desestimado.

D.1.3. SOBRE LA POSIBLE AFECTACIÓN A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA QUE SE ALEGA HABRÍA GENERADO ESTA LEY

71. Respecto del artículo 8, el Colegio de Abogados de Lima Norte, en el Expediente 00014-2014-AI; y los ciudadanos demandantes, en el Expediente 00007-2015-AI, señalan que introducir la posibilidad de que las universidades se rijan por las "demás normas aplicables" resulta inconstitucional, por cuanto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las casas de altos estudios se rigen por su propio estatuto en el marco de la Constitución y la ley sin aludir a otras normas.

72. Los ciudadanos demandantes, en el Expediente 00007-2015-AI, añaden que se vulnera la autonomía universitaria en todas sus vertientes, ya que en su opinión la ley que impugnan tergiversa el espíritu de la definición dada oportunamente por este Tribunal Constitucional.

73. Corresponde, entonces, aquí aclarar que una interpretación literal del párrafo *in fine* del artículo 18 de la Constitución conduciría al contrasentido de sostener que las universidades no pueden regirse por su propio estatuto y reglamentos. Por ello, la referencia a la “demás normativa aplicable” no resulta, en principio, contraria a la Constitución.

74. Naturalmente que dicha normativa no podría ser contraria a la Constitución o la ley, ni afectar la autonomía, algo que, en todo caso, por su carácter reglamentario, si quiere ser cuestionado en abstracto, podría ser controlado por la vía del proceso de acción popular.

75. Y es que la universidad no puede ser concebida como una isla desvinculada de los derechos fundamentales. La autonomía con la que estas instituciones cuentan, como ya lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, y se apuntara supra, no es sinónimo de autarquía, por lo que su sujeción al ordenamiento jurídico no resulta inconstitucional.

76. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.1.4. LA RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES

77. En relación con el artículo 9 de la Ley sometida a control, el Colegio de Abogados de Lima Norte, en el Expediente 00014-2014-AI; y los Congresistas, en el 00016-2014-AI, sostienen que esta disposición vulnera la autonomía universitaria, en cuanto tales “recomendaciones” tendrán carácter obligatorio y darán lugar a la determinación de responsabilidades.

78. Cabría analizar en este punto dos aspectos: el primero se encuentra relacionado con la posibilidad de que la SUNEDU emita recomendaciones. El segundo con la determinación de la naturaleza que poseen tales recomendaciones.

79. La formulación de recomendaciones por parte del órgano regulador y fiscalizador de la prestación de un servicio público dirigida a quienes



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 37

desarrollan la actividad no se encuentra prohibida por la Constitución. En consecuencia, resulta constitucionalmente posible.

80. La disposición no establece que las recomendaciones que expida la SUNEDU resulten obligatorias. Una "recomendación" es siempre una sugerencia, pero que, en este caso, viene respaldada por la función rectora de la actividad universitaria que le corresponde al organismo público que la expide.
81. Si el legislador crea un órgano especializado y le encomienda regir una determinada actividad, no incurre en inconstitucionalidad si se autoriza que ese órgano formule recomendaciones a las instituciones que operan en el sector.
82. Naturalmente que esas recomendaciones no pueden ir contra aspectos básicos que configuren la autonomía universitaria. Ello sucedería si, por ejemplo, se recomendará eliminar determinados contenidos curriculares o constituir los órganos de gobierno de determinada forma, etcétera.
83. Por otra parte, cuando la disposición objeto de control establece que dichas recomendaciones "pueden" servir de base para la determinación de responsabilidades, queda claro que se limita a introducir una situación probable, la cual no se encuentra constitucionalmente prohibida, y, por ende, no resulta en abstracto inconstitucional. Ello en tanto y en cuanto no acredita por sí misma la existencia de un peligro cierto e inminente a la plena vigencia de los diferentes preceptos, derechos y demás instituciones recogidas por el texto constitucional, o que razonablemente se desprende de él.
84. Del hecho de que un acontecimiento sea probable no se deriva que necesariamente vaya a presentarse y, aun cuando efectivamente se diera, no implica que vaya a vulnerar necesariamente la autonomía. Eso podrá afirmarse recién cuando se haya presentado el supuesto y se evalúe el caso concreto, o cuando se presenten los elementos jurídicamente exigidos para, por ejemplo, encontrarnos frente a una amenaza a un derecho fundamental.
85. En este sentido, conviene tener presente que para que a nivel de este tribunal pueda hablarse de la amenaza a un derecho fundamental, debemos estar ante algo cierto y de inminente de realización, características que no se evidencian en estos autos.
86. De otro lado, conviene tener presente que no seguir las recomendaciones del órgano rector de una actividad podría conducir a que se incurra en infracciones sancionables, y es justamente por ello que en la ley impugnada se establece que dichas recomendaciones "pueden" servir de base para la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 38

determinación de responsabilidades, afirmación que, en principio, no implica la vulneración de algún precepto constitucional.

87. Además, resulta oportuno anotar que el órgano encargado de la fiscalización de una actividad, por la naturaleza de la función que desempeña, es evidente que puede emitir recomendaciones, a fin de que los diferentes actores que se desenvuelven en el sector tengan la posibilidad de ir materializando y respetando, de manera progresiva, todas aquellas medidas que promuevan la realización de los fines de la ley.

88. Por las razones expuestas, esta disposición no resulta inconstitucional, y, en consecuencia, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.1.5. LA TRANSPARENCIA DE LAS UNIVERSIDADES

89. El Colegio de Abogados de Lima Norte, en el Expediente 00014-2014-AI, señala que el inciso 3° del artículo 11 de la Ley Universitaria atenta contra la reserva tributaria y el secreto bancario. Por su parte, los Congresistas, en el 00016-2014-AI, sostienen que las universidades privadas no tienen TUPA, y añaden que no existe justificación para que las universidades privadas exhiban las actas o publiciten sus inversiones.

90. Los ciudadanos demandantes en el Expediente 00007-2015-AI añaden que diversos aspectos del artículo 11 de la ley resultan contrarios al inciso 5 del artículo 2° de la Constitución, por cuanto este no especifica el derecho de acceso a esta información

91. Al respecto entonces, corresponde anotar que la educación universitaria puede ser impartida por instituciones públicas o privadas. En ambos casos, estas instituciones poseen planes estratégicos y reglamentos. La discusión se genera sobre la base de si solo las primeras tendrían Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA), o también es una exigencia para las universidades privadas.

92. Ciertamente es que, como se ha indicado supra, las universidades, públicas o privadas, prestan un servicio público. Ello, en el caso de las universidades privadas, implica que, en ciertos temas, ejercen función administrativa.

93. (...) entonces tener presente que, de la lectura del artículo 1 del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se desprende que los particulares que ejercen función administrativa están sometidos a las obligaciones establecidas en dicha ley. Entre ellas se puede deducir la exigencia de contar con Textos Únicos de Procedimientos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 39

Administrativos, conforme a lo señalado en los artículos 37 y siguientes de la Ley 27444.

94. Es pues en mérito a lo recientemente expuesto, que este extremo de la demanda, referido a una supuesta inconstitucionalidad del artículo 11, inciso 1, de la ley, debe ser desestimado.

95. De otro lado, y con respecto a la publicación de las actas dispuesta por el inciso 2 del artículo 11 *sub examine*, cabría tomar en cuenta que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece en su artículo 10 que

... para los efectos de esta Ley, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales (resaltado añadido).

96. Queda claro entonces que la objeción debe desestimarse respecto de las universidades públicas. En relación con las privadas, este Tribunal Constitucional entiende, estamos ante entidades que prestan un servicio administrativo. En ese sentido, existe un deber de informar, tal como lo ha señalado reiterada jurisprudencia de este Tribunal en estos casos. Por ello, también este extremo de la demanda de ser desestimado, máxime cuando allí se habla de los servicios públicos que presta, sus tarifas y las funciones administrativas que ejercen.

97. Por otra parte, y con relación a la publicación de estados financieros e inversiones (incisos 3° y 5° del artículo 11 de la ley), conviene tener en cuenta que las universidades públicas manejan fondos del Estado y, además, tanto estas como las privadas gozan del régimen tributario especial que se describiera *supra*.

98. Además, este Tribunal ya tiene señalado que en el Estado Constitucional la transparencia de la administración pública y de la prestación de los servicios públicos constituye una pauta fundamental. Al respecto, ha sostenido que

... las personas jurídicas a quienes puede solicitarse este tipo de información de naturaleza pública son aquellas que, pese a encontrarse bajo el régimen privado, prestan servicios públicos o ejercen función administrativa (STC 03221-2010-HD/TC, Fundamento Jurídico 5).

99. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en estos extremos, considerándose que en el caso de las universidades su deber de transparencia alcanza a la publicación de sus estados financieros e inversiones,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

únicamente se considerará habilitado en cuanto se relacionen con el funcionamiento de los servicios públicos educativos universitarios que prestan, sus tarifas y las funciones administrativas que ejercen en ese contexto.

D.2. LA CREACIÓN Y FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA (SUNEDU)

100. Se han impugnado los artículos 12 al 17 y 19 al 23 de la ley, referidos a la regulación de la SUNEDU. Por las múltiples implicancias que tienen estos cuestionamientos, la constitucionalidad de estos artículos debe entonces ser analizada individualmente.

D.2.1. CREACIÓN DE LA SUNEDU

101. El Colegio de Abogados de Lima Norte, en el Expediente 00014-2014-AI; los Congresistas, en el Expediente 00016-2014-AI; el Colegio de Abogados de Lima, en el Expediente 00019-2014-AI; y los ciudadanos, en el Expediente 00007-2015-AI, sostienen que este artículo 12 de la ley es inconstitucional. Sostienen ello en cuanto se crea a la SUNEDU como organismo técnico adscrito al Ministerio de Educación, lo que, en opinión de los demandantes, supone una intervención política contraria a la autonomía universitaria.

102. Los ciudadanos demandantes, en el Expediente 00007-2015-AI, añaden que, en su opinión, este Tribunal tiene resuelto que "... la autonomía universitaria es una de las garantías institucionales que la Constitución protege manteniéndola intangible respecto al legislador y poderes públicos".

103. En relación con este cuestionamiento, formulado por todos los demandantes, cabría tener en cuenta que en nuestro medio existen, sobre todo si estamos ante el ejercicio de un servicio público, una importante cantidad de actividades reguladas o supervisadas por diversos organismos públicos, todos ellos adscritos a diferentes instancias del Poder Ejecutivo.

104. De hecho, la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, presenta dos tipos distintos de Organismos Públicos Especializados:

- a. Organismos Reguladores
- b. Organismos Técnicos Especializados

105. Los Organismos Reguladores se crean para actuar en ámbitos especializados de regulación de mercados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional. Asimismo, definen sus lineamientos técnicos, objetivos y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 41

estrategias bajo la política general del gobierno de turno, encontrándose adscritos a la Presidencia de Consejo de Ministros.

106. En esa misma línea de pensamiento, debe tenerse presente que la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, desarrolla la estructura y funcionamiento de diversas instituciones públicas que supervisan, regulan, norman y resuelven controversias y reclamos en materia de telecomunicaciones, energía, transporte público y servicios de saneamiento. Todas ellas se encuentran adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros.

107. Es más, el artículo 2 de dicha Ley establece que:

Los Organismos Reguladores son organismos públicos descentralizados *adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros*, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera.

108. En este punto corresponde tener en cuenta que la adscripción de un organismo a determinado ministerio implica que pertenece formalmente a su estructura orgánica, pero no supone, necesariamente, que se conduzca como un órgano político, ya que puede estar dotado de autonomía económica, técnica y funcional, tal como sucede con los organismos reguladores y superintendencias que se analizarán a continuación.

109. En el caso peruano, encontramos los siguientes organismos reguladores:

Actividad	Organismo	Adscrito
Promueve el desarrollo de más y mejores servicios públicos de telecomunicaciones, integrando al país en un marco de inclusión, libre competencia y protección de los derechos de los usuarios. Asimismo, establece el marco normativo y regulatorio que deben seguir las empresas operadoras y provee los mecanismos adecuados para la solución de controversias entre empresas y	OSIPTEL - Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones	Presidencia del consejo de Ministros



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



reclamos de los usuarios.		
Regula el comportamiento de los mercados y supervisa las condiciones de prestación del servicio de infraestructura de transporte de uso público, en beneficio de los usuarios, los inversionistas y del Estado en el ámbito de su competencia.	OSITRAN - Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público	Presidencia del consejo de Ministros
Contribuye a la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, garantizando al usuario que los servicios se den en las mejores condiciones de calidad. Asimismo, establece las condiciones generales de la prestación del servicio promoviendo la conservación y el uso racional del recurso hídrico y del medio ambiente en las 50 empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS), a las cuales se encarga de fiscalizar.	SUNASS - Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento	Presidencia del consejo de Ministros
Es la institución pública encargada de regular y supervisar que las empresas del sector eléctrico, hidrocarburos y minero cumplan las disposiciones legales de las actividades que desarrollan.	OSINERGMIN - Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería	Presidencia del consejo de Ministros



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



110. Los Organismos Técnicos Especializados, en cambio, se crean por excepción, cuando se necesita planificar y supervisar, o ejecutar y controlar, políticas de Estado de largo plazo que requieren un alto grado de independencia funcional. En muchos casos, estas entidades se encuentran adscritas a ministerios distintos a la Presidencia del Consejo de Ministros.

111. Dentro de esta categoría encontramos las siguientes entidades:

Actividad	Organismo	Adscrito
Promueve el cumplimiento de la normativa de contrataciones del Estado peruano, mejora las prácticas en los procesos de contratación de bienes, servicios y obras por parte de este, contribuyendo a mejorar el acceso al mercado estatal y a elevar la calidad del gasto público. Asimismo, se encarga de operar y administrar el Registro Nacional de Proveedores (RNP) y el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE).	OSCE - Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado	Ministerio de Economía y Finanzas
Promueve y regulariza que las actividades económicas en el Perú se desarrollen en equilibrio con el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano. Para ello, se encarga de la evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos en los sectores de minería, energía, pesquería e industria.	OEFA - Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental	Ministerio del Ambiente

112. Por otra parte, conviene tener presente que en el caso peruano, al igual que en otros países, existen actividades que se encuentran regidas por organismos públicos denominados "superintendencia", y todas ellas (como los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 44

reguladores y los organismos técnicos) se encuentran adscritas a distintas instancias del Poder Ejecutivo.

113. Esas superintendencias, como los casos aquí anteriormente reseñados, son órganos formalmente adscritos al Poder Ejecutivo, pero se encuentran dotados de autonomía, funcional, económica, presupuestal y administrativa.

114. En el Perú, tienen carácter de superintendencia las siguientes:

Actividad	Superintendencia	Adscrito
Se encarga de administrar, aplicar, fiscalizar y recaudar los aranceles y tributos del Gobierno Central que fije la legislación aduanera, Tratados y Convenios Internacionales y demás normas que rigen la materia, y otros tributos cuya recaudación se le encomienda; así como la represión de la de la defraudación de Rentas de Aduana y del contrabando, la evasión de tributos aduaneros y el tráfico ilícito de bienes.	SUNAT - Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria	Ministerio de Economía y Finanzas
Se encarga de planificar, organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los Registros Públicos que integran el Sistema Nacional de los Registros Públicos.	SUNARP - Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso Ley Universitaria 45

Se encarga de dictar y supervisar y promover las normas legales que regulan las materias de mercados de valores, mercados de productos y sistemas de fondos colectivos. Asimismo, supervisa el cumplimiento de las normas internacionales de auditoría por parte de las sociedades auditoras habilitadas por un colegio de contadores públicos del Perú, para lo cual puede impartir disposiciones de carácter general concordantes con las referidas normas internacionales de auditoría y requerirles cualquier información o documentación para verificar tal cumplimiento.	SMV - Superintendencia del Mercado de Valores	Ministerio de Economía y Finanzas
Se encarga de registrar, autorizar, supervisar y regular a las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento e salud así como supervisar a las instituciones prestadoras de servicios de salud en el ámbito de su competencia. Asimismo, supervisa que el valor del as prestaciones y contraprestaciones de los servicios proteja los intereses de los asegurados.	SUSALUD - Superintendencia Nacional de salud	Ministerio de Salud
Controlar, administrar, supervisar, fiscalizar, normar y sancionar las actividades en el ámbito de los servicios de seguridad privada, fabricación y comercio de armas, municiones y conexos, explosivos y productos pirotécnicos de uso civil. Ello de conformidad con la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales y la legislación	SUCAMEC - Superintendencia Nacional de control de Servicios de seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil	Ministerio del Interior



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso Ley Universitaria 46

nacional vigente. En esta materia, comprende también la facultad de autorizar el uso de dichas armas.		
Se encarga de administrar, coordinar, controlar, supervisar y fiscalizar los actos de disposición de la propiedad estatal. También está habilitada para celebrar convenios con entidades del sector Público o del Sector Privado nacionales con el propósito de desarrollar proyectos de mejora relacionados con los bienes de propiedad estatal.	SBN - Superintendencia Nacional de Bienes Estatales	Ministerio de Vivienda, construcción y Saneamiento
Se encarga de promover y vigilar las normas laborales. También es competente para aprobar las políticas institucionales en materia de inspección del trabajo, en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales de su competencia.	SUNAFIL - Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
Administra, supervisa y fiscaliza el control migratorio; controla la emisión de documentos de viaje a ciudadanos nacionales y extranjeros, y el otorgamiento de la nacionalidad que contribuye a la seguridad y el desarrollo del país.	Superintendencia Nacional de Migraciones	Ministerio del Interior



115. La Superintendencia de Banca Seguros y AFP merece una consideración particular, por cuanto es objeto de una regulación constitucional específica. Y es que en el artículo 87 de la Constitución se establece que

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.

La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. El Congreso lo ratifica.

116. Como podrá apreciarse también en este caso, la organización y autonomía del órgano viene dispuesta por la ley. Aún más, conviene apreciar cómo, en este caso, el Poder Ejecutivo es el que designa al Superintendente, con ratificación por parte del Congreso.

117. De lo expuesto puede concluirse que estos órganos, aun cuando se encuentran formalmente adscritos al Poder Ejecutivo, no son simples instancias administrativas, sino que, atendiendo a su finalidad de supervisión y control de las distintas actividades, están dotados de autonomía tanto funcional y administrativa como presupuestal y económica.

118. En relación con la educación universitaria, este Tribunal sostuvo que

... deberá disponerse la *creación de una Superintendencia* altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado, que cuente, *entre otras*, con las siguientes *competencias*:

- *Evoluar a todas las universidades del país, y sus respectivas filiales, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa.*
- *Evoluar a todas las universidades y filiales ratificadas o autorizadas por el CONAFU, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa. Esta evaluación, de conformidad con el fundamento jurídico 216, supra, deberá incluir a las filiales universitarias cuyo funcionamiento haya sido autorizado judicialmente. En caso de que, en un tiempo razonable, estas entidades no alcancen el grado necesario de calidad educativa, deberá procederse a su clausura y disolución. En este supuesto, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados.*



- *Garantizar que el examen de admisión a las universidades cumpla con adecuados niveles de exigibilidad y rigurosidad intelectual, tomando en cuenta que, de acuerdo al artículo 13° 2 c. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la enseñanza superior universitaria debe hacerse accesible a todos, "sobre la base de la capacidad de cada uno" (STC 00017-2008-AI/TC, Fundamento Jurídico 219).*

119. Una institución pública de tal naturaleza debía permitir enfrentar la profunda crisis de la educación universitaria adoptando las medidas necesarias para cumplir cabalmente con el deber constitucional de garantizar una educación universitaria de calidad.

120. La exigencia de la calidad de la educación impartida deriva de la finalidad constitucional que ella está llamada a cumplir, pues solo una educación de calidad asegura el desarrollo integral de la persona humana, según exige el artículo 13 de la Constitución.

121. El concepto de calidad de la educación ya ha sido definido por este Tribunal Constitucional en referencia a dos principios:

- a. Desarrollo cognitivo del educando: Es el objetivo explícito más importante de todo el sistema, y, por consiguiente, el éxito en este ámbito constituye un indicador de la calidad de la educación que ha recibido.
- b. Promoción de la formación en valores: La educación fomenta el desarrollo de actitudes y valores relacionados con una buena conducta cívica, así como las condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo del educando (STC 00017-2008-AI/TC, Fundamento Jurídico 13).

122. A tenor de lo señalado, el legislador creó la SUNEDU, y atendiendo a que la ha dotado de autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, su mera adscripción al ámbito del ministerio del sector al que pertenece la actividad (como en el caso de todas las demás superintendencias creadas por el legislador) no resulta inconstitucional.

123. Es más, resulta pertinente mencionar que, cuando este Tribunal Constitucional, en la STC 00019-2011-AI/TC, y antes en la STC 04232-2004-PA/TC, ha sostenido que tiene el deber de mantener la intangibilidad de determinados contenidos objetivos de la Constitución, no está afirmando que alguno de estos tenga carácter absoluto o que no puedan ser objeto de restricciones legítimas y proporcionadas.

124. La creación de la SUNEDU, ordenada en su momento por este Tribunal Constitucional, no puede entonces considerarse por sí misma como una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



restricción ilegítima de la autonomía universitaria. En todo caso, se examinará a continuación, y por separado, la regulación de diversos aspectos cuya constitucionalidad se discute.

125. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.2.2. TEMPORALIDAD DEL LICENCIAMIENTO

126. Respecto del artículo 13 de la Ley sometida a control, el Colegio de Abogados de Lima Norte, en el Expediente 00014-2014-AI, sostiene que el plazo allí previsto de seis años no puede aplicarse a las universidades que cuentan con autorización definitiva y que aplicarlo solo a las nuevas supondría una afectación del principio de igualdad.

127. Los Congresistas, en el Expediente 00016-2014-AI, sostienen que el plazo de seis años resulta irrazonable y arbitrario, por cuanto es demasiado corto como para que las universidades alcancen las finalidades previstas en su estatuto y las exigencias de la SUNEDU.

128. El Colegio de Abogados de Lima, en el Expediente 00019-2014-AI, sostiene que la temporalidad de la autorización facilitaría que las universidades cedan a las presiones del poder político, ya que la SUNEDU se diseña como un órgano adscrito al Ministerio de Educación.

129. Por último, los ciudadanos demandantes en el Expediente 00007-2015-AI, añaden que la incorporación del término “supervisar” afecta el régimen normativo de las universidades.

130. Este Tribunal Constitucional, en el punto resolutivo 4 de la STC 00017-2008-AI/TC, dejó establecido que en materia de calidad educativa universitaria existía un *estado de cosas inconstitucional de carácter estructural*, resultando una obligación para el Estado adoptar de inmediato las medidas institucionales necesarias (legislativas, administrativas, económicas, etc.) para reformar el sistema de la educación universitaria en el país, de forma tal que quede garantizado el derecho fundamental de acceso a una educación universitaria de calidad, reconocido por la Constitución.

131. Entre las medidas que este Tribunal señaló que debían adoptarse se encontraba la de crear una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado, que cuente, entre otras, con las siguientes competencias:



- (i) Evaluar a todas las universidades del país, y sus respectivas filiales, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa.
- (ii) Evaluar a todas las universidades y filiales ratificadas o autorizadas por el CONAFU, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa. Esta evaluación, de conformidad con el fundamento jurídico 216 del fallo que venimos reseñando, deberá incluir a las filiales universitarias cuyo funcionamiento haya sido autorizado judicialmente. En caso de que, en un tiempo razonable, estas entidades no alcancen el grado necesario de calidad educativa, deberá procederse a su clausura y disolución. En este supuesto, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados.
- (iii) Garantizar que el examen de admisión a las universidades cumpla con adecuados niveles de exigibilidad y rigurosidad intelectual, tomando en cuenta que, de acuerdo al artículo 13° 2 c. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la enseñanza superior universitaria debe hacerse accesible a todos, "sobre la base de la capacidad de cada uno.

132. El aseguramiento de la calidad educativa, como es evidente, resulta una meta permanente que impone la necesidad de superación progresiva y, por ende, la periodicidad de las evaluaciones y de las licencias no se revela como inconstitucional.

133. Por otra parte, cabe poner de relieve que en nuestro ordenamiento constitucional se 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 (STC 0606-2004-AA/TC, FJ 2). Por lo tanto, "[...] para aplicar una norma [...] en el tiempo debe considerarse la teoría de los hechos cumplidos y, consecuentemente, el principio de aplicación inmediata de las normas. Se colige de ello que toda norma jurídica desde su entrada en vigor es de aplicación a las situaciones jurídicas existentes, y que la teoría de los derechos adquiridos tiene una aplicación excepcional y restringida en nuestro ordenamiento jurídico, pues únicamente se utiliza para los casos que de manera expresa señala la Constitución (STC 00008-2008-AI/TC, FJ 72 y 73).

134. En consecuencia, del hecho de que determinadas universidades posean autorización definitiva no se deriva que se encuentren exentas del deber de

garantizar educación de calidad. Tampoco se infiere que no deban adecuarse al nuevo régimen que impone la Ley Universitaria.

135. Respecto del alegato sobre una posible vulneración del principio de igualdad, cabe tener en cuenta que el Colegio de Abogados de Lima Norte no ofrece el término de comparación válido que se exige para determinar si existe la diferenciación realmente y si se encuentra o no justificada. Ello sin mencionar que, por las razones indicadas supra, no se aplicará solo a las nuevas universidades sino a todas ellas.

136. En cuanto al plazo de licenciamiento, corresponde señalar que haberlo fijado implica el ejercicio de una potestad discrecionalidad del legislador y, en todo caso, el plazo de seis años no se ha demostrado que resulte desproporcionado.

137. Por último, debe tomarse en cuenta que la supervisión de la calidad de la educación universitaria que este Tribunal Constitucional ordenara en su momento, para que sea eficaz, naturalmente que debe ser externa a las propias casas de estudio a evaluar. Además, no se ha demostrado que la regulación otorgada a este aspecto sea inconstitucional.

138. En conclusión, este Tribunal Constitucional entiende que, si la finalidad de tal superintendencia es la de asegurar, de modo permanente, la calidad de la educación universitaria, la temporalidad de la licencia y la posibilidad de disponer el cierre de aquellas universidades que no alcancen estándares mínimos de calidad no resultan medidas que puedan ser calificadas como inconstitucionales.

139. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.2.3. ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA SUNEDU

140. En relación con el artículo 14 de la ley impugnada, el Colegio de Abogados de Lima Norte, en el Expediente 00014-2014-P1, sostiene que "La SUNEDU ejecuta sus funciones en el ámbito nacional, público y privado. Con ello existirá una clara injerencia en todos los regímenes de la autonomía universitaria" (SIC). Por su parte, el Colegio de Abogados de Lima, en el Expediente 00019-2014-P1; y los ciudadanos en el Expediente 00007-2015-P1, han señalado que dicha disposición crea una dependencia directa con el Ministerio de Educación, lo cual neutraliza la capacidad de decisión de sus miembros y vulnera la autonomía universitaria.

141. Corresponde comenzar dejando establecido que el Ministerio de Educación tiene por misión la de "asegurar servicios educativos de calidad", y, en



consecuencia, es el ente rector encargado de conducir la política del Estado en la materia.

142. La autonomía de las universidades, como ya se ha dicho, se desenvuelve en el contexto de la Constitución y las leyes, sin que pueda concebirse las casas de altos estudios como islas desvinculadas del ordenamiento jurídico del Estado.

143. Además, cuando la ley impugnada establece que la SUNEDU ejecuta sus funciones conforme a las políticas y planes nacionales y sectoriales aplicables, y a los lineamientos del Ministerio de Educación, debe interpretarse que se refiere a ese papel rector, sin que corresponda que esos lineamientos sean de naturaleza ideológica o política.

144. Ahora bien, y aun cuando este Tribunal Constitucional procede a confirmar la constitucionalidad de este aspecto de la ley impugnada, desde un punto de vista abstracto (único que cabe analizar en un proceso de inconstitucionalidad), no puede descartar que *a posteriori* se presente la posibilidad de que tal inconstitucionalidad pueda producirse en el posterior desarrollo de determinados casos concretos. Aquello podría suceder si se diera el caso de que los lineamientos que el Ministerio de Educación vaya a emitir puedan llegar a interferir ilegítimamente en la autonomía universitaria, situación ante la cual, de presentarse, las juezas y los jueces ordinarios si se encontrarían en la plena facultad de controlar este aspecto en aquellos casos específicos que puedan ser sometidos a su conocimiento.

145. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.2.4. LAS FUNCIONES DE LA SUNEDU

146. Los Colegios de Abogados demandantes sostienen que el artículo 15 es inconstitucional, por cuanto le atribuye a la SUNEDU funciones generales, las cuales deben ser ejercidas con la debida independencia y autonomía del poder político.

147. De otro lado, los ciudadanos recurrentes, en el Expediente 00007-2015-PI, afirman que los numerales de esta disposición vulneran la autonomía universitaria, por cuanto se trata de competencias que deben ser ejercidas por las propias universidades.

148. El Colegio de Abogados de Lima, en el Expediente 00019-2014-PI, sostiene que "la autonomía universitaria constituye una suerte de independencia política del quehacer universitario respecto al Estado".



149. Tal concepción sobre la autonomía universitaria, con todo respeto, no se corresponde en absoluto con el contenido que este órgano de interpretación vinculante y control de la Constitución le adjudicara a dicha garantía institucional, y, por ende, no se comparte aquel alegato de impugnación relacionado con la presunta dependencia política de la SUNEDU respecto del Ministerio de Educación.

150. Como ya se ha señalado supra, la adscripción de un organismo a determinado sector no supone dependencia política, técnica o funcional. Además, las competencias asignadas por la ley a la SUNEDU se relacionan con el licenciamiento, la supervisión de la calidad y la fiscalización del destino de los recursos, entre otras.

151. Además, y como aquí también ya se mencionó, este Tribunal Constitucional, en el punto resolutivo 4 de la STC 00017-2008-AI/TC, sostuvo que el Estado debía crear una Superintendencia que resultara “objetivamente imparcial”, pero que, además, estuviese “supervisada eficientemente por el Estado”. En cuanto a sus competencias, sostuvo que debía evaluar a todas las universidades y sus filiales, añadiendo que “El ejercicio de estas competencias de evaluación externa no deberá dar lugar en ningún caso a violación de la autonomía universitaria, por lo que no podrán incidir en el ideario o visión de la universidad o en la libertad de cátedra de sus docentes, o en su organización estructural y administrativa”.

152. Las competencias incluidas en el artículo 15 de la ley impugnada parecen, en abstracto, correctamente alineadas con el contenido mínimo que en la sentencia mencionada se indicara, sin incidir en los aspectos expresamente proscritos.

153. Cabe aclarar que la ley impugnada no impide que las universidades puedan crear filiales, facultades o programas de estudio. La competencia de la SUNEDU, en este aspecto, queda constreñida a “Normar y supervisar las condiciones básicas de calidad” exigibles para que dicho proceso sea llevado a cabo.

154. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.2.5. ORGANIZACIÓN DE LA SUNEDU

155. El Colegio de Abogados de Lima impugna la estructura orgánica de la SUNEDU, y tanto dicho Colegio profesional como los Congresistas demandantes en el Expediente 00016-2014-AI impugnan la conformación del Consejo Directivo.

156. Al respecto, sostienen que la ley crea una estructura de órganos cuya independencia no está garantizada, y añaden que más de la mitad de los miembros del Consejo Directivo no se encuentran directamente relacionadas con las universidades.

157. Los alegatos relacionados con la conveniencia de determinada regulación no pueden ser atendidos por el Tribunal Constitucional, por cuanto su competencia en un proceso de inconstitucionalidad como este se limita al control abstracto de la conformidad de las disposiciones impugnadas con su parámetro constitucional.

158. El legislador ha establecido una estructura orgánica tripartita que comprende órganos de dirección, de administración y de línea. Añade la creación de una procuraduría pública y una oficina de ejecución coactiva.

159. Al respecto, cabe sostener que el alegato de vulneración de la autonomía universitaria mediante la existencia de la SUNEDU ya fue desestimado supra, y que la estructura propuesta no resulta inconstitucional.

160. En cuanto a la proximidad de los miembros del consejo directivo de la superintendencia con las universidades, este es un aspecto que no se encuentra constitucionalmente mandado, y, por ende, cae dentro del ámbito de discrecionalidad del legislador, sin que aquí se haya acreditado una situación de arbitrariedad o de falta de proporcionalidad.

161. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.2.6. FUNCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA SUNEDU

162. Todos los demandantes han cuestionado este aspecto, poniendo de relieve la facultad de denegar, suspender o cancelar las licencias para el funcionamiento de las universidades.

163. Conviene en este momento anotar que el Tribunal Constitucional peruano, en la antes aludida STC 00017-2008-AI/TC, ya estableció que debía crearse una Superintendencia encargada de evaluar universidades y sus filiales, porque estaba convencido de que aquellas que no alcanzaran estándares adecuados de calidad debían dejar de funcionar.

164. Aún más, en el punto resolutivo 4, literal b), numeral ii) del pronunciamiento al cual estamos haciendo referencia, este Tribunal añadió que, cuando en un



tiempo razonable, las universidades o sus filiales no alcancen el necesario de calidad educativa, “deberá procederse a su clausura y disolución”.

165. De otro lado, cuando la Ley establece la posibilidad de denegar, suspender o cancelar las licencias, resulta evidente que se requiere para ello de resolución motivada con fundamento en la calidad del servicio educativo, o en la comisión de infracciones que tengan prevista esa sanción, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley.

166. Estas medidas no intervienen en el derecho a la libertad de asociación, toda vez que no implican la disolución de una persona jurídica dedicada al quehacer universitario, sino solo la denegatoria o cancelación de la licencia otorgada a esa persona jurídica para el ejercicio de la actividad universitaria, pudiendo realizar cualquier otra que resulte ajustada a su objeto social.

167. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.2.7. DESIGNACIÓN DEL SUPERINTENDENTE

168. Los Colegios de Abogados demandantes en los Expedientes 00014-2014-PI/TC y 00019-2014-PI/TC sostienen que la designación del superintendente de la SUNEDU, a cargo del Ministerio de Educación, es inconstitucional, por cuanto ello, en su opinión, representa una clara intromisión política en el ámbito universitario.

169. Este Tribunal Constitucional entiende que del hecho de que uno de los poderes del Estado designe a determinados altos funcionarios no se deriva, necesariamente, que exista una relación de dependencia respecto de dicha instancia.

170. Cosa distinta a ello es la de garantizar que el procedimiento de designación en cada caso en particular debe garantizar que no exista interferencia política, especialmente si se trata del nombramiento de alguien que conduce una entidad competente para supervisar la labor de otras, y a quienes la Constitución les garantiza autonomía.

171. El Congreso de la República, por ejemplo, designa a los Magistrados del Tribunal Constitucional, al Defensor del Pueblo y a parte de los miembros del directorio del Banco Central de Reserva, respetando para ello un marco garantista previamente establecido, y esto no transforma a quienes fueron elegidos por el Congreso en representantes o funcionarios subordinados al poder político.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 56

172. Es más, cada uno de estos altos funcionarios, en su ámbito específico de acción, desempeña sus funciones con independencia y libre de presiones externas, por cuanto no existe una relación de subordinación a quien les eligió o designó.

173. Corresponde aquí también recordar que, por lo menos en el caso peruano, el Poder Ejecutivo designa a los Superintendentes de los organismos adscritos a los diferentes sectores, conforme se diera cuenta supra, y ello no supone una intervención política directa en el ámbito de los mencionados organismos.

174. De hecho, la Constitución y las leyes no solo garantizan nominalmente la independencia funcional de dichos órganos, sino que los configura con una estructura que hace posible tal independencia.

175. En el caso de la SUNEDU, el Superintendente se integra a un Consejo Directivo conformado por un representante del CONCYTEC, tres docentes y dos ciudadanos seleccionados por concurso público. Además, sus competencias personales, previstas en el inciso 2 del artículo *sub examine*, se limitan a la representación de la institución y a asegurar el normal desarrollo de sus funciones.

176. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.2.8. RÉGIMEN SANCIONADOR

177. Los Colegios de Abogados demandantes, en los Expedientes 00014-2014-PI/TC y 00019-2014-PI/TC, afirman que la regulación de las infracciones y sanciones que prevé el artículo 21 de la Ley impugnada resulta inconstitucional, por cuanto las sanciones van a estar a cargo de la SUNEDU, "que a su vez tendrá dependencia del Ministerio de Educación".

178. El principio de legalidad constituye a su vez una garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, expresamente consagrada por la Constitución en el literal d) del numeral 24 del artículo 2º, en cuanto establece que "Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley".

179. Este Tribunal Constitucional tiene resuelto que "no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el artículo 2, inciso 24, literal d), de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria | 57

segundo, en cambio, define la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeto a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementado a través de los reglamentos respectivos" (STC 00197-2010-AA, Fundamento Jurídico 5).

180. En esta materia aplica entonces aquella reserva de ley relativa. Por ende, no resulta inconstitucional que se derive al reglamento la tipificación de las infracciones, en tanto se ha fijado en la ley las conductas sancionables y la escala y los tipos de sanción.

181. Por último, cabe añadir que si se regula una actividad con miras a garantizar la calidad del servicio público, resulta necesario dotar al organismo supervisor de las herramientas necesarias para corregir las infracciones que se adviertan en su ámbito específico.

182. De otro lado, y como es obvio, las resoluciones de sanción deberán estar debidamente motivadas, y la sanción que se imponga debe resultar proporcional a la naturaleza y gravedad de la infracción en que haya incurrido la universidad.

183. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

B.2.3 ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN DE LA SUNEDU CON OTRAS INSTITUCIONES

184. Los Colegios de Abogados demandantes, en los Expedientes 00014-2014-PI/TC y 00019-2014-PI/TC, impugnan los artículos 22 y 23 de la Ley Universitaria. Consideran que la SUNEDU estará sobre todas las universidades "para gobernarlas con sus normas y procedimientos" (Contestación del Colegio de Abogados de Lima Norte), y porque la supervisión de la Calidad se adjudica a un "ente ajeno a la universidad que depende del poder político" (Contestación del Colegio de Abogados de Lima).

185. Cuando este Tribunal Constitucional dictó la STC 00017-2008-AI/TC, tuvo especialmente en cuenta la ausencia de supervisión entonces existente, al sostener que estaba acreditado que "el Estado no ha adoptado las medidas necesarias para cumplir cabalmente con su deber constitucional de garantizar una educación universitaria de calidad" (Fundamento Jurídico 210).

186. A fin de enfrentar esos problemas, este Tribunal dispuso que debía crearse "una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado" y, por lo tanto, estableció que dicha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria | 58

autoridad tenga el carácter de “autoridad central de supervisión”. Eso es lo que hace el artículo 22 de la ley impugnada, y, por ende, no resulta contrario a la Constitución.

187. En cuanto a la “dependencia del Ministerio de Educación” de la SUNEDU, corresponde tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 12 de la ley analizado supra, la SUNEDU es un órgano técnico especializado que ha sido diseñado con “autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa”, y que la adscripción formal a un sector no resulta inconstitucional conforme se declarara más arriba.

188. En mérito a lo expuesto, el establecimiento de mecanismos de articulación y coordinación de la SUNEDU con otras entidades del Poder Ejecutivo, o con los gobiernos regionales o locales no resulta contrario a la Constitución, y por ende, cae dentro del ámbito de decisión del legislador.

189. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.3. LA CREACIÓN Y LICENCIAMIENTO DE UNIVERSIDADES Y FACULTADES

190. Respecto de la creación y licenciamiento de universidades, se han impugnado los artículos 27 y 28 de la ley. La constitucionalidad de estos artículos debe entonces ser analizada individualmente.

D.3.1. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE UNIVERSIDADES

191. El Colegio de Abogados de Lima Norte sostiene que la previsión del artículo 27 es inconstitucional, por cuanto solo podrán operar aquellas universidades, facultades o programas que la SUNEDU considere necesarias. Ello, en su opinión, viola la autonomía universitaria y limita los derechos fundamentales de las personas y de la libertad de estudiar y elegir. En mérito a lo expuesto, el Colegio de Abogados de Lima Norte concluye señalando que “se estudiará lo que la SUNEDU decida”.

192. Conviene en este momento anotar que la disposición impugnada presenta los requisitos básicos que los promotores deben contemplar en los instrumentos de planeamiento para la creación de una universidad.

193. Mediante el primero de ellos, incluido en el numeral 27.1, se incluye el deber de “Garantizar la conveniencia y pertinencia con las políticas nacionales y regionales de educación universitaria”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria | 59

194. Este Tribunal Constitucional tiene resuelto que en una economía social de mercado, el derecho a la libertad de empresa, junto con los derechos a la libre iniciativa privada, a la libertad de comercio, a la libertad de industria y a la libre competencia, son considerados como base del desarrollo económico y social del país, y como garantía de una sociedad democrática y pluralista. Coincidentemente con esta concepción, la Constitución, en su artículo 60, reconoce expresamente el pluralismo económico, y que la empresa tiene las características de promotora del desarrollo y sustento de la economía nacional (STC 01963-2006-AA/TC).

195. La libertad de empresa constituye, entonces, un principio que garantiza el derecho de todas las personas de participar en la vida económica de la nación (inciso 17 del artículo 2 de la Constitución). Los denominados poderes públicos no sólo deben respetar esa decisión, sino que, además, deben orientarla, estimularla y promoverla, conforme lo señalan los artículos 58 y 59 de la Constitución.

196. De otro lado, en la STC 01405-2010-PA/TC se ha sostenido que, cuando el artículo 59 de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de empresa, está garantizando a todas las personas una libertad de decisión no solo para crear empresas (libertad de fundación de una empresa). Por ende, la libertad de empresa, además de ser necesaria para actuar en el mercado (libertad de acceso al mercado), es también relevante para establecer los propios objetivos de cada empresa (libertad de organización del empresario) y dirigir y planificar su actividad (libertad de dirección de la empresa) en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado, así como la libertad de cesación o de salida del mercado (Fundamento Jurídico 15).

197. Como lógica consecuencia de lo expuesto, dicha libertad de empresa debe desenvolverse en el marco de la Constitución y la ley, recabando las licencias y autorizaciones que resulten indispensables para el desenvolvimiento de cada actividad.

198. Corresponde, entonces, también tener presente que el artículo 15 de la Constitución garantiza que toda persona, natural o jurídica tiene el derecho "de promover y conducir instituciones educativas". Tal actividad debe desarrollarse en las condiciones previstas por el legislador, ya que, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 18, "La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento".

199. Naturalmente que si de lo que se trata es de autorizar la creación de instituciones de educación, las condiciones que se vayan a establecer no pueden referirse a un control de carácter ideológico o político, pues, en tal



caso, inconstitucionalmente se estaría queriendo controlar desde el Estado aquello que puede o no ser estudiado, analizado o puesto en tela de juicio.

200. En ese sentido, debe tenerse claro que si lo que se exige a los promotores de las universidades es que garanticen, y no que propendan o tiendan, sino que aseguren, la “conveniencia” o “pertinencia” de crear la institución, y si la autoridad administrativa utiliza como parámetro las “políticas nacionales”, podría decidir que determinada casa de estudios es impertinente o que su ideario resulta inconveniente. De allí la relevancia de reiterar que, y bajo ningún concepto, los criterios para determinar la conveniencia o pertinencia de los instrumentos de planeamiento utilizados en la creación de universidades puedan ser de naturaleza ideológica o interferir con la libertad de cátedra de los docentes o el ideario de las universidades.

201. El resto de los requisitos establecidos en el artículo 27 de la Ley Universitaria, los cuales exigen vincular la oferta educativa propuesta a la demanda laboral y demostrar la disponibilidad de recursos humanos y económicos para el inicio y la sostenibilidad de la institución, no se revelan contrarios a la Constitución.

202. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda respecto del numeral 27.1 de la ley universitaria.

D.3.2. LICENCIAMIENTO DE UNIVERSIDADES

203. El Colegio de Abogados de Lima Norte, en el Expediente 00014-2014-PI/TC; y los Congresistas demandantes, en el Expediente 00016-2014-PI/TC, sostienen la inconstitucionalidad del artículo 28, por cuanto afectaría la autonomía universitaria y constituiría un requisito irrazonable para universidades en formación.

204. La disposición impugnada en este apartado introduce las condiciones básicas para que la SUNEDU acuerde el licenciamiento de las universidades. Entre ellas incluye objetivos académicos, previsiones económicas y financieras, infraestructura y equipamiento, 25 % de docentes a tiempo completo y las líneas de investigación a ser desarrolladas, entre otras.

205. Como ya se ha desarrollado en el punto precedente, el derecho “de promover y conducir instituciones educativas” solo puede desarrollarse en las condiciones previstas en la ley, de acuerdo con la expresa previsión del artículo 18 de la Constitución.

206. Las condiciones para el licenciamiento que contiene el artículo *sub examine* no resultan, en abstracto, contrarias a la Constitución, por cuanto no se



encuentran constitucionalmente prohibidas, ni resultan irrazonables o desproporcionadas.

207. Más bien, y por el contrario, el derecho de acceder a una educación superior de calidad presupone la existencia de universidades que posean planes de estudio e infraestructura adecuados, docentes dedicados a la actividad académica y líneas de investigación en las diferentes ramas del conocimiento.

208. Sin embargo, este último requisito, relacionado con la existencia de líneas de investigación, no podrá ser controlado con criterio ideológico o político.

209. Este Tribunal Constitucional tiene resuelto que la autonomía universitaria se manifiesta también en el plano académico, y en este aspecto "Implica la potestad autodeterminativa para fijar el marco del proceso de enseñanza-aprendizaje dentro de la institución universitaria. Ello comporta el señalamiento de los planes de estudios, programas de investigación, formas de ingreso y egreso de la institución, etc" (STC 04232-2006-AA/TC, Fundamento Jurídico 28).

210. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.4. ORGANIZACIÓN ACADÉMICA

211. Respecto al capítulo de la organización académica, los colegios de abogados demandantes en los Expedientes 00014-2014-PI/TC y 00019-2014-PI/TC, solo han impugnado el artículo 35, relacionado con la creación de facultades y escuelas profesionales. Los ciudadanos, en el Expediente 00007-2015-PI, añaden la de los artículos 39 y 40.

212. Los demandantes afirman que dichas disposiciones resultan inconstitucionales, por cuanto afectan la autonomía universitaria en su dimensión normativa y académica al limitar el régimen de estudios y el curricular.

213. Como ya se sostuvo, la creación de la SUNEDU, como órgano especializado con competencia para llevar a cabo la supervisión de la calidad de la educación universitaria, no resulta contraria a la Constitución. Por ende, la determinación de los estándares de calidad exigibles es una competencia inherente a su función específica.

214. Este Tribunal Constitucional entiende que el artículo 35, en abstracto, no es contrario a la Constitución.



215. En relación con el artículo 39, se advierte que remite al estatuto de cada universidad la regulación del régimen de estudios, y si bien no fija un criterio universal estándar, señala que debe optarse “preferentemente” bajo el sistema semestral, por créditos y con currículo flexible.
216. Queda claro, entonces, que no se impone un diseño curricular determinado. Es más, la disposición impugnada establece que las modalidades de estudio pueden ser diversas, incluyendo aquellas que califica como presencial, semipresencial o a distancia.
217. De otro lado, la regulación sobre las condiciones de carga horaria y la configuración del crédito académico, por su parte, no se revela contrarias a la Constitución.
218. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en el extremo relacionado con el artículo 139 de la Ley 30220.

D.5. GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD

219. Respecto al capítulo relacionado con el gobierno de las universidades, se han impugnado los artículos 56, 57, 59 y 78 de la ley. Debe analizarse por separado la inconstitucionalidad de la regulación de la Asamblea Universitaria y sus atribuciones, y, luego, la disposición relacionada con las competencias del Consejo Universitario.

D.5.1. LA ASAMBLEA UNIVERSITARIA Y SUS ATRIBUCIONES

220. El Colegio de Abogados de Lima Norte, en el Expediente 00014-2014-PI/TC, impugna el artículo 57 de la ley, por considerar que vulnera la autonomía universitaria. Por su parte, los Congresistas, en el Expediente 00016-2014-PI, sostienen que los artículos 56 y 57.6 resultan inconstitucionales, por cuanto vulneran la autonomía universitaria.
221. En relación con la Asamblea Universitaria, surge del texto de la disposición que se encuentra integrada por representantes de todos los sectores de la comunidad universitaria, incluyendo a las autoridades electas, profesores, estudiantes, graduados e incluso de los trabajadores administrativos.
222. Esta regulación adoptada por la ley universitaria, y en particular, la participación de los estudiantes, que es el aspecto impugnado por los Congresistas, no resulta contraria a la Constitución, por cuanto el legislador democrático puede modificar el régimen al que deben sujetarse las instituciones que imparten educación superior.



223. Este Tribunal Constitucional entiende que la incorporación de los estudiantes en la Asamblea Universitaria le da voz a uno de los actores principales de la vida académica y, por ende, no resulta prohibida por la Constitución.

224. En relación con las atribuciones de la Asamblea Universitaria, los demandantes apuntan que la fiscalización por parte de la Contraloría no puede incluir a las universidades privadas, pues se desnaturalizaría la función de aquel órgano constitucional.

225. En primer lugar, corresponde señalar que la fiscalización establecida en la Ley es interna, es decir, llevada a cabo por una comisión cuyos miembros forman parte de la comunidad universitaria, de modo que no prevé en este caso la intervención de la Contraloría.

226. La disposición que venimos analizando establece a continuación que los resultados de dicha fiscalización son comunicados a la Contraloría y a la SUNEDU. Como ya se ha puesto de relieve más arriba, las eventuales deficiencias de técnica legislativa como esta no dan lugar a la declaración de inconstitucionalidad. Ello en mérito a que queda claro que los resultados de la fiscalización se informarán a la Contraloría y a la SUNEDU en el caso de las universidades públicas, y solo a la segunda en el caso de las privadas.

227. Por otra parte, la inclusión de medidas de fiscalización a cargo de los miembros de la propia comunidad universitaria resulta importante, por cuanto algunas casas de altos estudios manejan recursos públicos y otras gozan de beneficios tributarios, existiendo interés de la comunidad de que se lleve a cabo una correcta inversión de esos recursos en finalidades educativas.

228. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.5.2. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO UNIVERSITARIO

229. El Colegio de Abogados de Lima Norte, en el Expediente 00014-2014-PI/TC, impugna el inciso 3° del artículo 59 de la Ley por vulnerar la autonomía universitaria.

230. Dicha disposición establece que la aprobación del presupuesto general de la universidad, su plan anual de adquisiciones y la autorización de contratos, entre otros aspectos que atañen a su economía, serán aprobados por el Consejo Universitario, que, como es obvio, es un órgano interno de gobierno de las universidades.



231. En mérito a lo expuesto, surge que la disposición no puede ser considerada lesiva de la autonomía, por cuanto la aprobación de dichos instrumentos de gestión es acordada por los órganos de la propia universidad.

232. Señalan los demandantes que en su opinión la medida afecta, además, el derecho a la libertad de empresa y la libertad de contratación. En torno al primero de dichos derechos, este Tribunal Constitucional ha dejado establecido que garantiza que todas las personas tengan “[...] una libertad de decisión no sólo para crear empresas (libertad de fundación de una empresa), y por tanto, para actuar en el mercado (libertad de acceso al mercado), sino también para establecer los propios objetivos de la empresa (libertad de organización del empresario) y dirigir y planificar su actividad (libertad de dirección de la empresa) en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado, así como la libertad de cesación o de salida del mercado” (STC 03116-2009-PA/TC, 00032-2010-PI/TC, 01405-2010-PA/TC, 03075-2011-PA/TC, entre muchas otras).

233. Como es evidente, la disposición contenida en la Ley no afecta el derecho de dirigir y planificar la actividad de la empresa por cuanto, como ya se pusiera de relieve, son los órganos internos de la propia universidad los que aprueban los instrumentos de gestión.

234. En relación con la libertad de contratación, este Tribunal Constitucional ha señalado que comprende la posibilidad de decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al coperante. Asimismo, incluye la potestad para decidir, de común acuerdo, la materia objeto de regulación contractual (STC 00008-2003-AI/TC, Fundamento Jurídico 26, apartado b).

235. En este caso, como en el anterior, corresponde tomar en cuenta que la celebración de contratos es decidida por los órganos de la propia universidad. En consecuencia, tampoco se vulnera el derecho a la libertad de contratación.

236. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.5.3. REMUNERACIONES Y DIETAS

237. Los Congresistas, en el Expediente 00016-2014-PI, sostienen que el artículo 78 resulta inconstitucional, por cuanto contiene una prohibición genérica que afecta a las universidades que posean una organización societaria. Añaden que en este tipo de universidades es factible que los altos funcionarios perciban dietas, y que la prohibición significa establecer una diferenciación carente de sustento jurídico que afecta el principio de igualdad.



238. La Constitución no garantiza que el ejercicio de cargos que supongan una función de carácter representativo tenga que ser remunerado, ni proscribe que la realización de tales tareas sea *ad honorem*.

239. Por supuesto que nadie puede ser compelido a realizarlas, pero en este caso los sujetos involucrados; dicho con otras palabras, los “miembros de los órganos de gobierno de la universidad”, han postulado su candidatura para desarrollar la función y, en consecuencia, decidieron voluntariamente brindar su aporte desinteresado a la función académica.

240. Por otra parte, para que pueda hablarse de una vulneración del principio de igualdad se requiere demostrar el tratamiento diferenciado y la ilegitimidad del mismo. Al respecto, se ha señalado que “La identificación de tal diferenciación jurídicamente relevante se realiza mediante la comparación. Ella comporta un análisis del trato que se cuestiona con un objeto, sujeto, situación o relación distintos. Su finalidad es identificar que a supuestos iguales se haya previsto consecuencias jurídicas distintas, o si se ha realizado un trato semejante a situaciones desiguales. En el juicio de igualdad, ese objeto, sujeto, situación o relación con el cual se realiza el contraste, se denomina término de comparación (*tertium comparationis*)” (STC 00035-2010-AI/TC, Fundamento Jurídico 30).

241. En el presente caso, la demandante no ofrece un término de comparación válido, ni demuestra que en la prohibición de que los miembros de los órganos de gobiernos de todas las universidades perciban dietas exista un tratamiento discriminatorio.

242. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.6. DOCENCIA UNIVERSITARIA

243. El Colegio de Abogados de Lima, en el Expediente 00019-2014-PI/TC; los Congresistas, en el Expediente 00016-2014-PI, y los ciudadanos, en el Expediente 00007-2015-PI, impugnan el artículo 84 de la ley Universitaria por diversas razones.

244. El Colegio de Abogados de Lima señala que dicha disposición afecta el régimen administrativo de las universidades, y, en consecuencia, en su opinión, vulnera la autonomía universitaria. Añade que, además, se viola el principio de igualdad ante la ley de los docentes de las universidades públicas, por cuanto diferencia arbitrariamente respecto de los docentes de las universidades privadas, así como el derecho al trabajo.



245. Por su parte, los congresistas sostienen que el plazo para el nombramiento de los docentes de las universidades públicas es contrario al artículo 40 de la Constitución, mientras que en el caso de los docentes de las universidades privadas vulnera el derecho al trabajo y a la protección contra el despido arbitrario. Por último, los ciudadanos afirman que vulnera el derecho al trabajo y el principio de interdicción de la arbitrariedad.
246. Como ya se ha puesto de relieve, este Tribunal Constitucional señaló que existía un estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema educativo universitario relacionado con la calidad de la educación, y, en ese sentido, la evaluación de los docentes no puede ser considerada una medida inconstitucional.
247. La regulación introducida en el primer párrafo del artículo 84 de la ley no fija un criterio arbitrario para la separación de los docentes, por cuanto esta solo se dispondrá cuando el profesor no supere un procedimiento de evaluación del mérito académico, la producción científica, lectiva y de investigación.
248. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda respecto del primer párrafo del artículo 84 de la Ley Universitaria.
249. A continuación, deberá examinarse la legitimidad del límite de edad establecido en el cuarto párrafo del presente artículo, determinando si constituye una intromisión desproporcionada en la autonomía universitaria o una forma de discriminación arbitraria.
250. En relación con el primero de estos aspectos, el alegato de los demandantes se centra en sostener que solo las universidades, en ejercicio de su autonomía administrativa, pueden determinar los límites para el desarrollo de la docencia.
251. Como ya ha sostenido este Tribunal, el ejercicio de la autonomía universitaria se manifiesta en la potestad de autorregulación de las casas de altos estudios, pero sujeta al marco de la Constitución y la ley. Al respecto, ha sostenido que dicha autonomía "[...] puede ser objeto de una 'determinación legislativa' en cuanto a su extensión, siempre que ésta respete y permita desarrollar las ideas nucleares y los contenidos esenciales que la Constitución ha fijado sobre la materia".
252. En tanto y en cuanto el constituyente no ha fijado un límite de edad para el ejercicio del cargo de docente ordinario, ni ha prohibido el establecimiento de dicho límite. Por ende, e independientemente de cualquier otra consideración, el mismo deviene en constitucionalmente posible.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria

67

253. Cabe tomar en cuenta que una medida de esta naturaleza viabiliza el derecho de acceso a la función pública de nuevos cuadros, favoreciendo además la movilidad y el ascenso de los profesores ordinarios.

254. Este Tribunal ha señalado que “[...] una interpretación constitucionalmente adecuada del concepto ‘función pública’ exige entenderlo de manera amplia, esto es, desde el punto de vista material como el desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado. La determinación de este aspecto ha de efectuarse casuísticamente. No obstante, en vía de principio, pueden ser considerados como tales cargos el de los servidores públicos, en general, de conformidad con la Ley de la materia, de los profesores universitarios, los profesores de los distintos niveles de formación escolar preuniversitaria, servidores de la salud, servidores del cuerpo diplomático y, ciertamente, jueces y fiscales” (STC 00025-2005-AI/TC, Fundamento Jurídico 51).

255. Estando a lo expuesto, se puede concluir que la medida adoptada constituye el ejercicio de una potestad del legislador que permite realizar una finalidad constitucionalmente legítima sin que se revele como desproporcionada por cuanto la ley no veda la posibilidad de que continúe realizando la actividad.

256. Y es que un profesor (a) universitario (a) con más de setenta años podrá continuar desarrollando la docencia, pero en la categoría de extraordinario. Para ello deberá efectuarse una evaluación de su mérito académico y de su producción científica, lectiva y de investigación.

257. Cabe concluir entonces que el límite de edad para el ejercicio de la docencia dentro de la categoría de ordinario no resulta inconstitucional, en tanto en esta ley no impide la realización del derecho de acceso a la función pública y del ascenso dentro de la misma.

258. Tampoco cabe hablar de discriminación entre docentes de universidades públicas y privadas, por cuanto no cabe aplicar a los segundos la lógica relacionada con la función pública.

259. Ahora bien, corresponde anotar que en relación con los docentes extraordinarios, el inciso 2 del artículo 80 de la ley establece que son “eméritos, honorarios y similares dignidades que señale cada universidad”.

260. Los profesores eméritos son aquellos que no se encuentran en actividad, pero reciben un reconocimiento relacionado con el mérito inherente a una trayectoria científica especialmente relevante. Por su parte, los profesores honorarios son personalidades destacadas de una especialidad a las que se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

confiere el título de docente de una universidad, pero que no desempeñan sino accidentalmente la docencia en aquella universidad que le acordó el grado.

261. Lo mismo cabría decir de otros tipos de docentes extraordinarios, toda vez que la ley no cierra la categoría en los mencionados precedentemente sino que añade a "similares dignidades", como los invitados o visitantes.

262. Sin embargo, cabe advertir que en la enumeración consignada expresamente en la Ley no se incluye a los profesores mayores de setenta años cuya continuación en la docencia es constitucional y legalmente posible, dependiendo el pase a la categoría de extraordinario de la decisión autónoma de cada universidad.

263. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.7. CALIDAD DEL EJERCICIO PROFESIONAL

264. Los Congresistas, en el Expediente 00016-2014-PI, sostienen que el artículo 109 resulta inconstitucional, por cuanto la Ley pretende que las universidades vigilen la calidad del servicio que prestan sus egresados, lo que vendría a resultar de competencia de los colegios profesionales.

265. Corresponde comenzar poniendo de relieve que la disposición impugnada establece el deber de "mantener una actitud vigilante" y lo encomienda tanto a las universidades privadas como a los colegios profesionales.

266. Respecto de estos últimos, este Tribunal Constitucional tiene resuelto que cumplen una función relevante por cuanto suponen "[...] una garantía, frente a la sociedad, de que los profesionales actúan correctamente en su ejercicio profesional. Pues, en último extremo, las actuaciones profesionales afectan directamente a los propios ciudadanos que recaban los servicios de los profesionales, comprometiendo valores fundamentales como la vida, la salud, la integridad física, la seguridad, la libertad, el honor, (...) que los ciudadanos confían a los profesionales. Semejante entrega demanda por la sociedad el aseguramiento de la responsabilidad del profesional en el supuesto de que no actúe de acuerdo con lo que se considera por el propio grupo profesional, de acuerdo con sus patrones éticos, como correcto o adecuado" (STC 00010-2006-AI/TC, Fundamento Jurídico 14).

267. Ahora bien, del hecho de que los colegios profesionales cumplan una finalidad tan apreciable, no se deriva que las universidades no puedan



coadyuvar al logro de la excelencia académica de los profesionales manteniendo una “actitud vigilante”, que es todo cuanto exige la Ley 30220.

268. Como es obvio, el espíritu de la ley se encuentra orientado a que las universidades no se desentiendan del desarrollo del ejercicio profesional de sus graduados, sin perjuicio de las medidas que pueda adoptar la SUNEDU. Esta actitud vigilante no resulta en absoluto inconstitucional. Es más, permitirá que las universidades, entre otras cosas, perciban mejor cuáles serán los ajustes que deben realizar en sus respectivos planes de estudios.

269. La disposición añade que tanto las universidades como los colegios profesionales deben establecer mecanismos orientados a realizar dos actividades específicas, como son las de “supervisar” y “promover” el ejercicio eficiente de su profesión.

270. Este Tribunal Constitucional entiende que no se encuentra constitucionalmente proscrita la posibilidad de que las universidades colaboren con los colegios profesionales en la realización de sus finalidades, particularmente en lo concerniente al desenvolvimiento de la actividad profesional por parte de sus graduados.

271. En ese mismo sentido, si las universidades, en el contexto de sus actividades de supervisión y promoción, advirtiesen que sus egresados incurren en malas prácticas o delitos podrán formular la denuncia correspondiente ante el Colegio o el Ministerio Público, respectivamente.

272. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.8. REGULACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS

273. Respecto al capítulo relacionado con la universidad privada, se han impugnado los artículos 115, 116, 120 y 121 de la ley, debiendo analizarse por separado la pretensión de inconstitucionalidad de cada una de ellas.

D.8.1. DEFINICIÓN

274. El Colegio de Abogados de Lima Norte, en el Expediente 00014-2014-PI/TC impugna el artículo 115 de la ley pues cuestiona el requisito de contar con autorización de la SUNEDU para comenzar las actividades. Además, cuestiona el inciso 1 de esa norma en cuanto establece que la persona jurídica promotora solo puede fundar una única universidad ya que, sostiene, vulneran el principio de autonomía universitaria, la libre iniciativa privada y la libertad de empresa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 70

275. Por su parte, los Congresistas, en el Expediente 00016-2014-PI, sostienen que el inciso 1º del artículo 115 limita absurdamente a la persona jurídica promotora de una institución universitaria a que promueva solo una universidad, lo que puede afectar el acceso de los alumnos a la educación superior.

276. Corresponde entonces analizar por separado las dos impugnaciones contenidas en el alegato de los demandantes. En primer lugar, la relacionada con la autorización previa de la SUNEDU para el inicio de actividades; y en segundo término, el requisito de que cada promotor privado solo puede formar una universidad.

277. Como aquí ya se sostuviera, la autonomía universitaria no puede ser asociada con autarquía, y se desenvuelve en el marco de la ley. En el caso específico de la autorización de funcionamiento el segundo párrafo del artículo 18 establece que "La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento".

278. Dicho con otras palabras, en esta materia el constituyente ha derivado en el legislador aquellas condiciones necesarias para autorizar el funcionamiento de las universidades, de modo que la regulación de este aspecto, en principio, no puede ser considerada inconstitucional.

279. En cuanto al cuestionamiento relacionado a que la autorización esté a cargo de la SUNEDU, esto tampoco resulta inconstitucional, por cuanto es la entidad responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, en los términos del artículo 13 cuya constitucionalidad se resolviera supra.

280. Corresponde entonces analizar ahora si la disposición del inciso 1 del artículo 115 incide en el derecho a la libertad de empresa y, en su caso, determinar si esa intervención resulta desproporcionada.

281. Este Tribunal Constitucional tiene resuelto que "[...] cuando el artículo 59 de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de empresa está garantizando a todas las personas una libertad de decisión no sólo para crear empresas (libertad de fundación de una empresa), y por tanto, para actuar en el mercado (libertad de acceso al mercado), sino también para establecer los propios objetivos de la empresa (libertad de organización del empresario) y dirigir y planificar su actividad (libertad de dirección de la empresa) en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado, así como la libertad de cesación o de salida del mercado" (STC 01405-2010-AA/TC, Fundamento Jurídico 15).



282. La disposición del inciso 1º del artículo 115 de la ley universitaria, al limitar la cantidad de universidades que puede promover una persona jurídica, puede suponer alguna forma de incidencia en el ejercicio del derecho de acceso al mercado. Por ende, debe ser examinada a la luz del test de proporcionalidad al que recurriera este Tribunal Constitucional en diversos casos para resolver un conflicto entre principios constitucionales.
283. Conviene entonces tener presente que de las contestaciones de las demandas surge que la medida cuestionada tiene por objeto lograr un razonable equilibrio entre el acceso a la educación universitaria y la calidad de la oferta educativa. Este estado de cosas que el legislador pretende conformar tiene la finalidad de garantizar el derecho a una educación universitaria de calidad.
284. Conviene entonces anotar que este Tribunal Constitucional tiene resuelto que “(...) amplitud de acceso y calidad de la oferta educativa, son dos exigencias constitucionales de primer orden que no pueden ser desatendidas y entre las que hay que privilegiar un razonable equilibrio. Así, en procura de garantizar el acceso a la educación, no es posible permitir y menos aún promover la apertura indiscriminada de centros educativos que no garantizan ciertos estándares de calidad educativa. Como tampoco resulta razonable que ante la constatación de la baja calidad de la educación impartida, el Estado opte por la llana prohibición de la apertura de centros educativos” (STC 00017-2008-AI, Fundamento Jurídico 14).
285. Siendo las cosas de este modo, corresponde determinar, en primer lugar, si la medida adoptada es idónea para realizar la finalidad. Al respecto, cabe sostener que la exigencia de que la persona jurídica promotora se dedique exclusivamente a la creación de una única universidad parece promover razonablemente la finalidad buscada, favoreciendo la concentración de los recursos en el logro de la excelencia académica.
286. En segundo término, es necesario examinar el subprincipio de necesidad. Dicho con otros términos, corresponde analizar si existen medidas alternativas que resulten menos lesivas respecto del derecho intervenido y que permitan, simultáneamente, alcanzar la misma finalidad. Este Tribunal Constitucional no advierte que existan medidas alternativas que permitan promover la excelencia de la educación universitaria con la misma intensidad que la que permitiría la disposición analizada.
287. Por último, habrá que resolver si se respeta una proporcionalidad en sentido estricto aplicando lo que la doctrina ha denominado la “fórmula del peso”. Aquello implica establecer que, cuanto mayor sea el nivel de restricción que



se imponga a uno de los principios, mayor debe ser el nivel de satisfacción del principio que juega en sentido contrario.

288. Aplicando esta fórmula al presente caso, cabría sostener que cuanto mayor sea el nivel de restricción del derecho de acceder al mercado (principio intervenido), mayor debe ser el nivel de satisfacción del derecho a una educación universitaria de calidad (principio interviniente).

289. La intensidad de la restricción del principio intervenido en este caso parece leve por cuanto no se impide acceder a la oferta de educación superior. Ello en mérito a que toda persona puede constituir una persona jurídica bajo la forma asociativa o societaria que se desenvuelva en ese campo. Además, el impedimento alcanza exclusivamente a la potestad de que una misma persona jurídica (y el promotor puede integrar diversas personas jurídicas) pueda crear una segunda universidad.

290. En cuanto al nivel de satisfacción del principio interviniente, relacionada con el acceso a una educación universitaria de calidad, el Tribunal Constitucional entiende que la especialización y concentración de la inversión en la actividad educativa conduce a satisfacer de un modo elevado el derecho de acceso a una educación universitaria de calidad.

291. De lo expuesto surge que la medida adoptada por el legislador en el inciso 1 del artículo 115 de la ley universitaria no se ha demostrado como desproporcionada. En consecuencia, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.8.2. BIENES Y BENEFICIOS

292. El Colegio de Abogados de Lima Norte, en el Expediente 00014-2014-PI/TC, impugna el inciso 3° del artículo 116 de la ley, por considerar que vulnera el principio de autonomía universitaria.

293. Justo es anotar que no cuestiona todos los aspectos de la disposición, sino que se refiere exclusivamente al tema relacionado con la supervisión de los programas de reinversión por parte de la Sunat y la SUNEDU, lo que, según su opinión, genera una duplicidad de funciones que resulta contraria a la Constitución.

294. Este Tribunal ha desarrollado supra, y por ello aquí da por reproducidos, los ámbitos que alcanza la autonomía universitaria, y la posibilidad de que órganos del Estado supervisen los planes de reinversión no interfiere en absoluto con la misma.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

295. Por otro lado, el artículo 19 de la Constitución en su tercer párrafo dispone que “La ley establece los mecanismos de fiscalización a que se sujetan las mencionadas instituciones [universitarias]”. Dicho con otros términos, se señala que la fiscalización prevista en la ley impugnada constituye una manifestación de la potestad autorizada por el constituyente en la disposición indicada.

296. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.8.3. PROGRAMAS DE INVERSIÓN

297. El Colegio de Abogados de Lima Norte, en el Expediente 00014-2014-PI/TC impugna el artículo 120 de la ley por considerar que vulnera el principio de autonomía universitaria.

298. Sin embargo, corresponde precisar que su impugnación se centra en el inciso 1 de dicha disposición, en cuanto dispone la presentación del informe anual de reinversión por parte de las universidades privadas (tanto asociativas como societarias), y afirma que ello vulnera el principio de la autonomía universitaria.

299. En primer lugar, corresponde tomar en cuenta que la disposición establece el deber de presentar un informe a la SUNEDU y a la autoridad tributaria respecto del cumplimiento de la inversión de los recursos en fines educativos. En nuestra opinión, tal medida de transparencia no colisiona con alguno de los aspectos propios de la autonomía universitaria.

300. De otra parte, como ya se ha señalado supra, la inafectación de impuestos directos e indirectos supone reasignar una parte de los ingresos públicos. Ello viene de la mano con tener no solo la potestad, sino también el deber de materializar los mecanismos de control que permitan supervisar la legitimidad de la aplicación del beneficio.

301. Finalmente, corresponde tomar en cuenta que las instituciones ante las que se presenta el informe tienen directa relación con el contenido del mismo, ya que se trata del ente rector en materia tributaria y la Superintendencia de Educación Universitaria.

302. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 74

D.8.4. FACULTADES Y PROHIBICIÓN DE CAMBIO DE PERSONERÍA JURÍDICA

303. El Colegio de Abogados de Lima Norte, en el Expediente 00014-2014-PI/TC impugna el artículo 121 de la ley, por considerar que vulnera el principio de autonomía universitaria.
304. Por su parte, los Congresistas, en el Expediente 00016-2014-PI, sostienen que el artículo 121 de la ley resulta inconstitucional, por cuanto en su opinión vulnera el “derecho a la inversión privada en el sector educación”, así como las libertades de empresa y contratación. Añaden que vulnera también el derecho al trabajo.
305. A juicio de este Tribunal la disposición impugnada introduce una limitación del cambio de personería jurídica, pero tan solo en el sentido de la forma asociativa a la societaria. Como es evidente, el legislador pretende que las instituciones que fueron promovidas como asociaciones con fines educativos se conviertan en sociedades comerciales con fines lucrativos.
306. La disposición impugnada pretende, entonces, favorecer la calidad educativa orientando a los promotores privados que adoptaron la forma asociativa a mantener su finalidad educativa.
307. En ese sentido, no resulta contrario a la Constitución que se limite la posibilidad de que quienes concibieron a la educación como un fin (adoptando la forma asociativa), no puedan luego convertirla en un medio para realizar un negocio.
308. La Constitución reconoce el pluralismo económico y admite actores públicos y privados, asociativos o societarios. Ahora bien, y con la finalidad de favorecer la calidad de la oferta en materia de educación universitaria, la ley establece que quienes se orientaron por la finalidad educativa no podrán más tarde convertirla en una actividad comercial.
309. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.9. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS, MODIFICATORIAS, FINALES Y DEROGATORIAS

310. Respecto de las Disposiciones Complementarias Transitorias, Modificatorias, Finales y Derogatorias, se han impugnado las Disposiciones Complementarias Transitorias Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Decimoprimera y la Disposición Complementaria Final Sexta. Debe entonces



analizarse por separado la pretensión de inconstitucionalidad de cada una de ellas.

D.9.1. PROCESO DE ADECUACIÓN DEL GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

311. El Colegio de abogados de Lima Norte, en el Expediente 00014-2014-PI/TC, impugna la Disposición Complementaria Transitoria Primera de la ley, por vulnerar el derecho a ser elegido y a cumplir el mandato.
312. Por su parte, los Congresistas, en el Expediente 00016-2014-PI, sostienen que la Disposición Complementaria Transitoria Primera resulta inconstitucional, por cuanto fija el cese de la asamblea universitaria y ordena el nombramiento de nuevas autoridades, sin que en su opinión se presenten razones que justifiquen esa decisión, tanto más cuanto que aquellas han sido elegidas democráticamente para un período de gobierno, conforme a la legislación vigente en su oportunidad.
313. El Colegio de Abogados de Lima, en el Expediente 00019-2014-PI/TC, afirma que la Primera Disposición Complementaria Transitoria atenta contra el régimen de gobierno de las universidades públicas, quebranta la prohibición de aplicar retroactivamente las leyes y afecta el contenido de los derechos a participar en la vida cultural de la nación y de acceso a la función pública de las autoridades de las universidades públicas.
314. Respecto a la presunta necesidad de que el legislador dé razones como señalan los Congresistas demandantes en el Expediente 00016-2014-PI, cabría sostener que no existe una exigencia constitucional de tal naturaleza. El legislador aprueba la ley en virtud de su legitimidad democrática, y su discrecionalidad en el ejercicio de estas competencias se respeta mientras no se acredite la existencia de claros supuestos de arbitrariedad.
315. Por otra parte, los demandantes invocan la vulneración del derecho de participación en forma individual o asociada en la vida social y cultural de la nación reconocido en el inciso 17 del artículo 2 de la Constitución.
316. Sobre este derecho, el Tribunal Constitucional tiene resuelto que “[...] el principio democrático, inherente al Estado social y democrático de derecho, alude no sólo al reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular) y de su voluntad plasmada en la Norma Fundamental del Estado (principio jurídico de supremacía constitucional), sino también a la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado, de manera tal que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar de manera activa en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, según reconoce y exige el artículo 2º, inciso 17, de la Constitución" (STC 00030-2005-AI/TC, Fundamento Jurídico 22).

317. Al respecto, cabe además tener en cuenta que la disposición cuestionada prevé el cese de la Asamblea Universitaria, precisamente para constituir un Comité Electoral Universitario Transitorio y Autónomo, el cual será el encargado de convocar, conducir y proclamar los resultados del proceso electoral conducente a elegir a los miembros de la Asamblea Estatutaria.

318. En ese sentido, la presunta vulneración al artículo 2, inciso 17, de la Constitución no se constata, toda vez que en la misma disposición se indica que, una vez aprobado el Estatuto de la universidad, la asamblea estatutaria establece el cronograma de elección de las nuevas autoridades, así como el plazo para su designación en reemplazo de las autoridades vigentes. Por esta razón no se está limitando el derecho de nadie a ser elegido.

319. De otro lado, la materialización de la presente ley exige que las universidades adopten medidas para adaptarse a sus disposiciones, convocando, en las condiciones indicadas, a nuevas elecciones con participación de toda la comunidad académica.

320. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.9.2. PROCESO DE ADECUACIÓN DEL ESTATUTO DE LA UNIVERSIDAD PRIVADA

321. Los Congresistas, en el Expediente 00016-2014-PI, sostienen que la Disposición Complementaria Transitoria Segunda resulta irrazonable, por cuanto la adecuación a la ley universitaria puede demorar más de noventa días, sobre todo cuando aún no se ha dictado el reglamento respectivo.

322. En cuanto al plazo para la adecuación de las universidades, corresponde advertir que la determinación de un plazo es un aspecto que no se encuentra constitucionalmente mandado o prohibido; y, por ende, cae dentro del ámbito de discrecionalidad del legislador, sin que el demandante haya acreditado que en este caso se presente una situación de arbitrariedad o de falta de proporcionalidad.

323. Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que cuando este Tribunal advirtió la existencia de un estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema educativo universitario estableció que "[...] el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los alumnos, profesores



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria 77

y trabajadores que resulten afectados" (STC 00017-2008-AI/TC, Punto resolutivo 4.b.ii).

324. Esta última afirmación supone la exigencia implícita de que los organismos públicos, y el legislador entre ellos, adopten medidas correctivas de la situación en el plazo más breve posible, en interés de la calidad de la educación superior universitaria.

325. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.9.3. PLAZO DE ADECUACIÓN DE DOCENTES DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

326. Los Congresistas, en el Expediente 00016-2014-PI, sostienen que la Disposición Complementaria Transitoria Tercera resulta inconstitucional, por cuanto el plazo brindado para la adecuación de docentes tanto de universidades públicas como privadas es mínimo.

327. Los Congresistas demandantes añaden que el plazo dado a los docentes de las universidades públicas y privadas presupone pretender que aquellos se van a dedicar única y exclusivamente a la docencia, lo que en nuestro país es una presunción carente de toda razonabilidad.

328. En este caso, como en el anterior, el plazo para la adecuación de los docentes no se encuentra constitucionalmente mandado o prohibido; y, por ende, cae dentro del ámbito de discrecionalidad del legislador, pero, en todo caso, debe resultar proporcionado y materialmente posible.

329. Sin embargo, y de acuerdo con lo dispuesto en la misma Ley impugnada, el plazo de duración de los estudios de maestría y doctorado, alcanza, en conjunto, un período similar al otorgado por la Tercera Disposición Complementaria Transitoria para la adecuación. Por lo tanto, si bien no puede calificársele como desproporcionado, justo es reconocer que no resulta fácil cumplirlo, tomando en cuenta la dedicación y disponibilidad de tiempo con que cuentan los profesionales al respecto.

330. Ahora bien, este Tribunal Constitucional considera que, atendiendo a la gravedad de la consecuencia prevista, el muy apretado margen de tiempo entre el plazo de duración de los estudios y el de adecuación, y la incertidumbre existente sobre cómo comprender este precepto de la Ley, debe entenderse que el cómputo de este plazo regirá desde el momento en que se publique la presente sentencia en el diario oficial *El Peruano*.



331. Por las razones expuestas, y atendiendo a que la disposición no se revela como inconstitucional en abstracto, corresponde desestimar la demanda en este extremo, interpretándose eso sí que el plazo de adecuación previsto en la Ley comienza a computarse desde el momento de la publicación de la presente sentencia en el diario oficial *El Peruano*.

D.9.4. COMISIÓN ORGANIZADORA

332. El Colegio de abogados de Lima Norte, en el expediente 00014-2014-PI/TC, impugna la Disposición Complementaria Transitoria Cuarta de la ley, por cuanto considera que infringe la autonomía universitaria.

333. Como ya se señalara más arriba, es de competencia del Ministerio de Educación llevar adelante aquellas políticas públicas que permitan organizar un sistema educativo de calidad. En consecuencia, es el ente rector encargado de conducir la política del Estado en la materia.

334. Dentro de esta lógica, no se evidencia como inconstitucional el hecho de que se conforme una comisión organizadora de la SUNEDU, que más adelante será conducida por sus órganos internos, conforme a la estructura que establece la propia ley, y cuya constitucionalidad se ha establecido antes.

335. Como es obvio, la comisión organizadora cumple una función transitoria, que además se agota cuando la institución queda definitivamente constituida y, en todo caso, antes de que la misma entre en funciones.

336. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.9.5. MATERIALIZACIÓN PROGRESIVA

337. El Colegio de Abogados de Lima Norte, en el Expediente 00014-2014-PI/TC, impugna la Disposición Complementaria Transitoria Decimoprimera de la ley, por cuanto considera que infringe la autonomía universitaria.

338. Como ya se advirtiera supra, existe una necesidad imperiosa de poner en funcionamiento los mecanismos que permitan colocar a las universidades en la senda del mejoramiento de la calidad educativa.

339. Conviene anotar que el segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución establece que el Estado coordina la política educativa, formula los lineamientos generales de los planes de estudio, y, además, supervisa:

- a. el cumplimiento de dichos planes de estudio.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b. el cumplimiento de los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos universitarios, y
- c. la calidad de la educación.

340. Por estas razones, la aprobación de un plan de materialización progresiva y la adecuación de las universidades a las condiciones básicas de calidad que la superintendencia establezca no pueden ser considerados contrarios a la constitución.

341. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

D.9.6 DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA ÚNICA

342. Los Congresistas, en el Expediente 00016-2014-PI, sostienen que la Disposición Complementaria Derogatoria Única resulta inconstitucional, por cuanto al derogar el Decreto Legislativo N° 882 únicamente en lo que respecta al ámbito universitario, se comete un acto discriminatorio. Ello en mérito a que tanto nidos (educación inicial) como escuelas primarias privadas, colegios secundarios privados e institutos superiores privados continuarán con los beneficios que otorga el citado Decreto Legislativo N° 882. Sin embargo, y de manera que consideran arbitraria, se excluye a las universidades privadas de dichos beneficios.

343. Como ya se señalara en constante jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, quien invoque un tratamiento discriminatorio debe aportar un término de comparación válido respecto de un sujeto que se encuentre en la misma condición y que haya recibido un trato diferente.

344. Los Congresistas demandantes señalan que las universidades privadas recibirán un tratamiento discriminatorio, por cuanto los nidos y las escuelas primarias y secundarias mantienen la posibilidad de acogerse a los beneficios que otorga el Decreto Legislativo N.º 882.

345. Resulta evidente entonces que en el presente caso no se acredita un tratamiento discriminatorio. Ello sin mencionar que la determinación de aquellos sujetos que quedan comprendidos en el régimen de promoción de la inversión en la educación es una potestad del legislador.

346. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.



IV. FALLO

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADAS** las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra la Ley 30220, Ley Universitaria.
2. En lo referido a la Disposición Complementaria Transitoria Tercera de la Ley 30220, Ley Universitaria, debe **INTERPRETARSE**, con los votos a favor de los magistrados Urviola Hani, Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, y los votos en contra de los magistrados Blume Fortini, Sardón de Taboada y Ledesma Narváez, que el plazo de adecuación de cinco años establecido en la Disposición Complementaria Transitoria Tercera comienza a computarse desde el momento de la publicación de la presente sentencia en el diario oficial El Peruano.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPS. 00014-2014-PI/TC ; 00016-2014-PI/TC; 00019-2014-PI/TC Y 0007-2015-PI/TC
LIMA
COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA Y OTROS



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

El Tribunal ha resuelto, por mayoría, declarar la constitucionalidad de todas las disposiciones impugnadas de la Ley N° 30220. Estoy de acuerdo con gran parte de lo decidido y con las razones que lo justifican, salvo en el tópico referido al Superintendente de la SUNEDU y su designación. Sobre el particular, considero que el artículo 20 de la Ley no es inconstitucional en lo que establece, sino en lo que deja de precisar. Dicho precepto legal establece que el Superintendente de la SUNEDU es propuesto por el Ministro de Educación. Precisamente, una de las razones que ha justificado que se consagre constitucionalmente la autonomía universitaria –que, desgraciadamente se entendió por autarquía y extraterritorialidad– y, con ello, su prelación como garantía institucional, es evitar que el gobierno pueda influenciar en el normal desarrollo de la vida universitaria, en sus diversas facetas.

Me temo que, por más que hayamos decidido que el ejercicio de determinadas competencias de la SUNEDU no esté teñido de naturaleza ideológica o política, ni deba interferir en el ideario o visión de la Universidad, esas medidas serán insuficientes si es que la designación del órgano ejecutivo de la SUNEDU –el superintendente– se plantea en el sentido de que esta se efectúe únicamente bajo criterios de confianza.

En el diseño normativo actual, es la vinculación de este alto funcionario con el gobierno, cualquiera que éste sea, lo que suscita mi inquietud, en términos prácticos, institucionales y constitucionales. Y en la Ley es de advertir que, con el propósito de garantizar la autonomía universitaria, no se hayan previsto garantías específicas. Esto ocurre en los casos de designación de superintendentes que supervisan la actividad de los órganos de relevancia constitucional, en los que la designación de sus miembros o la designación de sus superintendentes disponen de salvaguardas específicas que garantizan su autonomía. La estructura de esta disposición es lo suficientemente amplia para tolerar, dentro de lo razonablemente admisible, que su interpretación y aplicación satisfaga ciertos requerimientos derivados de la autonomía universitaria. Esto es, que impida que el proceso de designación del superintendente tenga una entaño política, en el mal sentido del término.

En mi opinión, esta salvaguarda de la autonomía universitaria puede conseguirse si la disposición cuestionada –según la cual, el Superintendente de la SUNEDU “Es designado mediante resolución suprema a propuesta del Ministro de Educación por un periodo de tres años”– es entendida en el sentido que su designación la efectúa el Presidente de la República, a propuesta del Ministro de Educación, previa elección –mediante concurso riguroso de méritos– por parte de los miembros que integran el Consejo Directivo de la SUNEDU.

Esta solución descansa, a mi juicio, en una interpretación constitucionalmente adecuada de las disposiciones que regulan las atribuciones del Consejo Directivo de la SUNEDU. Así, si el Consejo Directivo de la SUNEDU es el “... órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU”, “(...) responsable de aprobar políticas institucionales y *de asegurar la marcha adecuada de la entidad*” [art. 17.1], además de velar “... por el cumplimiento de los objetivos y metas de la SUNEDU” (art. 19.5), y en relación al cual el Superintendente de la SUNEDU no es sino su “máxima autoridad ejecutiva” –pero no de gobierno–, le corresponde, en línea



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

coherente y sensata, la competencia de "elegir" al candidato que habrá de proponer el Ministro de Educación.

En mi opinión, el silencio legislativo sobre esta competencia del Consejo Directivo de la SUNEDU no debe comprenderse como que le está negada la capacidad de elegir al candidato. Antes bien, se trataría de un "poder implícito" del Consejo Directivo de la SUNEDU, que se deriva de su condición de "... órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU", "(...) responsable de aprobar políticas institucionales y *de asegurar la marcha adecuada de la entidad*" [art. 17.1], al que le corresponde velar "... por el cumplimiento de los objetivos y metas de la SUNEDU" (art. 19.5).

La doctrina de los "poderes implícitos" no es desconocida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Sobre ella se ha enfatizado que "cada vez que una norma (constitucional o legal) confiere una competencia (...), (esta) debe entenderse como que contiene normas implícitas de sub-competencia", "sin las cuales el ejercicio de la competencia conferida (...) carecería de eficacia práctica o utilidad". Una interpretación de la ley bajo el principio del efecto útil importará ciertos "poderes implícitos", que serán admisibles en todos los casos en los que su determinación sea consustancial "al ejercicio de las funciones previstas expresamente" o, en su caso, "constituya (n) una manifestación directa y exteriorización de los principios que rigen a la institución" (STC 00031-2005-AI/TC, fundamento 13).

Una interpretación bajo este tenor deja intacta la competencia legal del Ministro de Educación, consistente en ser quien proponga al superintendente, que será el candidato elegido por la mayoría de los miembros del Consejo Directivo de la SUNEDU -que es, conviene recordarlo, un órgano técnico con participación plural-.

Sr.

RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 00014-2014-PI/TC, 00016-2014-PI/TC,
00019-2014-PI/TC y 00007-2015-PI/TC
LIMA
COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA Y OTROS

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

El ser humano sólo es el reflejo de lo que la educación ha hecho bien, ha hecho mal o no ha hecho por él

Al examinar la constitucionalidad de la nueva ley de educación universitaria, lo primero que se ha hecho notar es la trascendental importancia que tiene la educación en el desarrollo de las personas en una sociedad desigual como la nuestra. Ha sido y viene siendo fácil utilizar esta expresión en frecuentes discursos plagados de pura retórica, pero que no han contribuido a que estos se afirmen en verdaderas políticas de Estado en materia educativa que puedan llegar a todos los peruanos y peruanas, ya sean adultos o niños, de la capital o de las ciudades más lejanas, con o sin recursos económicos. Es por ello que el artículo 13 de la Norma Fundamental prevé que “la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana”; el artículo 16 que “es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas” y el artículo 2.2 que “nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”.

En el especial caso de la educación universitaria podemos afirmar que sólo una “educación de calidad” puede generar el mejor aprovechamiento de nuestros recursos, el aseguramiento de nuestro progreso económico, la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, contribuyendo así a la mejor convivencia humana, y sobre todo la participación efectiva de todo ciudadano en la sociedad en condiciones de igualdad

Tener una “educación de calidad” no debe representar una aspiración o un ideal en manos de la libre voluntad de quienes la imparten o del libre mercado, pues ni la educación es una mercancía, ni la universidad un negocio. La universidad tiene como uno de sus principales fines constituirse en un centro de reflexión sobre la dignidad, la libertad, la igualdad y la tolerancia, entre otros valores. Quienes egresan de una universidad no deben ser simples “productos” del mercado, sino personas dotadas de específicas capacidades, de cultura y de un alto sentido de humanidad. Eso es lo que no se termina, o quizás ni empieza, a comprenderse en el “mercado de las universidades”, en especial de las denominadas “universidades-empresa” o “universidades-sociedades”. Si, en general, se puede asumir que en países como el nuestro el mercado genera desigualdades sociales y acumulación de riqueza sólo para algunos, es lógico asumir que el “mercado de las universidades” también generará las mismas consecuencias. La



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



universidad vista como mercado (universidad-empresa o universidad-sociedad) sólo logrará consolidar al mercado, de modo que sólo algunas universidades brindarán un servicio de calidad y promoverán la producción científica, mientras que otras, la mayoría, buscarán admitir la mayor cantidad de postulantes, sin mayor preocupación en la calidad del servicio o de la investigación, pues al final, no tienen –y no quieren– ningún tipo de control, menos del Estado.

Es por ello que debe quedar claramente entendido que en el Perú la educación es un *servicio público* y por ninguna razón puede entregarse al libre mercado. Existe, por el contrario, mandatos constitucionales que exigen en dicho ámbito la supervisión permanente del Estado. Tener una educación de calidad constituye una obligación constitucional y moral para todos, tal como se desprende de los artículos 14 y 16 de la Constitución, siendo el Estado el principal responsable de supervisar la “política educativa” y la “calidad de la educación”.

Precisamente, todo el proceso de la *actual* reforma de la educación universitaria en el Perú, ha sido, hasta ahora, una clara manifestación del control, balance y corrección funcional entre poderes del Estado, que se ha manifestado, desde mi punto de vista, en tres momentos: i) **identificación del problema**: mediante la sentencia del Exp. N.º 00017-2008-PI/TC el Tribunal Constitucional, recogiendo valiosa información de organismos nacionales e internacionales, identificó y visibilizó la profunda crisis de la calidad educativa de la universidad peruana, y además, que el Estado no adoptó las medidas necesarias para cumplir cabalmente con su deber constitucional de garantizar una “educación universitaria de calidad” (artículo 16.º de la Constitución); ii) **el inicio de la solución normativa al problema**: mediante la nueva ley universitaria, Ley N.º 30220 (año 2014), el Parlamento Nacional, luego de una amplia convocatoria a sectores sociales y del ámbito educativo, dictó las nuevas reglas jurídicas que pretenden, entre otros asuntos de relevancia, promover el mejoramiento continuo de la calidad educativa de las instituciones universitarias; y iii) **confirmación de la constitucionalidad de la nueva ley**: luego del examen de la Ley N.º 30220 realizada en el presente proceso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional, declaró infundadas las demandas de inconstitucionalidad contra dicha ley.

Por tanto, estimo que la sentencia del Tribunal Constitucional, que constitucionaliza la Ley N.º 30220, pone fin a todo tipo de cuestionamientos, por lo que una vez publicada, debe generar inmediatamente que todas aquellas universidades, sobretudo nacionales, que se resistían a acatar la ley, ahora deberán cumplirla, bajo las responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan.

1) Discrepancia en cuanto a la interpretación de la Tercera Disposición Complementaria Transitoria

1. No coincido con lo expuesto la sentencia sobre la ampliación del plazo de adecuación previsto en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Ley N.º 30220, pues considero que contraviene el artículo 109 de la Constitución, al “interpretar” que el plazo de adecuación de cinco años establecido (para que por ejemplo los profesores de pregrado cuenten con título de maestría) comienza a computarse desde el momento de la «publicación de la presente sentencia» en el diario oficial, cuando, por el contrario, es expreso dicho mandato constitucional en el sentido de que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su «publicación en el diario oficial», salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

2) Discrepancia en cuanto a la motivación de determinados extremos de la sentencia

2. No estoy de acuerdo tampoco con lo establecido en los fundamentos 16, 18 y 22 (pues el Tribunal Constitucional no tiene como competencia el control de la “ausencia” de políticas públicas o que hagan sugerencias e iniciativas frente a la configuración de las políticas públicas), o fundamento 99 (pues no se ha acreditado que la decisión del legislador para que las universidades publiquen los estados financieros e inversiones sea inconstitucional).
3. Asimismo, respetuosamente, estimo que la posición en mayoría no desarrolla de modo suficiente algunos argumentos que dan respuesta a los cuestionamientos planteados, por lo que me pronunciaré sobre los que considero son los más relevantes.

2.1. Los estándares relativos a la educación universitaria y su importancia como servicio público

4. A lo largo de la historia la universidad ha jugado un rol esencial en nuestras sociedades, ya que ha sido el espacio de desarrollo del conocimiento por excelencia; pero también ha sido un espacio elitista hasta el siglo XX, etapa en la que se han producido diversos cambios y reformas en el ámbito universitario. Una primera reforma que tuvo lugar en las primeras décadas del siglo pasado incidió en la conquista de la autonomía universitaria y la autorregulación de las universidades. En la segunda etapa, a fines de los ochenta y principios de los noventa, Latinoamérica y el Perú atravesaron por un proceso de privatización de la educación universitaria que hasta entonces había sido principalmente una función exclusiva del Estado (destacando el Decreto Legislativo 882, expedido por el gobierno de Alberto Fujimori en 1996, con el que se permitió el lucro en la educación universitaria), mientras que en una tercera etapa, de la actual reforma de la universidad, ésta enfrenta el reto de la globalización y la internacionalización en la educación superior, que supone que los modelos de gestión estatal y de políticas en materia educativa se articulen desde una perspectiva de apertura y de inserción en el ámbito internacional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



5. En especial, durante la segunda y tercera etapa la masificación de la educación universitaria ha sido una constante que se puede definir como un producto de la democratización de las sociedades, del mayor acceso a la educación básica regular, de la demanda creciente de personal calificado tanto en el mercado como en la administración pública, de la regionalización de las universidades, de la feminización del público estudiantil, entre otros aspectos.¹ En ese sentido, la educación, desde un punto de vista general, se ha entendido como un mecanismo de inclusión y de igualdad. Es por excelencia la que permite eliminar las brechas sociales y económicas y a través de la cual se produce el ascenso y fortalecimiento de las clases emergentes. La educación nos da acceso a condiciones de igualdad y evitar la discriminación.
6. Así, se puede decir que la educación, en general, y la universitaria, en particular, son un paradigma y un fundamento del modelo de Estado de Derecho cuyo fin último es la dignidad de la persona humana. Por ello, la educación ocupa un rol trascendental en todas las esferas de la vida social, económica y política del país.
7. El derecho a la educación se encuentra reconocido, entre otros, en el artículo 13 del Protocolo de San Salvador del cual el Perú también es parte. De modo que el Estado peruano está obligado a cumplir con los estándares relativos a este derecho; en concreto el Tribunal Constitucional ha incorporado dentro de su jurisprudencia el desarrollo previsto en la Observación General 13 por el Comité del PIDESC:
- a. Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.;
 - b. Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:
 - i) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (...).
 - ii) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
 - iii) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita

¹ UNESCO. *Informe sobre la educación universitaria en América Latina y el Caribe, 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*, Caracas, 2006, p. 15.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

- c. Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13);
- d. Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.²

8. Ahora bien, las cuatro características en realidad se encuentran interrelacionadas. De ese modo, el Estado tiene la obligación de promover cada una de dichos contenidos del derecho a la educación, sin que uno prevalezca sobre otro, de lo contrario el Estado habrá incumplido con la tutela del derecho objeto de comentario. Estas características son aplicables y exigibles en las diversas etapas de la educación. Más en concreto, en relación con la educación superior, debe entenderse que el Estado debe asegurar cada aspecto relativo a la accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y disponibilidad; pero ello no significa que la educación terciaria *deba ser generalizada, sino sólo disponible "sobre la base de la capacidad", capacidad que habrá de valorarse con respecto a los conocimientos especializados y la experiencia de cada cual.*³

9. De otro lado la educación superior también es un servicio público. Dicha conceptualización de la educación universitaria en realidad es una conquista frente al carácter elitista que ella ostentaba y al que las clases medias emergentes lograron desterrar a través de sus demandas y de la expansión de la educación superior, en especial, la universitaria. Así, como producto de la tradición constitucional y del modelo de Estado Social que recoge la Constitución de 1993, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la educación universitaria ostenta esta naturaleza al señalar que:

(...) la educación se configura también como un servicio público, en la medida que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros bajo fiscalización estatal. Por ende, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como, de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de los mismos, debiendo ser siempre como premisa básica (...), que tanto el derecho a la educación como todos los derechos fundamentales (...) tienen como fundamento el principio de la dignidad humana.⁴

10. A mayor abundamiento, el Compendio de la Declaración Mundial sobre la Educación Superior ha establecido que *la educación superior ha de considerarse*

² Expediente N.º 04232-2004-AA/TC, FJ. 16.

³ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General 13, El derecho a la educación* (artículo 13 del Pacto), (21º período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/10 (1999).

⁴ Expediente N.º 04232-2004-AA/TC, FJ. 7.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



un servicio público. Si bien se requieren fuentes de financiación diversificadas, privadas y públicas, el apoyo público a la educación superior y a la investigación sigue siendo fundamental para conseguir que las misiones educativas y sociales se cumplan de manera equilibrada (apartado 12).

11. Por otro lado, el hecho de que la educación universitaria sea un servicio público involucra que el Estado ejerza un rol directo en la configuración de una política pública en esta materia que garantice los fines de la educación universitaria, su libre acceso, su pertinencia entre otros estándares necesarios que se derivan de la Constitución y los tratados de derecho internacional. Igualmente, el rol del Estado se justifica también en el hecho de que por mandato expreso de la Constitución, el artículo 58 se establece que el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

12. Así, el Estado tiene el deber irrenunciable de velar por la calidad de la educación, de supervisarla y de formular la política nacional en materia educativa, lo cual se encuentra plasmado en el artículo 16 de la Constitución. Al respecto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado de manera específica señalando que se trata de un deber irrenunciable por parte del Estado, en especial por la naturaleza de medio y fin de la educación:

(...) si el derecho fundamental a la educación tiene un nivel axiológico de singular importancia en el orden constitucional, merced a la relación simbiótica que existe entre el acceso al conocimiento y la optimización del principio-derecho a la dignidad (artículo 1º de la Constitución), y entre aquél y el libre desarrollo de la personalidad del ser humano (artículo 2º 1 de la Constitución), entonces toda actividad humana que participe del proceso educativo debe estar orientada a garantizar “el desarrollo integral de la persona humana” (artículo 13º de la Constitución) y, en el caso específico de la educación universitaria, a garantizar “la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica” (artículo 18º de la Constitución). En consecuencia, la actividad educativa universitaria debe contar con la irrenunciable, eficiente, eficaz y permanente supervisión y fiscalización del Estado, a efectos de asegurar su accesibilidad, su calidad y el cumplimiento de los fines exigidos por la Norma Fundamental.⁵

2.2. La crisis de la universidad peruana y el estado de cosas inconstitucionales respecto de las instituciones de educación superior (universitaria y no universitaria)

13. En la aludida sentencia recaída en el expediente 0017-2008-PI/TC el Tribunal Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucionales respecto de la situación de la educación universitaria en el país. Entre los mandatos que estableció dicha sentencia, se hizo referencia a la necesidad de crear una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado,

⁵ Expediente N.º 00017-2008-PI/TC, FJ. 163.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



que cuente, entre otras cosas, con las competencias para evaluar a todas las universidades del país, elevar su calidad educativa, clausurar a las universidades en el caso que estas no cumplan con los estándares necesarios de calidad educativa, para garantizar que el examen de admisión a las universidades cumpla con niveles de exigibilidad y rigurosidad intelectual.⁶ A su vez, se estableció que las funciones de dicha superintendencia no debían afectar la autonomía universitaria, es decir, la máxima garantía institucional de las universidades.

14. El motivo de la declaratoria del estado de cosas inconstitucionales se debió a la situación crítica que atravesaba y atraviesa la educación universitaria actualmente. En principio, hasta la década del noventa en el Perú existían dos clases de universidades: las públicas y las privadas. Las primeras, creadas por el Estado, y las segundas, por particulares. Ambos tipos de universidades ejercían sus funciones sin ánimo de lucro. Sin embargo, como ya se ha mencionado, en 1996, durante el gobierno de Alberto Fujimori, se promulgó el Decreto Legislativo 882, que promovía la inversión en servicios educativos de todos los niveles, con la finalidad de contribuir a modernizar el sistema educativo y ampliar la oferta y la cobertura. Ahora bien, luego de la aprobación del Decreto Legislativo 882, en un período de diez años a partir de 1997 a 2007 se crearon 35 universidades y en los cinco años siguientes (2008-2012) se crearon otros 47 centros universitarios.⁷
15. No obstante, aunque es cierto que la creación de universidades privadas, en parte permite el acceso a la educación superior de la población en general, también es verdad que la educación universitaria no puede brindarse a cualquier precio sin estándares mínimos de control y de calidad.
16. Si bien con el mencionado Decreto Legislativo 882, desde una lógica neoliberal, se pretendió brindar un mayor acceso a la educación universitaria, la consecuencia fue, como es de conocimiento general, el otorgamiento o prestación de servicios de menor calidad educativa. Precisamente, la insuficiencia de la oferta universitaria de carácter estatal y la brecha entre postulantes e ingresantes a las universidades ha generado la proliferación de universidades privadas, antes que la creación de instituciones de educación terciaria no universitaria, pero también que la oferta de instituciones universitarias no necesariamente cubra los estándares mínimos en materia de calidad educativa.
17. De ese modo, aunque el artículo 18 de la Constitución admite la libre iniciativa privada, y ello ha permitido que el legislador estableciera la alternativa de que las Instituciones Educativas Particulares se organicen jurídicamente bajo el régimen societario, lo cierto es que esta forma de organización ha generado que, en parte, el concepto de la educación universitaria como un fin en sí mismo y como un servicio

⁶ Expediente N.º 00017-2008-P1/TC, punto resolutivo 4.b.iii.

⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *¿A la Carrera por el Título? Un Modelo Económico sobre la Calidad de la Educación Superior Universitaria y el Subempleo Profesional*, Lima, 2014, p. 18.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



público, se desvirtúe. En efecto, el afán lucrativo de algunas universidades ha llegado al punto de ofrecer el ingreso directo a los postulantes que no ingresaron a universidades estatales con un alto número de demanda por parte de la población, sin que estos hayan superado una evaluación que mida sus aptitudes para ser admitidos en una carrera universitaria.

18. En contraste y comparación con las universidades de otros países, la ubicación de las universidades peruanas en los rankings de calidad educativa demuestra el reto que nuestro país enfrenta. Al respecto, se puede hacer referencia al hecho de que de acuerdo con los reportes de competitividad global preparados por el *World Economic Forum*, el Perú ocupa los últimos lugares en relación con la calidad del sistema educativo peruano. Así en el periodo 2008-2009 el Perú ocupó el puesto 133 de 134 países en el rubro antes mencionado. En el reporte del periodo 2010-2011, se ubicó en el puesto 124 de 139 países. En el reporte de los años 2013-2014, nuestro país se ubicó en el puesto 134 de 148 países.
19. El siguiente cuadro nos muestra la ubicación de universidades peruanas en rankings internacionales de calidad educativa en el año 2015:

**Universidades peruanas en el ranking:
Apenas 6 entre las primeras 150, de las
cuales 3 son privadas**

Fuente: <http://www.lp.universities.com/country-rankings>

Universidad	Puesto en el mundo	Puesto en Latinoamérica
Pontificia Universidad Católica del Perú	491-500	19
Universidad Nacional Mayor de San Marcos	701+	60
Universidad Cayetano Heredia	701+	64
Universidad Nacional Agraria de La Molina	(No figura)	117
Universidad Nacional de Ingeniería	(No figura)	134
Universidad del Pacífico	(No figura)	139

20. No debe perderse de vista que en el caso de las filiales universitarias en la práctica y al margen de que tuvieran o no autorización, funcionaron más de 200 filiales, a pesar de que no contaban con garantías mínimas para brindar una educación de calidad a los alumnos.⁸

⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *La Universidad en el Perú. Razones para una reforma universitaria*, Informe 2006, Lima, MINEDU, 2006, página 65.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



21. Igualmente, hay que recalcar que en el contexto actual de la educación universitaria, el panorama que los jóvenes aspirantes a obtener un título universitario que cursan estudios de baja calidad educativa enfrentan es el del subempleo, es decir, que serán profesionales sobre-educados en relación con las funciones o roles laborales que realmente desempeñan, o que trabajan en posiciones para las que no se requiere un grado profesional o gana por debajo del estándar dentro del grupo profesional al que pertenece. Si es que acceden a una universidad que no les garantiza los estándares mínimos de calidad, entonces lo más probable es que en la etapa de ejercicio profesional consigan empleos que no retribuyen los recursos económicos y de otra índole invertidos durante el periodo de estudios.
22. Hasta el año 2012, casi la mitad de egresados universitarios se encontraba subempleado (47%).⁹ Al respecto, el Instituto Nacional de Estadística ha señalado que existe una relación directa entre la calidad de la educación universitaria y el riesgo a que los egresados califiquen dentro de la categoría de subempleado. En parte, la expansión de la oferta universitaria es mayor a la demanda del sector productivo en relación con las carreras que se encuentran “saturadas”:
- [...] la menor calidad de la educación superior recibida ha contribuido a la creciente evolución del subempleo desde el año 2004. Siendo así, este fenómeno que se despliega en el mercado laboral habría sido originado, y en la actualidad es reforzado, en el mercado de educación superior. Los hechos estilizados distinguen que el crecimiento de la masa de profesionales que ingresa al mercado laboral es mayor al crecimiento de su demanda por parte del sector productivo.¹⁰
23. Como puede observarse, el estado de cosas inconstitucionales que atraviesa la educación universitaria permanece vigente en el ordenamiento peruano. Por ello, aunque el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación involucra la accesibilidad en un sentido material y económico, ello no obsta a que el Estado pretenda garantizar el acceso mediante una mayor oferta con calidad educativa.
24. Por todo lo antes mencionado, la publicación de la Ley N.º 30220, más allá de cumplir la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el año 2009, genera, *per se*, cambios en la forma en que se comprendido la relación entre el Estado y la universidad, y a la vez impone un paradigma de articulación entre el Estado, la sociedad, el sector productivo y las universidades.
25. Además de la puesta en vigencia de la nueva ley universitaria, es necesario señalar que esta tiene entre sus principios la articulación de los fines de la educación universitaria con la pertinencia de las carreras universitarias. La implementación de la nueva ley y las exigencias que plantea respecto de la creación de nuevas

⁹ YAMADA. Gustavo. Universidad del Pacífico. *XVIII Simposio Internacional de Responsabilidad Social Empresa Moderna*. 24 de octubre de 2013.

¹⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Op. Cit.*, p. 63.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



universidades debe guiarse de forma transversal por el criterio relativo a las necesidades de la sociedad y el sector productivo, de modo que no se produzca una saturación de determinadas carreras. Precisamente, estas profesiones se ofrecen en su mayoría porque no requieren mayor inversión por parte de los sujetos de derecho privado que ejercen su derecho a la libre iniciativa privada en materia de educación universitaria.¹¹

26. En efecto, no debe perderse de vista el hecho de que la Universidad desempeña un papel fundamental para la sociedad. En el mundo actual es indispensable formar profesionales con conocimientos, habilidades que permitan cubrir las demandas de un mercado laboral cada vez más exigente, pero también que contribuyan a la creación de conocimiento, a la innovación, es decir, al desarrollo económico, social y cultural del país.
27. Asimismo, también es cierto que la enseñanza superior universitaria debe ser igualmente accesible a todos, *sobre la base de la capacidad de cada uno*, conforme lo establecen el artículo de la Constitución, el artículo 13.3.c del Protocolo de San Salvador y el artículo 13.2.c del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ello quiere decir que no necesariamente todos deben obtener un título de bachiller, sino que esto solo será posible si es que cuentan con las capacidades o habilidades que la carrera universitaria que han elegido requiere. Así, no se trata de que un estudiante obtenga un grado de bachiller y una licenciatura, por el mero hecho de que ha pagado los créditos de la malla curricular o porque ello corresponde con el proyecto de vida que pretende forjar, y/o porque el nivel de exigencia de la universidad no cubre los estándares mínimos de calidad educativa.
28. De modo que el acceso a la educación superior sobre la base de las capacidades en realidad involucra que el Estado cuente con una verdadera política de calidad educativa transversal a todos los niveles de la educación. Así, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha planteado que en el Perú es necesario impulsar una política orientada a fomentar *una educación básica de buena calidad que desarrolle las habilidades tanto cognitivas como socio-emocionales hasta la adolescencia. Así, un graduado de la secundaria equipado con estas habilidades genéricas puede aprovechar mejor las oportunidades de adquisición de habilidades técnicas y específicas (...) ya sea que decida acceder a una formación y educación*

¹¹ La Primera Encuesta Nacional de la Juventud revela que en el grupo de jóvenes de 15 y 20 años que acude a la universidad, el 32,2% estudia o ha estudiado la carrera universitaria de derecho o de ciencias económicas y administrativas; seguido del 19,0% que estudia o ha estudiado para arquitecto, ingenieros o carreras afines; por último, el 15,2% estudia o ha estudiado la carrera de profesores (maestros y/o pedagogos). SECRETARÍA NACIONAL DE LA JUVENTUD. Resultados finales de la primera encuesta nacional de la juventud, Lima, 2012, p. 54.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



terciaria formal o trabajar.¹² Es necesario que se fortalezcan y/o adopten políticas para que la educación permita el desarrollo de habilidades de los peruanos y sea la piedra angular para alcanzar un crecimiento económico sostenido, así como la equidad social.

29. El Estado debe ofrecer o garantizar la existencia de alternativas que permitan que los jóvenes ingresen al mercado laboral habiendo pasado por un periodo de formación superior, que no necesariamente tiene que ser el universitario.
30. Pero incluso tomando en cuenta este hecho, lo cierto es que de acuerdo con la Primera Encuesta Nacional de la Juventud del año 2011, solo el 15.6% de los ocho millones de jóvenes peruanos había recibido educación universitaria, mientras que solo el 14.6% había recibido estudios técnicos.¹³ El resto de jóvenes no accedió a ningún tipo de formación posterior a la educación básica regular principalmente por razones económicas, por trabajo, entre otras. Ahora bien, en relación con este sector de la población que vive tanto en zonas urbanas como rurales, se hace necesario que el Estado tome decisiones que permitan que este grupo tenga la oportunidad de recibir una formación superior y que se pueda insertar rápidamente en el mercado laboral.
31. Por ello, es necesario hacer una mención a la necesidad de que el Estado tome decisiones en torno a la educación superior no universitaria o de carácter técnico profesional.
32. En consecuencia, aunque no es objeto de esta demanda, se podría decir que, al igual que la educación universitaria, la educación de carácter técnico profesional también atraviesa por un estado de cosas inconstitucionales. En general, la educación superior (que comprende a la universitaria y no universitaria) atraviesa por esta situación que refleja un incumplimiento de los deberes del Estado de promover una educación de calidad. Al fin y al cabo, tal descripción de la realidad refleja la desigualdad y la discriminación que enfrentan los sectores más deprimidos de la población.
33. Esta afirmación se corrobora en el hecho de que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha señalado la importancia de la educación en la promoción del desarrollo de los conocimientos y calificaciones que son determinantes de la empleabilidad en el mercado laboral. Sin embargo, también ha dado cuenta de las principales falencias del caso peruano que hacen que el promedio de los peruanos

¹² PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Perú en el umbral de una nueva era. Lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente*. Tomo I, Lima, 2011, p. 2011.

¹³ SECRETARÍA NACIONAL DE LA JUVENTUD. *Op. Cit.*, p. 40.

tenga un bajo rendimiento laboral y/o posea pocas calificaciones generales y específicas.¹⁴

34. En relación con la educación de carácter técnico es necesario que su cobertura se amplíe a los sectores rurales, ya que la mayor concentración se encuentra en las zonas urbanas y que la oferta de carreras técnicas sea pertinente en relación con el contexto y las necesidades del mercado, pero que a la vez se brinde la posibilidad al técnico profesional de lograr o alcanzar un título de bachiller en la universidad. Respecto de la educación universitaria ya se vienen dando los primeros pasos para una reforma que promueva su calidad y pertinencia. A su vez, sería importante que el Estado no solo genere nuevas oportunidades y una reforma de este ámbito de la educación terciaria, sino que también comunique y brinde mayor información a los jóvenes y sus familias para que tomen *mejores decisiones en cuanto al tipo de educación superior y la carrera específica escogida*.¹⁵

2.3. La obligación constitucional de que el Estado supervise estándares de calidad educativa

35. Frente al estado de cosas inconstitucionales que atraviesa la educación universitaria el Estado tiene la obligación de promover una educación de calidad con equidad. En efecto, tal como señala Fanelli, la masificación de la educación universitaria ha generado que en toda América Latina el Estado enfrente el reto de formar profesionales y científicos sin rebajar los niveles de calidad, y sobre todo buscando elevarlos, lo que es actualmente un desafío de alta complejidad en el contexto de organizaciones de gran tamaño y modesto presupuesto.¹⁶ De hecho, pese a que este es un tema de agenda de las políticas de educación superior en América Latina en general, no deja de ser relevante si se tiene en cuenta el proceso de globalización en el que el Perú se encuentra inmerso.
36. Así, se podría decir que uno de los retos de las universidades latinoamericanas y de la peruana en específico involucran que los Estados, frente al público estudiantil cada vez *más heterogéneo en términos de su perfil socioeconómico, educativo y en aspiraciones académicas y laborales*, asuman políticas orientadas a lograr que estos jóvenes accedan a una educación de calidad, y *se gradúen, adquiriendo además los conocimientos y habilidades necesarias para desenvolverse con éxito en su campo académico y profesional*.¹⁷

¹⁴ *Ibídem*, p. 90.

¹⁵ YAMADA, Gustavo y María CÁRDENAS. «Educación superior en el Perú: rentabilidad incierta y poco conocida». En: *Economía y Sociedad*, N° 63, CIES, abril 2007, p. 61.

¹⁶ GARCÍA DE FANELLI, Ana María. «Rendimiento académico y abandono universitario: modelos resultados y alcances de la producción académica en Argentina». *Revista Argentina de Educación Superior*, N.º 8, junio de 2014, p. 11.

¹⁷ *Ibídem*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



37. Un importante indicador de la calidad educativa es que los programas universitarios consigan como meta el desarrollo y adquisición de facultades necesarias para desenvolverse como profesionales en los diversos sectores de la sociedad.

38. Ahora bien, desde mi punto de vista la Ley N.º 30220 promueve e incrementa los estándares de calidad educativa, para lo cual ha establecido una serie de parámetros que se aplican desde el periodo o etapa de licenciamiento (artículos 27 y 28), a través de la promoción del proceso de acreditación (artículo 30), entre otros. En general, la Ley N.º 30220 apunta a que los pilares de un servicio educativo de calidad se sustenten en el perfil de los docentes, la infraestructura, el perfil y desempeño de los estudiantes y egresados de una universidad, los servicios de apoyo al estudiante, los mecanismos de proyección social, el propio diseño de los programas profesionales que se ofrecen. Al respecto, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria ha señalado de manera expresa los alcances de cada uno de estos criterios:

- a. *Docentes*: un servicio de educación superior de calidad debe contar con académicos con vocación y dedicación docente, respaldados por grados académicos de prestigio, y por una demostrada observancia deontológica. La carrera académica se rige por la excelencia y la meritocracia que comprende la docencia y la investigación, confirmadas por una producción académica e intelectual de avanzada y reconocida por sus pares.
- b. *Estudiantes*: un servicio de educación superior de calidad debe contar con mecanismos de selección apropiados, garantizar la adecuada progresión en los estudios y aumentar las competencias profesionales de sus egresados. Su formación debiera permitirles ejercer la profesión que estudiaron y evolucionar en sus capacidades profesionales y humanas. Se espera a su vez que dichos estudiantes egresen con las competencias científicas y ciudadanas que el país requiere.
- c. *Disciplinas y programas profesionales*: un servicio de educación superior de calidad debe promover que tanto los currículos como los programas de enseñanza tengan objetivos claros, que se evalúen y renueven constantemente y que se adecúen a la demanda social. Los programas deben integrar la investigación y la docencia, promover la interdisciplinariedad, el uso de nuevas tecnologías, y la recuperación de los conocimientos no-occidentales, históricamente excluidos, a través de la promoción de la interculturalidad.
- d. *Infraestructura*: un servicio universitario de calidad debe contar con recursos idóneos para la formación e investigación; como aulas adecuadamente implementadas, bibliotecas y bases de datos de recursos de información, laboratorios y equipos actualizados y renovados permanentemente.
- e. *Servicios de apoyo*: un servicio universitario de calidad debe ofrecer programas de apoyo a estudiantes de menores recursos a través de becas, servicio médico y apoyo para alimentación.
- f. *Extensión y proyección social*: un servicio universitario de calidad debe ofrecer clínicas (jurídicas, médicas, psicológicas y otras), servicios de proyección social, educación continua, y debe vincularse con la sociedad en general y la comunidad de su entorno.¹⁸

¹⁸ SUNEDU. *Lineamientos de Política para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior Universitaria: aportes y recomendaciones*, junio de 2015. Disponible en: www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/lineamientos_politica.pdf, revisado el 01 de setiembre de 2015.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



39. A su vez, el proceso de acreditación de la calidad de la educación universitaria, debe comprenderse como un proceso multifactorial que es llevado a cabo por una agencia externa a las instituciones de educación superior. La acreditación da fe pública de la calidad educativa. Si bien es cierto el artículo 30 de la Ley N.º 30220 establece que el proceso de acreditación es voluntario también es verdad que dicha norma promueve e incentiva que las universidades se sometan a un tipo de evaluación que acredite la calidad académica. En efecto, la Duodécima Disposición Complementaria Transitoria se ha señalado que a partir del segundo año de vigencia de la Ley que reorganiza el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), solo las entidades o programas de posgrado acreditados podrán otorgar doctorados a nombre de la Nación.
40. La reforma de la educación universitaria solo se puede asegurar mediante la institucionalización de la autoevaluación, evaluación externa y acreditación de las carreras universitarias. Al respecto, en el ordenamiento peruano SUNEDU ha hecho referencia al hecho de que el propósito de la Ley N.º 30220 promueve un proceso de acreditación que se guía por el principio de transparencia, de responsabilidad, de eficacia y eficiencia, entre otros. En concreto, la transparencia del proceso y de los resultados del proceso de acreditación son esenciales para que la población en general tenga acceso a la información necesaria en torno a la calidad de las universidades que brindan un servicio público de carácter esencial.
41. Por todo lo antes planteado, considero que la Ley N.º 30220 es constitucional, ya que sienta las bases para el cumplimiento de los deberes y preceptos que la Constitución impone.

2.4. Cumplimiento de la Ley N.º 30220 por parte de las universidades públicas y privadas

42. A la fecha de la emisión de esta demanda, existen diversos casos que demuestran que diversas autoridades públicas se encuentran incumpliendo con los alcances de la Ley N.º 30220. De acuerdo con la información brindada por la SUNEDU, Comunicado N.º 001-2015-SUNEDU/CD, solo 6 de las 31 universidades públicas han aprobado nuevos estatutos y elegido nuevos rectores y vicerrectores, quedando pendiente la elección de sus nuevos decanos. Igualmente, la SUNEDU ha señalado que las 25 universidades públicas restantes han iniciado el proceso de aprobación de nuevos estatutos y elección de nuevas autoridades, pero que sus avances son insuficientes.
43. El incumplimiento de lo previsto en la Ley N.º 30220, es en parte, consecuencia de la oposición a la Ley en mención, por un mal entendimiento del concepto de autonomía universitaria, lo cual ha generado hechos condenables como el del recorte de servicios básicos y el cierre de facultades durante el proceso de

elecciones estudiantiles, o la simple omisión en la conformación de una asamblea estatutaria, entre otras obligaciones que prevé la nueva ley universitaria.¹⁹

44. Al respecto, cabe recordar que de acuerdo con el artículo 109 de la Constitución, la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria que posterga su vigencia en todo o en parte. En el caso de la Ley N.º 30220 esta empezó a regir desde el día siguiente de su publicación, por ello, luego de que ha transcurrido más de un año de su fecha de publicación se hace urgente que se tomen medidas al respecto.

45. Es importante destacar que no es posible que las actuales autoridades (de las universidades que aún no se adecuan a lo previsto en la Ley) pretendan hacer prevalecer la elección en los cargos de dirección de la universidad que tuvo lugar al amparo de una norma ya derogada, pues el artículo 103 de la Constitución, establece que las leyes se aplican a toda situación jurídica al momento de su entrada en vigor. En ese sentido, sería contrario a la Constitución apelar a la teoría de los derechos adquiridos para incumplir con lo previsto en la Ley.

46. En el supuesto de que luego del plazo previsto para la adecuación a lo dispuesto por la Ley N.º 30220, se siga incumpliendo con la Ley, nos encontraríamos ante una infracción que debería ser sancionada por SUNEDU y los órganos judiciales respectivos. Por ello, considero urgente que el Ministerio de Educación identifique las responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan a las autoridades universitarias. Solo de esta manera, se hará posible que la Ley N.º 30220 sea eficaz en los hechos y que el estado de cosas inconstitucionales que atraviesa la universidad peruana empiece a revertirse.

47. Igualmente, aquellos jueces que vienen conociendo las demandas de amparo interpuestas contra los efectos de la Ley N.º 30220 tienen la obligación de aplicar los alcances de la presente sentencia, de modo que no pueden inaplicarla ni reinterpretar sus alcances en un sentido distinto a lo previsto en la presente sentencia, de lo contrario incumplirán con lo establecido por la Constitución y el Código Procesal Constitucional (artículo VI), respecto de los efectos generales una sentencia de inconstitucionalidad. Por dicho motivo, constituye un imposible jurídico ordenar la reposición de la extinta Asamblea Nacional de Rectores luego de la entrada en vigencia de la Ley N.º 30220.

48. Asimismo, considero que es necesario que la Contraloría General de la República, en tanto órgano superior del Sistema Nacional de Control (artículo 82 de la Constitución de 1993), a llevar a cabo acciones de control en las

¹⁹ DIARIO LA REPÚBLICA. *San Marcos: acusan a rector de boicotear elección de representantes estudiantiles*, 08 de julio de 2015.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



universidades nacionales que sean necesarias, con el fin de conocer de los actos y resultados de la gestión de estas entidades públicas, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado.

49. Finalmente, más allá de mi discrepancia con algunos de los fundamentos y puntos resolutivos de la sentencia del Tribunal Constitucional, estimo que en general, dicha sentencia, que constitucionaliza la Ley N.º 30220, pone fin a todo tipo de cuestionamientos, por lo que una vez publicada, tal como ya lo he mencionado, debe generar inmediatamente la identificación de las responsabilidades administrativas, civiles y penales de todas aquellas personas, principalmente autoridades, que se resistan al cumplimiento de dicha ley.

S.

LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



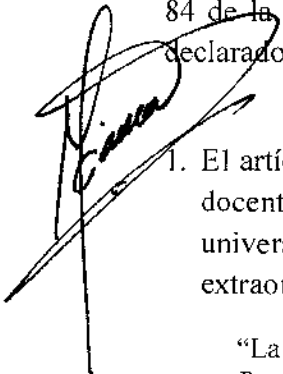
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTES 0014-2014-PI/TC,
0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y
007-2015-PI/TC (ACUMULADOS)
COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA
Y OTROS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto por mis colegas debo emitir el presente voto singular en virtud de que, al momento de la votación, el suscrito, junto con los magistrados Blume, Ramos y Espinosa-Saldaña, votamos en contra de lo propuesto en el proyecto firmado en mayoría respecto de lo referido a la edad máxima para ejercer la docencia. Conforme a ello, procedo a emitir el presente voto singular respecto del extremo referido al cuarto párrafo del artículo 84 de la ley que es objeto de demanda, por lo que considero que este extremo debe ser declarado **FUNDADO**, conforme paso a exponer:

- 
1. El artículo 84 de la Ley N° 30220, en su cuarto párrafo, establece la jubilación de los docentes universitarios a los 70 años. A su vez, permite el ejercicio de la docencia universitaria a quienes, superando dicha edad, tengan la condición de docentes extraordinarios:

“La edad máxima para el ejercicio de la docencia en la universidad pública es setenta años. Pasada esta edad solo podrán ejercer la docencia bajo la condición de docentes extraordinarios y no podrán ocupar cargo administrativo”.

2. La condición de docentes extraordinarios se encuentra definida en el inciso segundo del artículo 80 de la misma ley, que establece que tienen tal condición los profesores “...eméritos, honorarios y similares dignidades que señale cada universidad, que no podrán superar el 10% del número total de docentes que dictan en el respectivo semestre”.
3. Como se desprende de las citadas disposiciones, la ley universitaria restringe la participación de los profesores universitarios de más de 70 años.
4. Al respecto, considero que si bien esta limitación persigue una finalidad constitucionalmente legítima, esto es, mejorar la calidad de la educación, lo cierto es que la edad, por sí misma, no constituye el único criterio adecuado para evaluar el rendimiento de un docente universitario, puesto que la calidad de la enseñanza no necesariamente, está relacionada con la edad del docente. En efecto, ningún profesor



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTES 0014-2014-PI/TC,
0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y
007-2015-PI/TC (ACUMULADOS)
COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA
Y OTROS

universitario es bueno o malo por la edad que tenga sino por una serie de factores como son los grados académicos obtenidos, la actividad investigadora desarrollada a lo largo de su carrera, sus publicaciones, entre otros.

5. Además, la propia ley prevé de otros mecanismos destinados a asegurar la calidad de los docentes, que resultan mucho más adecuados para tal fin, y que no toman en cuenta la edad como parámetro. Así, el propio artículo 84 de la ley prevé en su primer párrafo que los docentes serán sometidos a un proceso de ratificación periódico cada 3, 5 o 7 años, dependiendo de si se trata de profesores auxiliares, asociados, y principales, respectivamente.
6. De este modo, ante la existencia de otros mecanismos –ya previstos en la propia ley- que resultan más adecuados para evaluar el desempeño profesional de los docentes universitarios, y que a su vez son menos restrictivos del derecho al trabajo que a limitación por edad, determina la inconstitucionalidad del cuarto párrafo del artículo 84 de la Ley Universitaria.

Por lo expuesto, mi voto es porque se declare **FUNDADA** en parte la demanda y, en consecuencia, **INCONSTITUCIONAL** el cuarto párrafo del artículo 84 de la Ley N° 30220.

SR.

MIRANDA CANALES

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTES N° 0014-2014-PI/TC, N°
0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC Y
N° 0007-2015-PI/TC

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI,
EMITIDO EN LOS PROCESOS DE INCONSTITUCIONALIDAD
PROMOVIDOS CONTRA LA LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA, OPINANDO
POR SU INCONSTITUCIONALIDAD**

Con el debido respeto a mis distinguidos colegas Magistrados, discrepo de la sentencia emitida en mayoría, mediante la cual se declaran infundadas las demandas de inconstitucionalidad materia de los procesos acumulados, interpuestas contra la Ley 30220, Ley Universitaria, y se formula interpretación de la Disposición Complementaria Transitoria Tercera de dicha ley; por cuanto, a mi juicio, tales demandas deben declararse fundadas, en lo esencial, en razón que la Ley 30220 transgrede los contenidos normativos, de, entre otros, el artículo 2°, incisos 2 (derecho de igualdad ante la ley y prohibición de discriminación), 13 (derecho de libre asociación), 14 (derecho a contratar), 15 (derecho al trabajo y al ejercicio de la profesión) y 16 (derecho a la propiedad); el artículo 17° (derecho a participar en la oferta educativa) y el artículo 18° (garantía institucional de la autonomía universitaria) de la Constitución Política del Perú, así como las reglas y principios del sistema económico constitucionalizado, consagrado en el Título III de la misma Norma Suprema, bajo el rótulo de Régimen Económico.

La fundamentación del presente voto singular se efectuará de acuerdo al siguiente esquema:

1. Precisiones previas.
2. El proceso de inconstitucionalidad.
3. La constitucionalidad.
4. Conceptuación de la figura del análisis de constitucionalidad.
5. La relación de normas impugnadas.
6. Los ejes temáticos comprendidos en las normas impugnadas.
7. La autonomía universitaria.
8. La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU).
9. El requisito de la edad.
10. El requisito de licenciatura para la enseñanza en pregrado.
11. Mi posición puntual respecto a algunas de las normas impugnadas.
12. El sentido de mi voto.

A continuación desarrollo dicho esquema, siguiendo la misma numeración temática:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTES N° 0014-2014-PI/TC, N°
0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC Y
N° 0007-2015-PI/TC

1. Precisiones previas.

Antes de desarrollar las razones que fundamentan la posición que asumo en el presente voto singular, respondiendo al dictado de mi conciencia, debo formular las siguientes precisiones previas, que explico desde mi punto de vista, en gran medida, la posición contenida en la sentencia de mayoría:

- 1.1 En primer lugar, dejar constancia que observo con preocupación que en numerosos casos que hemos resuelto y en los cuales he tenido una posición discrepante, se han presentado dos situaciones que, a mi parecer, no se condicen con la impartición de una Justicia Constitucional garantista y finalista, que es la que debe llevar a cabo nuestro Tribunal Constitucional.

Tales situaciones, que percibo distorsionantes de la más alta judicatura constitucional nacional, las describo así:

- Primera distorsión: variación del eje de preocupación que corresponde asumir al Juez Constitucional cuando resuelve una controversia constitucional; y
- Segunda distorsión: variación del ángulo de observación desde el que el Juez Constitucional debe analizar la problemática materia de examen en el proceso constitucional en que intervenga.

- 1.2 La primera situación de distorsión consiste en que, en muchos casos, el eje de preocupación no ha sido garantizar la vigencia efectiva del derecho fundamental que se invoca en la demanda como amenazado o violado - cuando se trata de los procesos de hábeas corpus, amparo, hábeas data y cumplimiento- o garantizar la primacía de la Constitución que se alega afectada por infracciones normativas infraconstitucionales o por violaciones al cuadro de asignación competencial establecido por el Legislador Constituyente -cuando se trata de los procesos de inconstitucionalidad o competencial-; sino que han sido otros ejes, tales como, por ejemplo, el equilibrio presupuestal, el ordenamiento en la contratación pública, la lucha anticorrupción, los alcances mediáticos de la decisión o los efectos producidos en el terreno fáctico, entre otros, los cuales si bien son importantes, no deben constituirse en la preocupación primordial del Juez Constitucional y, menos aún, determinante para orientar su veredicto, ya que en puridad escapan a sus competencias y distraen, obstaculizan y distorsionan el enfoque que le corresponde asumir en armonía con los fines esenciales de los procesos constitucionales regulados en los artículos 200° y 202° de la Carta Fundamental de la República; fines que, con claridad y contundencia, desarrolla el artículo 2° del Código Procesal Constitucional en los términos siguientes: "Son fines esenciales de los procesos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTES N° 0014-2014-PI/TC, N°
0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC Y
N° 0007-2015-PI/TC

constitucionales garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales.”

- 1.3 La segunda situación de distorsión consiste en que el ángulo de observación no se ha dado a partir de la Constitución y de los valores, principios, instituciones, derechos, normas y demás aspectos que ella encierra -es decir, de la voluntad y expresión normativa del Poder Constituyente-, lo cual significa que el Juez Constitucional, asido (léase cogido o sostenido) de un enfoque constitucionalizado y recogiendo el telos constitucional -la inspiración, la filosofía, la lógica y la racionalidad del Constituyente- debe realizar el análisis de la materia controvertida, para lograr los acotados fines esenciales de los procesos constitucionales -garantizar la primacía normativa de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales-, a través de un accionar consecuente con el carácter de supremo intérprete de la Constitución y de toda la normativa conformante del sistema jurídico nacional, que detenta el colegiado que integra; sino que, por el contrario, el ángulo de observación se ha dado básicamente a partir de la ley -es decir, de la voluntad y expresión normativa del Poder Constituido-.
- 1.4 Esta segunda distorsión conlleva, lamentablemente, que el Poder Constituido termine primando sobre el Poder Constituyente y que el Tribunal Constitucional, que es el órgano autónomo e independiente encargado de la defensa de la Constitución, de la expresión normativa del Poder Constituyente, termine defendiendo al Poder Constituido y desnaturalizando su función con una visión llanamente legalista y huérfana de un enfoque constitucional. Y, en otros casos, inspirada en enfoques, inquietudes o dimensiones ajenos a lo estrictamente constitucional.

2. El proceso de inconstitucionalidad.

Efectuadas las precisiones previas que anteceden, a continuación y a manera de enmarque doctrinario que permita fijar adecuadamente la posición que corresponde asumir a la Judicatura Constitucional al intervenir en un proceso de inconstitucionalidad, considero necesario hacer una breve referencia a dicho proceso y a los conceptos de constitucionalidad y de análisis de constitucionalidad; este último en cuanto instrumento básico para determinar la presencia o no de infracción constitucional.

- 2.1 El Proceso Inconstitucionalidad o, más propiamente denominado Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad, es el proceso paradigma entre los procesos de control de la constitucionalidad en tanto constituye la canalización de la fórmula de heterocomposición más



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTES N° 0014-2014-PI/TC, N°
0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC Y
N° 0007-2015-PI/TC

completa y eficaz para anular la normativa infraconstitucional afectada de alguna causal de inconstitucionalidad. Es decir, la normativa incursa en infracción constitucional. Sea esta infracción de forma, de fondo, directa, indirecta, parcial o total, y, en consecuencia, incompatible con la Constitución. Es un proceso de aseguramiento de la primacía de la Constitución, en cuanto norma suprema y expresión de la voluntad normativa del Poder Constituyente.

- 2.2 De acuerdo al diseño procedimental ideado por Hans Kelsen, el Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad tiene como características principales el ser un proceso constitucional de instancia única, de carácter cognoscitivo, de enjuiciamiento de la producción normativa del legislador infraconstitucional de primer rango y de carácter hiperpúblico; que, por consiguiente, escapa a las clasificaciones conocidas y se yergue como un proceso especialísimo, atípico y *sui generis*.
- 2.3 Así, es especialísimo, por cuanto es un proceso ad hoc y único para el control concentrado de la constitucionalidad, como corresponde a la materia de hiperinterés público que a través de él se controvierte y que canaliza una fórmula de heterocomposición peculiar, frente a un conflicto también peculiar y de marcado interés público, nacido a raíz del cuestionamiento de una norma imputada de inconstitucionalidad. Atípico, en razón de que no se encuadra dentro de la clásica tipología de procesos consagrados en el Derecho Procesal y, además, diferente a los otros procesos constitucionales. *Sui generis*, en razón que combina el interés de la parte accionante con un interés de carácter general, consistente en la fiscalización de la producción normativa infraconstitucional de primer rango para asegurar la supremacía normativa de la Constitución.
- 2.4 El objeto del Proceso Directo del Control Concentrado de la Constitucionalidad es una pretensión procesal de constitucionalidad; esto es, la solicitud de verificar la constitucionalidad de una norma imputada de inconstitucionalidad. Así, esta petición centra la actividad del Tribunal Constitucional en un juicio de constitucionalidad, de tal forma que la cuestionada inconstitucionalidad de la norma recurrida se convierte en requisito procesal de admisibilidad del recurso y cuestión de inconstitucionalidad, y configura lógicamente la cuestión de fondo del proceso que no puede entenderse resuelto con una decisión sobre el fondo más que cuando el Tribunal dilucida la constitucionalidad, o no, de la norma en cuestión.
- 2.5 Por consiguiente, debe quedar aclarado que en el Proceso de Inconstitucionalidad el tema de fondo es determinar si la disposición



EXPEDIENTES N° 0014-2014-PI/TC, N°
0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC Y
N° 0007-2015-PI/TC

imputada de inconstitucionalidad infringe o no la normativa constitucional. Es decir, si es compatible con la parte dispositiva propiamente dicha de ella y, además, con los principios, valores, institutos, derechos y demás aspectos que le son inherentes.

3. La constitucionalidad.

En esa línea, lo que debe determinarse es si la disposición infraconstitucional cuestionada está impregnada o no de constitucionalidad, por lo que resulta necesario formular su conceptualización.

Al respecto, afirmo que la constitucionalidad es un vínculo de armonía y concordancia plena entre la Constitución y las demás normas que conforman el sistema jurídico que aquella diseña; tanto en cuanto al fondo como a la forma. Es una suerte de cordón umbilical que conecta o une los postulados constitucionales con sus respectivos correlatos normativos, en sus diversos niveles de especificidad; siendo consustancial al proceso de implementación constitucional e imprescindible para la compatibilidad y coherencia del sistema jurídico

4. Conceptuación de la figura del análisis de constitucionalidad.

Asumido ya un concepto de constitucionalidad, toca hacer referencia al denominado análisis de constitucionalidad, respecto del cual es menester puntualizar lo siguiente:

- 4.1 Todo análisis de constitucionalidad presupone un proceso de cotejo o de comparación abstracta entre la norma o conjunto de normas objetadas como inconstitucionales y lo dispuesto de modo expreso por la norma constitucional. Por consiguiente, lo que corresponde hacer al Juez Constitucional en el Proceso de Inconstitucionalidad es comparar, desde el punto de vista estrictamente normativo, si la disposición impugnada colisiona o no con la Constitución; o, en todo caso, si la desborda, desnaturaliza, desmantela, transgrede o entra en pugna con ella. Esa y no otra es la labor del Juez Constitucional en este tipo de procesos. Se trata, lo enfatizo, de garantizar la primacía normativa de la Norma Suprema.
- 4.2 A tales efectos y con la finalidad de detectar si una norma resulta o no contraria con la Constitución, nuestro Código Procesal Constitucional, establece ciertas clases de infracciones, las que en buena cuenta nos permiten distinguir entre inconstitucionalidad por el fondo o por la forma, inconstitucionalidad total o parcial, e inconstitucionalidad directa e indirecta.



EXPEDIENTES N° 0014-2014-PI/TC, N°
0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC Y
N° 0007-2015-PI/TC

- 4.3 En lo que respecta al primer grupo de infracciones, conviene precisar que lo que se denomina como inconstitucionalidad por el fondo, se presenta cuando la contraposición entre lo que determina la Constitución y lo que establece la ley, resulta frontal o evidente. Es decir, el mensaje normativo entre norma suprema y norma de inferior jerarquía es opuesto y por tanto la inconstitucionalidad es manifiesta por donde quiera que se le mire.
- 4.4 La inconstitucionalidad en cambio, es por la forma, cuando la norma objeto de impugnación, independientemente de su compatibilidad con el contenido material de la Constitución, ha sido elaborada prescindiendo de las pautas procedimentales o del modo de producción normativa establecido en la Constitución. Se trata en otras palabras de una inconstitucionalidad que no repara en los contenidos de la norma sino en su proceso de elaboración y la compatibilidad o no del mismo con lo establecido en la Norma Fundamental.
- 4.5 En lo que atañe al segundo grupo de infracciones, cabe afirmar que la llamada inconstitucionalidad total es aquella que se presenta cuando todos los contenidos de la norma impugnada infringen a la Constitución y, por tanto, deben ser expectorados del orden jurídico.
- 4.6 La inconstitucionalidad es parcial, cuando, examinados los diversos contenidos de la norma impugnada, se detecta, que solo algunos se encuentran viciados de inconstitucionalidad. La determinación de esos contenidos, sin embargo puede variar en intensidad. A veces puede tratarse de una buena parte del mensaje normativo, en ocasiones solo de una frase o, en otras, solo de una palabra.
- 4.7 El tercer grupo de infracciones, referidas a la inconstitucionalidad directa e indirecta, responde a una clasificación relativamente novedosa, y aún embrionariamente trabajada por nuestra jurisprudencia, para cuyo entendimiento es necesario echar mano del moderno concepto de bloque de constitucionalidad, el cual hace referencia al parámetro jurídico constituido por la Constitución como norma suprema del Estado y por las normas jurídicas que le otorgan desarrollo inmediato (leyes orgánicas, leyes de desarrollo de los derechos fundamentales, tratados internacionales de derechos humanos, etc.). Dicho parámetro resulta particularmente importante en ordenamientos donde la determinación de lo que es o no constitucional, no se agota en la norma formalmente constitucional, sino que se proyecta sobre aquel entramado normativo donde es posible encontrar desarrollos constitucionales extensivos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTES N° 0014-2014-PI/TC, N°
0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC Y
N° 0007-2015-PI/TC

- 4.8 En tal sentido la inconstitucionalidad directa es aquella donde la determinación de la colisión normativa se verifica en el contraste producido entre la Constitución y la norma objeto de impugnación. Se trata pues, de un choque frontal entre dos normas con mensajes de suyo distintos.
- 4.9 En cambio en la inconstitucionalidad indirecta la colisión se verifica entre la norma objeto de impugnación y los contenidos de una típica norma de desarrollo constitucional. Lo inconstitucional, no se determina pues a la luz de lo que la norma constitucional directamente establece sino en el contexto de lo que una de sus normas de desarrollo representa.

5. La relación de normas impugnadas.

Ingresando propiamente al análisis de constitucionalidad de la Ley 30220, en primer término referiré las normas impugnadas, para, a continuación detallar los ejes temáticos y las inconstitucionales incurridas.

Ahora bien, de los cuatro procesos de inconstitucionalidad acumulados, correspondientes a los Expedientes Nos. 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC Y 0007-2015-PI/TC, se desprende que han sido impugnadas las siguientes disposiciones de la Ley 30220, Ley Universitaria, promulgada el 8 de julio de 2014 y publicada en el Diario Oficial El Peruano el 9 de julio de 2014: el artículo 1° (objeto de la Ley), el artículo 8° (autonomía universitaria), el artículo 9° (responsabilidad de las autoridades), el artículo 11° (transparencia de las universidades), el artículo 12° (creación), el artículo 13° (finalidad), el artículo 14° (ámbito de competencia), el artículo 15° (funciones generales de la SUNEDU), el artículo 16 (estructura orgánica), el artículo 17° (consejo directivo), el artículo 19° (funciones del Consejo Directivo), el artículo 20° (Superintendente de la SUNEDU), el artículo 21° (infracciones y sanciones), el artículo 22° (carácter de autoridad central), el artículo 23° (mecanismos de articulación y coordinación), el artículo 27° (requisitos para la creación de universidades), el artículo 28° (licenciamiento de universidades), el artículo 35° (creación de facultades y escuelas profesionales), el artículo 56° (asamblea universitaria), el artículo 57° (atribuciones de la asamblea universitaria), el artículo 59° (atribuciones del consejo universitario), el artículo 78° (remuneraciones y dietas), el artículo 84° (periodo de evaluación para el nombramiento y cese de los profesores ordinarios), el artículo 109° (calidad del ejercicio profesional), el artículo 115° (definición), el artículo 116° (bienes y beneficios), el artículo 120° (programas de reinversión), el artículo 121° (facultades y prohibición de cambio de personería jurídica), la Primera Disposición Complementaria Transitoria (proceso de adecuación del gobierno de la universidad pública), la Segunda Disposición Complementaria Transitoria (proceso de adecuación del Estatuto de la universidad privada), la Tercera Disposición Complementaria Transitoria (plazo de adecuación de



EXPEDIENTES N° 0014-2014-PI/TC, N°
0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC Y
N° 0007-2015-PI/TC

docentes de la universidad pública y privada), la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria (comisión organizadora), la Décima Primera Disposición Complementaria Transitoria (implementación progresiva), la Sexta Disposición Complementaria Final (universidades católicas aprobadas en el Perú) y la Disposición Complementaria Derogatoria Única.

6. Los ejes temáticos comprendidos en las normas impugnadas.

No obstante las numerosas disposiciones impugnadas, son cuatro los ejes temáticos que éstas engloban:

- a) La autonomía universitaria;
- b) Las competencias de la Superintendencia Nacional de Educación Superior (SUNEDU);
- c) El requisito de la edad máxima para la docencia universitaria; y
- d) El requisito del grado de maestro para la enseñanza en pregrado.

7. La autonomía universitaria.

7.1 El artículo 18° de la Constitución Política del Perú, al normar sobre la educación universitaria, preceptúa literalmente:

“La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia.

Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.

La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley.

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.”

7.2 Como se desprende claramente del texto constitucional transcrito, la autonomía está consagrada expresamente como una indiscutible garantía institucional, que el Tribunal Constitucional está obligado a preservar y el Poder Legislativo a respetar. La figura de la garantía institucional, por otra parte, implica una cualidad intrínseca en el reconocimiento y funcionamiento de determinadas entidades a la par que un límite obligado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTES N° 0014-2014-PI/TC, N°
0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC Y
N° 0007-2015-PI/TC

en el ejercicio de toda potestad legislativa. Como tal implica facultad de autodeterminación institucional y protección frente a todo intento de injerencia no permitida por la Constitución.

- 7.3 En el caso específico de la universidad, y por lo que respecta a lo establecido en el precitado artículo 18° de nuestra Norma Fundamental, la garantía de la autonomía aparece como un postulado incuestionable cuyos alcances se proyectan principalmente (aunque no exclusivamente) en el escenario de cinco ámbitos esenciales: el normativo, el de gobierno, el académico, el administrativo y el económico. En cada uno de estos últimos supone, como es obvio, la capacidad de toda universidad, para decidir lo más conveniente a sus propios objetivos, siempre que tal toma de decisiones opere dentro del marco de los principios y valores del Estado Constitucional.
- 7.4 Decir esto último es sumamente importante, pues aunque el reconocimiento de la autonomía y su necesaria protección resulta elemento esencial del engranaje constitucional, ello no supone tampoco la asunción de posiciones de suyo maximalistas o que desnaturalicen su verdadero sentido.
- 7.5 En el contexto descrito y cuando la Constitución reconoce la autonomía como garantía institucional de las universidades, ciertamente no está creando un régimen jurídico fuera del Estado, pero sí reconociendo que desde el punto de vista de lo que representa la institución universitaria, le asiste plena capacidad para organizarse, gestionarse y darse sus respectivas normas conforme a sus propios lineamientos o elementos de discernimiento.
- 7.6 Evidentemente la autonomía no significa desconocer el marco de garantías, ni menos el de derechos fundamentales, pero sí presupone que lo que le es intrínseco a la universidad, a partir de su creación y funcionamiento, cuya autorización debe establecer la ley por mandato del mismo artículo 18° de la Carta Constitucional de la República, esté librado al ámbito de sus propias decisiones; debiendo ser las reglas establecidas en el régimen económico constitucional, las que determinen su desarrollo, en base a su calidad, eficiencia y diligencia, en armonía con una economía social de mercado y los principios generales de tal régimen, tales como libre iniciativa, rol económico del sector público y del sector privado, pluralismo económico, libre competencia y libertad de contratar, entre otros, recogidos en los artículo 58°, 59°, 60°, 61° y 62°, respectivamente, de la misma Constitución. Asumir una posición contraria supone desconocer la garantía institucional universitaria recogida por el Legislador Constituyente Peruano y los principios, así como reglas del sistema económico constitucionalizado,



EXPEDIENTES N° 0014-2014-PI/TC, N°
0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC Y
N° 0007-2015-PI/TC

condenando a la universidad a la absoluta dependencia de cuanto imponga el Estado.

- 7.7 En este sentido, un análisis riguroso sobre el estatus que la Constitución propugna para la institución universitaria de cara a lo que representa la autonomía impone pues considerar, como lo establece expresamente la parte final del segundo párrafo del artículo 18° de Norma Suprema, que la intervención del Estado, se concretiza en el establecimiento de condiciones para proceder a su creación, las mismas que como es bien sabido, son determinadas por la ley. Sin embargo, aceptada su existencia, queda claro que su funcionamiento solo habrá de operar con sujeción a sus propias decisiones y a la regulación interna libremente adoptada por vía de sus estatutos, en el marco de la Constitución y de las leyes.

8. La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU).

- 8.1 A la luz del instituto constitucional de la autonomía universitaria y de los principios y valores constitucionales, así como del sistema económico constitucionalizado, la incorporación de una Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria solo tendría sentido si la misma constriñe su accionar a lo dispuesto en la última parte del segundo párrafo del artículo 18° de la Constitución, que preceptúa “La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.”, refiriéndose a los requisitos que deben exigirse y garantizarse, a los efectos de autorizar la creación y el funcionamiento de instituciones universitarias.
- 8.2 En tal sentido, una superintendencia en materia universitaria no debe ser diseñada bajo la inspiración de un modelo paternalista, controlista, intervencionista y burocrático que entiende que el Estado debe controlarlo todo y que las personas son incapaces de administrarse adecuadamente por sí mismas, como la que encierra la Ley 30220, Ley Universitaria. Tal toma de posición revela una filosofía inconstitucional, que apuesta por la desconfianza en la persona y en su libertad, en abierta pugna con la posición humanista y que opta por revaluar al ser humano y no devaluarlo, que inspira y está consagrada en la Carta Magna y recogida en el catálogo de derechos fundamentales que contiene el artículo 2° de la misma. En tal sentido, hay en toda esta ley una notoria inconstitucionalidad por la lógica y la racionalidad que subyace en ella, y que la convierte en una normativa inconstitucional en su conjunto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTES N° 0014-2014-PI/TC, N°
0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC Y
N° 0007-2015-PI/TC

9. El requisito de la edad.

9.1 Ya en anterior oportunidad (mi voto singular en el Expediente N° 0021-2012-PI/TC) me he pronunciado en el sentido de cuestionar aquellas normas que establecen requisitos para el ejercicio docente en función de la edad.

9.2 Dije al respecto que el obligar a que un docente se retire únicamente en función de la edad que tiene constituye un despropósito y sobre todo un acto contrario a lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 2° de la Constitución, que recoge como uno de los derechos fundamentales el de la igualdad y prohíbe la discriminación por motivos de toda índole, preceptuando que toda persona tiene derecho:

“A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.”

9.3 Debe recordarse al respecto que la docencia no es una actividad en la que se prioriza la condición física óptima, sino más bien las condiciones mentales y la capacidad intelectual, habida cuenta que son estas últimas las que permiten una adecuada transmisión de los contenidos de las diversas asignaturas que se imparten en el proceso de aprendizaje; en este caso universitario o superior.

9.4 En la historia nacional y universal, se evidencia de manera inobjetable que muchas personas con edad longeva han estado muy por encima de las expectativas intelectuales que de ellas se esperaba, y que de haberse prescindido de su participación en los quehaceres o responsabilidades que en su momento se les encomendaron, se hubiera privado a sus sociedades de una estupenda oportunidad de servicio plenamente acreditada en los hechos.

9.5 Por ello, pretender que el correcto aprendizaje en el ámbito universitario se garantiza *per se* porque un docente tiene menos de la edad que la prevista por la norma impugnada, es partir de una presunción que admite prueba en contrario, pues no existe dato objetivo alguno que demuestre que porque un profesor tiene menos edad que otro, el proceso de enseñanza resulte más óptimo. Al contrario de ello, la experiencia ganada con los años acrecienta las posibilidades de una mejor aptitud docente y de una mejor calidad del proceso de aprendizaje y de la transmisión de conocimientos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTES N° 0014-2014-PI/TC, N°
0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC Y
N° 0007-2015-PI/TC

10. El requisito de grado de magister para la enseñanza en pregrado.

Desde mi punto vista, no es constitucional exigir que para la enseñanza universitaria en nivel de pregrado, deba ostentarse el grado de Magister o el de Doctor, porque ello atenta contra lo establecido en el artículo 2°, incisos 2 (derecho de igualdad ante la ley y prohibición de discriminación), 14 (derecho a contratar), 15 (derecho al trabajo y al ejercicio de la profesión) y en el artículo 17° (derecho a participar en la oferta educativa), entre otros, de quien ha obtenido el título profesional correspondiente, ya que es evidente que en dicha condición ha adquirido el derecho de ejercer libremente su profesión, entre cuyas dimensiones se encuentra también la docencia, en el ámbito de su profesión.

11. Mi posición puntual respecto a algunas de las normas impugnadas.

Considero que la sentencia en mayoría asume una postura equivocada en relación a las diversas normas que han sido materia de cuestionamiento.

En tal sentido, y sin perjuicio de la orientación inconstitucional que claramente advierto de su contenido y que aquí declaro, siguiendo el orden temático que he enunciado en el presente voto singular, procedo a una referencia puntual a algunas de las normas cuestionadas:

Sobre la autonomía Universitaria:

- 11.1 De los extremos planteados en las demandas de inconstitucionalidad como contrarios a lo establecido en la Constitución, estoy convencido que el más sensible de todos tiene que ver el tema de la autonomía y sus implicancias en el ámbito de la institución universitaria.
- 11.2 En este contexto, considero que la previsión contenida en el artículo 1° de la Ley 30220, cuyo texto establece que el objeto de la misma, es normar la creación, funcionamiento, supervisión y cierre de las universidades, resulta abiertamente contrario a la garantía institucional de la autonomía, habida cuenta que permite una intervención desproporcionada del Estado mas allá de lo que representa la legítima facultad de crear universidades por conducto legal y garantizar su funcionamiento conforme a sus estatutos.
- 11.3 Si evidentemente y como lo dice la citada norma, se pueden supervisar e incluso cerrar universidades conforme a los parámetros en ella establecidos, el concepto de autonomía resulta virtualmente desvirtuado, cediendo paso a una concepción en la que a nombre de lo que disponga la ley, todo el funcionamiento universitario queda abiertamente condicionado. En adelante, la universidad no es pues una institución que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTES N° 0014-2014-PI/TC, N°
0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC Y
N° 0007-2015-PI/TC

nace de la ley y adquiere estatus de autonomía en lo sucesivo, sino una simple dependencia del Estado direccionada con sujeción a lo que este o sus autoridades determinen.

- 11.4 Esta idea, como veremos más adelante se acentúa con el tipo de potestades reconocidas a la SUNEDU.
- 11.5 Considero asimismo que la Disposición Complementaria Transitoria Primera, referida al proceso de adecuación del gobierno en el ámbito de las universidades públicas, resulta igualmente contraria a la garantía institucional de la autonomía universitaria, al establecer en los hechos un cese automático de todas las autoridades que venían ejerciendo sus mandatos conforme a una regulación anterior y a unos periodos de tiempo establecidos expresamente conforme a las mismas.
- 11.6 Estimo por último, y dentro de este acápite, que la Disposición Complementaria Transitoria Tercera referida al plazo de adecuación de los docentes universitarios a la ley, resulta inconstitucional al establecer un periodo tan breve e irrazonable (cinco años) sin tomar en cuenta las realidades específicas de cada universidad en lo concerniente a los grados académicos que ostenta cada docente en particular.

Sobre la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEDU):

- 11.7 Considero que el artículo 9° de la norma objeto de impugnación, referido a la responsabilidad de las autoridades, resulta especialmente objetable en lo concerniente a los alcances de las recomendaciones que emite la SUNEDU.
- 11.8 Desde mi punto de vista, el hecho de establecer que las mismas “pueden” servir de base para la determinación de responsabilidades por parte de las autoridades universitarias, resulta abiertamente inconstitucional, tanto desde la perspectiva de la autonomía universitaria, como desde lo que representa el principio de interdicción de la arbitrariedad.
- 11.9 Sostener que el término “puede” supone una posibilidad, no puede servir de argumento, como lo sostiene la sentencia de mayoría, para pretender convalidar dicha facultad, pues el dejar abierta dicha opción, puede generar un innumerable repertorio de supuestos donde a nombre de lo que llegue a establecer la SUNEDU se pueda iniciar un proceso sancionador o, peor aún, sancionar a una autoridad universitaria.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTES N° 0014-2014-PI/TC, N°
0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC Y
N° 0007-2015-PI/TC

- 11.10 Considero, igualmente, que el artículo 13° de la ley impugnada es especialmente inconstitucional, al establecer entre las finalidades que tiene la SUNEDU, a) la de supervisar la calidad del servicio educativo universitario, así como de fiscalizar si los recursos públicos y los beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, han sido destinados a fines educativos y al mejoramiento de la calidad; b) la de establecer un licenciamiento temporal y renovable a las universidades con una vigencia mínima de 6 (seis) años.
- 11.11 Ya he puntualizado y ahora lo reitero, que el Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18° de la Constitución, se limita a crear las universidades por conducto de la ley, dejando en adelante que su funcionamiento opere con sujeción a lo establecido en sus estatutos y al marco de autonomía de la que goza. Pretender una fiscalización *a posteriori* o, peor aún, limitar la autorización a un régimen temporal, es abiertamente contrario al régimen de autonomía del que ya he hablado.
- 11.12 Estimo que el artículo 21° de la norma impugnada, referido a las infracciones y sanciones que aplica la SUNEDU, deviene en igualmente inconstitucional al pretender que vía decreto supremo (es decir, a través de una norma de rango inferior a la ley) se puede delimitar el régimen de medidas sancionadoras contra las autoridades universitarias, desconociendo los alcances elementales del principio de legalidad.
- 11.13 Describir lo que constituye una conducta pasible de procesamiento y sanción en el ámbito administrativo, no es algo que pueda depender de un simple reglamento, sino que requiere garantías elementales de discernimiento y razonabilidad acordes con las consecuencias que todo tipo de imputaciones pueda generar en el ámbito sancionador.
- 11.14 La sentencia en mayoría, en este extremo, pretende hacer una interpretación forzada de la Constitución apelando a la distinción entre principio de legalidad y de tipicidad, lo que en mi concepto es totalmente cuestionable, pues más allá de que tales principios, apunten hacia ideas diferenciadas, ello no significa que no se encuentren vinculados entre sí por ciertos aspectos elementales. La norma fundamental es absolutamente concluyente en que la descripción de la conducta pasible de sanción (tipicidad), debe definirse por ley y no por normas de inferior jerarquía.
- 11.15 Opino que el artículo 109° de la norma objeto de impugnación, referido a la calidad en el ejercicio profesional, es asimismo contrario a la Constitución, pues supone conferirle a la SUNEDU atribuciones que desde siempre han sido competencia de los Colegios Profesionales y que por lo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTES N° 0014-2014-PI/TC, N°
0016-2014-PI/TC, N° 0019-2014-PI/TC Y
N° 0007-2015-PI/TC

demás, nada tienen que ver con la vida universitaria, sino antes bien con el comportamiento profesional.

Sobre el requisito de la edad.

- 11.16 Considero que el artículo 84° de la norma impugnada, referido al periodo de evaluación para el nombramiento y cese de los profesores ordinarios, es igualmente inconstitucional, particularmente en lo referido al cese automático de los docentes pertenecientes a las universidades públicas a partir de la edad de los setenta años.
- 11.17 La citada previsión, desde mi punto de vista y acorde con la posición que ya he sostenido en alguna otra oportunidad, deviene en discriminatoria al pretender asumir una postura absolutista en relación con la capacidad docente, como si esta dependiera única y exclusivamente de factores temporales.

Sobre el grado de Magister para la enseñanza en pregrado.

- 11.18 Acorde con lo sostenido con anterioridad en el acápite referido a la autonomía universitaria de este mismo voto, considero igualmente inconstitucional la previsión contenida en la Tercera Disposición Complementaria y Transitoria de la norma impugnada, referida al plazo de adecuación de docentes de las universidades públicas y privadas a la ley y que como ya se ha indicado, es de cinco años.
- 11.19 Desde mi punto de vista dicha norma resulta discriminatoria, pues las oportunidades de acceder a grados especializados deben valorarse desde diversos extremos y, por sobre todo, atendiendo a las posibilidades reales que posee cada persona, del tiempo y ocupaciones que tiene y de los ingresos reales con los que cuenta, a lo que cabe añadir la severa limitación que supone sobre el derecho al libre ejercicio de la profesión.

12. El sentido de mi voto.

Por las razones anteriormente expuestas estimo que las demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 30220, Ley Universitaria, deben declararse fundadas.

S.
BLUME FORTINI

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00014-2014-PI/TC
LIMA NORTE
COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA NORTE

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Considero que la sentencia en mayoría desestima indebidamente las demandas. En mi opinión, la Ley 30220, Ley Universitaria, contraviene la Constitución Política del Perú, al imponer un modelo burocrático y controlista de la educación universitaria. Éste vulnera la autonomía universitaria, y compromete el derecho de acceso a la educación y a la libertad de pensamiento; además, vulnera los principios generales del régimen constitucional económico.

La pretensión principal de las cuatro demandas es que se declare que la ley afecta la autonomía universitaria. Ésta está consagrada en el último párrafo del artículo 18 de la Constitución 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.”

La ley desconoce esta autonomía desde que su artículo 8 dice: “La autonomía inherente a las universidades se ejerce de conformidad con lo establecido en la Constitución, la presente Ley y *demás normativa aplicable*.” Así, circunscribe la autonomía universitaria más que la Constitución, pues ésta queda acotada no solo por la Constitución y las leyes sino también por los dispositivos emitidos por el Ministerio de Educación y la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu).

La sentencia en mayoría se pronuncia al respecto de manera confusa. Su fundamento 73 dice: “Corresponde, entonces, aquí aclarar que una interpretación literal del párrafo *in fine* del artículo 18 de la Constitución conduciría al contrasentido de sostener que las universidades no pueden regirse por su propio estatuto y reglamentos.” Una interpretación literal, sin embargo, no conduce a ello sino a entender que la autonomía universitaria solo está circunscrita por la Constitución y las leyes, no por normas infralegales. El objetivo de la Constitución, evidentemente, es proteger a las universidades de estar sujetas a intereses políticos circunstanciales.

La vulneración de la autonomía universitaria radica también en las facultades y organización de la Sunedu. El artículo 15 contiene una larga —y meramente enunciativa— enumeración de funciones de la Sunedu. Además, el artículo 9 establece que “Cualquier miembro de la comunidad universitaria debe denunciar ante la (...) (SUNEDU), la comisión de (...) infracciones a la presente Ley”, añadiendo que la Sunedu, “de oficio o a pedido de parte, emite recomendaciones (...)” que determinan “las responsabilidades pertinentes”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00014-2014-PI/TC
LIMA NORTE
COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA NORTE

Considerando las declaraciones de principios, fines y funciones de la universidad, contenidas en los artículos 5, 6 y 7 de la ley, resulta claro que los alcances del artículo 9 son amplísimos y dejan un gran margen de discrecionalidad para su aplicación. El inciso 6 del artículo 6, por ejemplo, establece que uno de los fines de la universidad es “Difundir el conocimiento universal en beneficio de la humanidad.” Al establecer que la Sunedu puede recibir todo tipo de denuncias y dar todo tipo de recomendaciones vinculantes, la ley diluye la autonomía de cada universidad.

Por otro lado, la Sunedu está diseñada para ser una dependencia del Ministerio de Educación. El artículo 14 establece que “La SUNEDU ejecuta sus funciones (...) conforme a las políticas y planes nacionales y sectoriales aplicables y a los lineamientos del Ministerio de Educación.” Asimismo, sus directivos son nombrados por —o a propuesta de— el titular de dicho ministerio. El que la mayoría de los miembros del Consejo Directivo requiera el voto aprobatorio del Consejo Nacional de Educación (artículo 17) no hace diferencia, ya que éste también es designado por el mismo ministerio.

Desde que la Sunedu depende del Ministerio de Educación, la ley no supera el “test de idoneidad” establecido por la jurisprudencia constitucional. El año 2012, el Perú ocupó un vergonzoso último lugar en comprensión de lectura, matemática y ciencias en el ranking PISA. Ello es responsabilidad de este ministerio, ya que la oferta educativa privada, a nivel escolar, es marginal. Si el Ministerio de Educación no puede con la educación básica, menos podrá con la universitaria.

La sentencia en mayoría no solo no cuestiona a la Sunedu sino reclama orgullosamente su paternidad. Ciertamente, como recuerda su fundamento 130, en la sentencia emitida en el Expediente 0017-2008-AI, el Tribunal Constitucional declaró un “*estado de cosas inconstitucional de carácter estructural* en el sistema educativo universitario”, ordenando la creación de una Superintendencia. Sin embargo, en una república democrática como el Perú, no le corresponde a los jueces dar órdenes de este tipo. Al Tribunal Constitucional, específicamente, solo le compete controlar la constitucionalidad de las leyes. Su función debe ser eminentemente jurídica.

La sentencia en mayoría señala lo contrario, aunque intenta que no se note demasiado. La sección A de la parte III se titula “La capacidad de control de políticas públicas que tiene el Tribunal Constitucional”. Este título es engañoso, ya que el contenido de esta sección sostiene lo contrario —es decir, que el Tribunal debe intervenir en la concepción y aplicación de las políticas públicas. El fundamento 16 indica que se debe: “(...) reclamar que los jueces y juezas constitucionales no solamente controlen, sino que in-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00014-2014-PI/TC
LIMA NORTE
COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA NORTE

cluso pasen a hacer sugerencias y tener iniciativas frente a la configuración de políticas públicas, para así asegurar la constitucionalidad de las mismas (...).”

De esa manera, la Constitución es presentada como algo arcano y misterioso, imposible de ser comprendida por los no iniciados. En consecuencia, al decidir qué políticas públicas desarrollar, lo más probable es que los poderes elegidos colisionen con ella. Para evitar que sean corregidos por el Tribunal Constitucional, mejor que éste les diga de entrada qué hacer. Tal perspectiva contraviene el principio de separación de poderes, que requiere que el Tribunal Constitucional intervenga solo cuando surja un cuestionamiento a la constitucionalidad de las leyes. Este Tribunal ocupa un lugar preeminente entre las instituciones del Estado, pero no puede hacer lo que se le antoje.

Ciertamente, el fundamento 18 dice que: “(...) este órgano de control de la Constitución, *en principio*, no participa en el diseño de las políticas públicas, no decide qué opción es mejor que otra, ni prioriza las metas,” [*cursivas agregadas*]. No obstante, señala que esto es así solo *en principio* —es decir, habrá oportunidades en que esta norma no aplicará y el Tribunal Constitucional podrá entrometerse en la concepción de las políticas públicas. Además, añade luego un *pero* referido a su aplicación: “(...) *pero*, en todo caso, debe verificar que de la aplicación de las mismas no surjan vulneraciones de derechos o que estos se afecten por su omisión” [*cursivas agregadas*].

¿Dónde queda la separación de poderes? ¿Qué le da derecho al Tribunal Constitucional a diseñar políticas públicas o verificar su aplicación? ¿Dónde dice la Constitución que el Tribunal Constitucional puede hacer esto? ¿No implica ello establecer el despotismo ilustrado de la magistratura? En mi opinión, hace mal la sentencia en mayoría al apoyarse en la sentencia emitida en el Expediente 0017-2008-AI.

La sección B de la parte III justifica la existencia de la Sunedu repitiendo una y otra vez que la educación es un servicio público. Empero, soslaya que el artículo 58 de la Constitución lista a la educación entre las principales áreas de actividad del Estado *junto a* los servicios públicos (concepto que, por tanto, no la engloba). Además, es inexacto entenderla de esa manera: la educación no es una industria de redes, en la que sea difícil tener competencia. Las telecomunicaciones, la distribución de energía eléctrica y gas natural, la infraestructura de transporte de uso público y el saneamiento sí lo son. De ello deriva la necesidad de tener los organismos reguladores a los que se refiere el fundamento 109. El que existan Osiptel, Osinergmin, Ositrán y Sunass no justifica que tenga que existir la Sunedu.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00014-2014-PI/TC
LIMA NORTE
COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA NORTE

Tampoco puede justificarse la creación de la Sunedu haciendo referencia al OSCE, que supervisa la contratación estatal; y, a la SBN, que supervisa los bienes estatales. En estos casos, a los que se refiere el fundamento 111, se trata de instituciones encargadas de velar por la correcta administración del patrimonio estatal. Esto no tiene ninguna relación con la educación universitaria.

Finalmente, tampoco es pertinente la referencia del fundamento 115 a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs (SBS), prevista en el Capítulo V del Título III de la Constitución. Éste establece una excepción a los principios generales del régimen económico, al determinar que la emisión de moneda solo puede ser efectuada por el Estado. Desde que el crédito es un sustituto del dinero, la SBS tiene sentido en ese contexto específico.

La Constitución no establece que la educación universitaria es un monopolio estatal. Al contrario: comprendiendo que las tareas universitarias solo pueden ser emprendidas en un entorno de libertad, su artículo 17 señala que el Estado debe “garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa”. Se equivoca la sentencia en mayoría cuando afirma, en su fundamento 31, que la educación es encomendada por la Constitución al Estado. En realidad, desde que el artículo 13 de la Constitución señala que la educación es un deber y un derecho de los padres de familia y el 58 la incluye en la lista de principales áreas de acción del Estado, se aplica a ella el principio de subsidiaridad contenido en el artículo 60 de la Constitución, que requiere que el Estado intervenga solo donde la oferta privada es insuficiente.

Por demás, el fundamento 35 menciona una norma constitucional irrelevante para el caso. Al señalar innecesariamente que la Constitución establece que la universidad estatal es gratuita, puede pensarse que la sentencia en mayoría busca legitimar la indebida intromisión del Estado en las universidades privadas.

La Ley Universitaria afecta, especialmente, a las universidades privadas. Respecto de éstas, la ley contraviene no solo el artículo 18 y el inciso 4 del artículo 2, que consagra el derecho a la libertad de contratación, sino también los artículos 58, 59 y 61 de la Constitución, que protegen la libre iniciativa privada, la libertad de empresa y de trabajo, y la libre competencia.

Las universidades privadas actúan dentro del mercado. Su comportamiento está sujeto a la competencia. Ésta las obliga a ofrecer los servicios que requieren los estudiantes no solo a precios que éstos están dispuestos a pagar sino perfilándolos de acuerdo a las preferencias de éstos. La competencia regula el actuar de estas universidades de una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00014-2014-PI/TC
LIMA NORTE
COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA NORTE

manera más acertada de lo que jamás podrá hacerlo la Sunedu de manera centralizada. La Ley Universitaria, sin embargo, desconfía del mercado, presuponiendo que las universidades pueden actuar independientemente de las preferencias de los estudiantes. Su propósito burocrático y controlista llega al paroxismo en el numeral 1 de su artículo 11, que establece que las universidades privadas deben tener un Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), como si pertenecieran a la administración pública.

Con la aprobación de la sentencia en mayoría, la Ley Universitaria devolverá al país a la situación de décadas pasadas, en la que solo unos privilegiados tenían acceso a la educación universitaria. Desde que entonces la demanda superaba ampliamente a la oferta, las pocas universidades existentes cobraban pensiones que solo unos pocos podían solventar. Se interrumpirá, así, el proceso de desarrollo de la oferta educativa universitaria registrado en los últimos veinte años. Éste se ha manifestado, si no en un aumento de la calidad, al menos sí en la ampliación de la cobertura de tales servicios. Esto está ampliamente documentado y nadie puede negarlo.

Además, con la coartada del control de calidad, la Ley Universitaria dará pie a un control ideológico como el que se tiene allí donde el Estado se hace cargo directamente de la educación universitaria. La ley disimula mal este objetivo cuando protege la libertad de cátedra solo en su artículo 123, correspondiente al Capítulo XII, Universidad Privada, como si no fuera necesario hacerlo también en la Universidad Estatal.

A mi criterio, la Constitución requiere un enfoque distinto del tema universitario. Según éste, así como no puede eliminarse la pobreza por decreto, tampoco puede elevarse la calidad de la educación universitaria por una decisión legislativa voluntarista. Ello ha de ser fruto del proceso de desarrollo económico del país, basado en la afirmación del estado de Derecho. Desde que vulnera derechos fundamentales, por tanto, esta ley terminará no elevando sino rebajando la calidad de la educación universitaria.

Por todo ello, mi voto es para que se declaren **FUNDADAS** las demandas en todos sus extremos.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL