



092

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0005-2004-AI/TC
LIMA
COLEGIO DE ABOGADOS DEL CUSCO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a 9 de junio de 2004, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de pleno jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados del Cusco contra la Undécima Disposición Complementaria de la Ley N.º 28044 –Ley General de Educación– y la Novena Disposición Final de la Ley N.º 28128 –Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004–.

ANTECEDENTES

El demandante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Undécima Disposición Complementaria de la Ley N.º 28044, por considerar que ella solo reconoce las autonomías académica y económica de la Escuela Superior Autónoma de Bellas Artes Diego Quispe Tito (ESABAC), mas no sus autonomías administrativa y de gobierno, las cuales le permiten aprobar un sistema de gobierno similar al de las universidades nacionales, administrar su economía y regular, sin necesidad de la intervención de otra institución, las acciones de ejecución presupuestaria; agregando que la ESABAC, en virtud de la Ley N.º 24400, concordante con la Ley N.º 23626, goza de autonomía académica, administrativa y económica; que tales autonomías fueron “incorporadas, reconocidas y respetadas” por la Ley N.º 23733 —Ley Universitaria—, siendo homologadas a la autonomía universitaria prevista en el artículo 18º de la Constitución, y que el artículo 99º de la Ley Universitaria establece que la ESABAC goza de las exoneraciones y estímulos de las universidades.

Asimismo, solicita que se declare inconstitucional la Novena Disposición Final de la Ley N.º 28128, que establece que toda unidad ejecutora que cuente con un presupuesto igual o inferior a 6 millones de nuevos soles deberá ser absorbida por otra unidad ejecutora de los respectivos Pliegos Presupuestarios, a fin de lograr economías de escala en el marco de la racionalidad del gasto público; alegando que se “estaría condenando a una extinción administrativa y económica” a la ESABAC, a pesar de ser una unidad ejecutora del

50



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presupuesto público de la República, con financiamiento independiente para su funcionamiento en cada uno de los ejercicios presupuestarios; en consecuencia, pide que los efectos jurídicos de las normas impugnadas se declaren inaplicables a la ESABAC (sic).

El apoderado del Congreso de la República contesta la demanda manifestando que el demandante parte de la errónea premisa de considerar que las instituciones educativas previstas en el artículo 99° de la Ley Universitaria gozan de la autonomía universitaria recogida en el artículo 18° de la Constitución, a pesar de que el único propósito del referido artículo 99° es otorgar un privilegio excepcional a determinados centros de enseñanza por la importancia de sus actividades en la formación de profesionales en el país, lo cual no supone reconocerles autonomía universitaria, pues, por ejemplo, tales entidades rigen su administración conforme a los estatutos aprobados por las entidades del sector competente, y no por ellas mismas, lo que supone que no tengan autonomía normativa, la cual es un componente de la autonomía universitaria. Aduce, por otro lado, que las autonomías académica, gubernativa y económica de tales centros educativos las otorga la ley, y no la Constitución; que la Undécima Disposición Complementaria de la Ley N.º 28044 no afecta las autonomías académica, gubernativa y económica que las leyes han concedido a las instituciones educativas enumeradas en el artículo 99° de la Ley Universitaria, aun cuando el Congreso de la República estaba facultado para eliminar alguna de dichas autonomías, pues ellas vienen dadas por las leyes y no provienen de la autonomía universitaria reconocida por la Constitución.

Respecto de la Novena Disposición Final de la Ley N.º 28128, alega que si bien ella da lugar a la absorción de determinadas unidades ejecutivas por otras de su mismo Pliego, ello no puede ser interpretado como la extinción de estas, pues la consecución de sus metas institucionales se mantiene; agregando que la única finalidad de la norma es racionalizar el gasto público para hacerlo más eficiente y que solo regula materia presupuestaria y no establece ninguna consecuencia jurídica en los demás ámbitos de la vida de la institución educativa. Sostiene que es falso que la ESABAC constituya una unidad ejecutora con financiamiento independiente para su funcionamiento, puesto que ninguna unidad ejecutora es independiente en cuanto a la ejecución del presupuesto público, ya que todas pertenecen a un Pliego Presupuestario y responden a las decisiones dictadas por el titular de dicho Pliego.

FUNDAMENTOS

I. Proceso de inconstitucionalidad y control abstracto de la constitucionalidad de las leyes

1. En primer término, resulta evidente —como bien lo ha advertido el apoderado del Congreso de la República— que el demandante, en diversos extractos de la demanda, confunde la naturaleza y el objeto del proceso de inconstitucionalidad, solicitando, por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejemplo, que los efectos jurídicos de las disposiciones impugnadas “se declaren inaplicables” (sic) al caso de la Escuela Superior Autónoma de Bellas Artes Diego Quispe Tito (ESABAC).

2. Como ha tenido oportunidad de precisar este Colegiado en diversos pronunciamientos, en los procesos de inconstitucionalidad no se evalúa la constitucionalidad de las leyes a la luz de un caso concreto en el que estas hayan tenido o tengan oportunidad de aplicarse, sino en atención a la compatibilidad o incompatibilidad que, en abstracto, exista entre dos fuentes formales del derecho, a saber, las leyes o normas con rango de ley y la Constitución. Ello, sin perjuicio de reconocer que en el control abstracto de constitucionalidad de las leyes corresponde ingresar también en una evaluación relacional entre las normas y la realidad en las que sean susceptibles de aplicarse, pero no con el propósito de inaplicarlas a un supuesto concreto, sino, únicamente, con la intención de reconocer los sentidos interpretativos de aquellas que pudieran resultar contrarias a la Norma Fundamental.

Así, por ejemplo, si el Tribunal Constitucional entendiera que debe evaluar la constitucionalidad de la Novena Disposición Final de la Ley N.º 28128 —Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004—, considerando su aplicación concreta al caso de la ESABAC, estaría llamado a no emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión, declarando la sustracción de la materia. Y es que si bien en un inicio el precepto mencionado disponía que toda unidad ejecutora que contara con un presupuesto igual o inferior a 6 millones de nuevos soles, sería absorbida por otra unidad ejecutora de su mismo Pliego Presupuestario, con las modificaciones de dicha disposición, operadas el 30 de marzo y 15 de junio del año corriente, dicho monto presupuestario fue reducido a 2 millones de nuevos soles, con lo cual la ESABAC quedó excluida de los alcances de la disposición en cuestión, puesto que, conforme a lo expuesto por el propio demandante, el monto de su presupuesto para el año 2004 es de S/. 3'092,608.00.

Sin embargo, como quedó dicho, lo que corresponde en la presente causa es un juicio abstracto, y no concreto de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

II. Control de constitucionalidad de la Undécima Disposición Complementaria de la Ley N.º 28044

3. La Undécima Disposición Complementaria de la Ley N.º 28044 —Ley General de Educación— establece que “(l)as Escuelas de Oficiales y Escuelas Superiores de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, la Escuela de Salud Pública del Perú, la Academia Diplomática del Perú, el Instituto Pedagógico Nacional de Monterrico, la Escuela Nacional de Marina Mercante Almirante Miguel Grau, la Escuela Nacional Superior Autónoma de Bellas Artes, la Escuela Superior de Bellas Artes Diego Quispe



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tito, el Conservatorio Nacional de Música y otras que tienen por ley un régimen académico y de gobierno especializado, mantienen su autonomía académica y económica y se acreditarán como instituciones de educación superior de acuerdo a los requisitos que establezca la ley de la materia”.

Según el demandante, dicho artículo resultaría contrario a la Constitución, pues solo hace alusión a la “autonomía académica y económica”, a pesar de que tales entidades gozarían además de autonomías de gobierno y administrativa, las que de ningún modo podrían ser desvirtuadas por el legislador, ya que la Ley N.º 23384 y sus modificatorias (23626 y 24400), y, concretamente, el artículo 99º de la Ley N.º 23733 –Ley Universitaria–, las homologaron a la autonomía universitaria, prevista por la propia Constitución en su artículo 18º.

4. El artículo 99º de Ley 23733 establece: “Las Escuelas de Oficiales y Escuelas Superiores de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, la Escuela de Salud Pública del Perú, la Academia Diplomática del Perú, la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN), el Instituto Pedagógico Nacional de Monterrico, la Escuela Nacional de Marina Mercante Almirante Miguel Grau, la Escuela Nacional Superior Autónoma de Bellas Artes, la Escuela Superior Autónoma de Bellas Artes Diego Quispe Tito del Cusco y el Conservatorio Nacional de Música, mantienen el régimen académico de gobierno y de economía establecidos por las leyes que los rigen; y otorgan, en nombre de la Nación, los títulos respectivos. Gozan de las exoneraciones y estímulos de las universidades en los términos de la presente Ley” (subrayado agregado).

Es, en concreto, en la última frase de esta disposición, en la que el recurrente encuentra el fundamento para alegar que la autonomía universitaria y las autonomías de las entidades educativas mencionadas son homologables.

3. Debe entenderse que tras el argumento del demandante subyace la afirmación de que tal homologación es tan solo el reconocimiento a nivel legislativo de una exigencia emanada de la propia Constitución. Y es que si se considerase que lo que pretende el demandante es que en el presente proceso de inconstitucionalidad se defienda un conjunto de autonomías que tienen origen en la ley y no en la Constitución, tal argumento no podría ser ni siquiera analizado, puesto que en el proceso de inconstitucionalidad se defiende la supremacía normativa de la Constitución y los principios y derechos reconocidos en ella, mas no los derechos, prerrogativas o autonomías establecidos por las normas infraconstitucionales.
6. En consecuencia, es del caso precisar la función de las instituciones educativas en la consolidación del derecho fundamental a la educación y el rol de la autonomía



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

universitaria, reconocida en el artículo 18° de la Constitución como garantía institucional del sitio de la Universidad en la estructura del sistema educativo y de la libre formación del educando.

Fines constitucionales de las entidades educativas

7. La función social de la educación se encuentra cifrada en los artículos 13° y 14° de la Constitución, al integrar en ella la finalidad que le es consubstancial en un Estado democrático y social de derecho; a saber, el desarrollo integral de la persona humana, promoviendo el conocimiento, el aprendizaje, la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte; todo ello encauzado en el fomento de la solidaridad, la ética y el civismo, y bajo los principios y valores que emanan de la propia Constitución y se proyectan hacia la sociedad en su conjunto.

Toda entidad educativa debe orientarse hacia la consolidación de dichos fines, los que determinan, por un lado, las libertades en las que debe desarrollarse la difusión del conocimiento y, por otro, los límites en el obrar de los centros educativos.

8. En efecto, una promoción de la educación que condiga con el desarrollo integral de la persona exigido por la Constitución, requiere que el Estado garantice la libertad de enseñanza (artículo 13°), la libertad de conciencia (artículo 14°) y la libertad de cátedra (artículo 18° de la Constitución). El fundamento de tales libertades supone una autonomía en sentido general que garantice que la formación en conocimientos y espíritu tenga lugar en un ambiente libre de todo tipo de injerencias ilegítimas, particularmente de aquellas provenientes del poder público, sean estas de carácter confesional, académico o ideológico. Estas *garantías de libertad* aseguran que la formación del saber y el impulso de la investigación científica se encuentren al servicio del pluralismo (artículo 17°) y la tolerancia (artículo 18° de la Constitución), y no de paradigmas dogmáticos que vengan impuestos por poderes ajenos a los fines reservados a la educación, los que coartarían la realización intelectual del ser humano e impedirían el desarrollo de una opinión pública crítica como proyección de conocimiento en el proceso de evolución social, económica y cultural.

9. Asimismo, la función social de la educación y su condición incuestionable de servicio público delinea los límites de la labor de las instituciones educativas. En tal sentido, debe reconocerse al Estado una labor de supervisión constante en el funcionamiento de las actividades educativas, de manera tal que, sin incidir ilegítimamente en la creación y difusión del conocimiento, pueda velar por la calidad de la enseñanza y su adecuación a los principios y valores constitucionales. En dicha línea, el segundo párrafo del artículo 16° de la Constitución establece: "El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios, así como los requisitos mínimos de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación”.

La autonomía universitaria como garantía institucional

10. Aunque, conforme se ha expuesto, todas las entidades educativas deben gozar de un ámbito genérico de autonomía que garantice las libertades propias de un sistema educativo libre de intromisiones ilegítimas, ello no puede ser asimilado a la autonomía de la que el constituyente ha dotado a un tipo especial de centro educativo: la Universidad.
11. A tenor del cuarto párrafo del artículo 18° de la Constitución, “(c)ada 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” En ese sentido, la autonomía universitaria aparece propiamente como una garantía institucional, es decir, como una “fijación constitucional dotada –reconociblemente- de una eficacia reforzada (...) con una función fundamental y propia de ordenación de la comunidad constituida” (Parejo Alfonso, Parejo. Constitución, Municipio y Garantía Institucional. Lima: Grijley, 2000, p. 19). Las universidades gozan de dicha garantía institucional, por su concreto papel estructurante en el sistema educativo diseñado por la Constitución.
12. Para este Colegiado es evidente que, si bien, como ha quedado dicho, toda entidad educativa debe gozar de un importante ámbito de autonomía que debe ser regulado por el legislador, para asegurar el cumplimiento de los fines que les han sido reservados constitucionalmente, la amplitud de manifestaciones de la autonomía universitaria no es extensible a toda entidad educativa, pues la Carta Fundamental es de una claridad meridiana al adjudicar tan solo a las universidades dicha autonomía. Y, tal como lo establece el segundo párrafo del artículo 18° de la Constitución, es la ley la llamada a determinar los requisitos de constitución y funcionamiento de las universidades, de forma que solo las instituciones que cumplan tales requisitos son propiamente universidades, y, por ende, solo ellas gozan de la autonomía universitaria y de los componentes que les han sido adjudicados constitucionalmente (normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico).
13. Es así que debe tenerse presente la Ley N.º 27733 –Ley Universitaria–, que ha dispuesto, en su artículo 5°, que las universidades nacen o son suprimidas solo por ley, solicitando los informes respectivos a los organismos pertinentes, y previa acreditación de su necesidad, así como la disponibilidad de personal docente calificado y los recursos que aseguren la eficiencia de sus servicios. Por su parte, el artículo 7° de la misma ley señala que la ley de creación de una universidad debe establecer una Comisión Organizadora de ella, la que debe realizar su labor y regirla por el plazo



098

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

máximo e improrrogable de cinco años; y que, en el caso de una universidad privada, sus fundadores, organizados como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, designan a dos miembros de la Comisión Organizadora.

14. Tales requisitos son suficientes para advertir que ninguna de las entidades educativas enumeradas en la Undécima Disposición Complementaria de la Ley N.º 28044 es universidad, con lo que queda desvirtuado el argumento del demandante según el cual gozan de la autonomía universitaria prevista en la Constitución. En opinión de este Colegiado, el artículo 99º de la Ley Universitaria, al precisar que dichos centros de educación “gozan de las exoneraciones y estímulos de las universidades”, desarrolla el nivel genérico de autonomía del que debe gozar toda entidad educativa para una libre y adecuada formación del educando, la cual se mantiene incólume con la asignación de la autonomía académica y económica que les asigna la Undécima Disposición Complementaria de la Ley N.º 28044, mas no asimila a ella la autonomía universitaria prevista en el artículo 18º de la Carta Fundamental, la cual, como ha quedado dicho, es privativa de las universidades.

III. Control de constitucionalidad de la Novena Disposición Final de la Ley N.º 28128

15. Por su parte, la Novena Disposición Final de la Ley N.º 28128 —Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004— establece que “(d)entro de un plazo que vence el 31 de agosto del Año Fiscal 2004, toda unidad ejecutora que cuente con presupuesto igual o menor a DOS MILLONES Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 2'000, 000.00), por toda fuente de financiamiento, independientemente del nivel de gobierno, deberá ser fusionada por absorción con otra unidad ejecutora de los respectivos pliegos presupuestarios, a fin de lograr economías de escala en el marco de la racionalidad del gasto público. Las obligaciones de las unidades ejecutoras fusionadas, que se encuentren pendientes de cumplimiento, serán asumidas por la unidad ejecutora absorbente o la sede central, según corresponda (...)”.

El demandante sostiene que con dicha disposición se “estaría condenando a una extinción administrativa y económica” de determinadas entidades dedicadas a la educación, haciendo referencia concreta a la ESABAC.

16. Sobre el particular, ante todo, es necesario precisar que es manifiestamente errónea la alegación del demandante, según la cual la ESABAC constituye una unidad ejecutora con financiamiento independiente para su funcionamiento, puesto que —tal como lo ha indicado con acierto el apoderado del Congreso de la República— ninguna unidad ejecutora es independiente en cuanto a la ejecución de su presupuesto, ya que todas pertenecen a un Pliego Presupuestario y responden a las decisiones dictadas por el titular de dicho Pliego.

qto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. En segundo lugar, y al margen de cualquier consideración a algún caso concreto, este Tribunal estima que el fin de la disposición no es la extinción de las unidades ejecutoras fusionadas en cuanto entidades destinadas a determinados fines institucionales, sino, tal como lo establece la propia disposición, lograr economías de escala en el marco de la racionalidad del gasto público, es decir, generar un uso más eficiente de los ingresos públicos.
18. La disposición pretende la fusión de las unidades ejecutoras exclusivamente en un nivel presupuestal, lo cual resulta evidente con el Documento N.º 003-2004/DNPP, emitido el 9 de enero de 2004 por la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, citado por el apoderado del Congreso de la República, conforme al cual, al momento de efectuarse las fusiones, deben considerarse “criterios, tales como el factor geográfico, los procesos internos y los sistemas de gestión para la provisión de bienes y servicios, con el objeto de que las fusiones no conlleven al deterioro en la provisión de los servicios públicos que presta la entidad, en perjuicio de los objetivos institucionales del Pliego trazados para el presente año fiscal” (subrayado agregado).

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad de autos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
REVOREDO MARSANO
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)

97