

César Landa Arroyo
Pedro Grández Castro
(Editores)



Universidad y Constitución

*Notas de análisis y comentarios a la
Nueva Ley Universitaria*



UNIVERSIDAD Y CONSTITUCIÓN
Notas de análisis y comentarios a la Nueva Ley Universitaria





PALESTRA

UNIVERSIDAD Y CONSTITUCIÓN

*Notas de análisis y comentarios a la
Nueva Ley Universitaria*

Escriben:

César Landa Arroyo
Pedro Grández Castro
Editores

Mauro Barberis	Richard García Sabroso
Renata Bregaglio	Efraín Gonzáles de Olarte
Renato Constantino	Juan Ruiz Manero
Napoleón Cieza Burga	José Juan Moreso
Jairo Cieza Mora	Javier Neves Mujica
Francisco J. Díaz Revorio	Marcial Rubio Correa
Carlos Fosca	Adriana Ancona
José Távara	Pablo Quintanilla

Palestra Editores
Lima — 2016

UNIVERSIDAD Y CONSTITUCIÓN
Notas de análisis y comentarios a la Nueva Ley Universitaria

CÉSAR LANDA ARROYO
PEDRO GRÁNDEZ CASTRO
(Editores)

Primera edición, setiembre 2016

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento expreso de los titulares del Copyright.

© Copyright: CÉSAR LANDA ARROYO | PEDRO GRÁNDEZ CASTRO
© Copyright 2016: PALESTRA EDITORES S.A.C.
Plaza de la Bandera 125 Lima 21 - Perú
Telf. (511) 6378902 - 6378903
palestra@palestraeditores.com
www.palestraeditores.com

IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN:
Corporación Gráfica Kadte S.A.C
Jr. Manuel Segura N° 750 - Lince - Lima
Setiembre, 2016

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: José Antonio Vásquez Bravo

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ N.º 2016-12943
ISBN: 978-612-4218-64-4

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso en el Perú

Printed in Peru

*A la Universidad Nacional Mayor de San Marcos,
cuna de la Universidad Peruana.*





PALESTRA

Contenido

Presentación.....	11
-------------------	----

I. LA UNIVERSIDAD COMO BIEN CULTURAL Y SU REFORMA

Sobre la universidad, o la cultura como bien común.....	17
<i>Mauro Barberis</i>	

Algunas notas sobre la universidad y su reforma	29
<i>José Juan Moreso</i>	

Sobre las últimas reformas de la universidad española: Una historia desgraciada con un final no necesariamente pesimista por completo.....	39
<i>Juan Ruiz Manero</i>	

El concepto de universidad en la nueva Ley Universitaria	51
<i>Marcial Antonio Rubio Correa</i>	

II. UNIVERSIDAD Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Autonomía universitaria: contenido y límites constitucionales	65
<i>César Landa Arroyo</i>	

La autonomía universitaria en el sistema constitucional español	89
<i>Francisco Javier Díaz Revorio</i>	

La Autonomía Universitaria ante el Tribunal Constitucional: notas a la sentencia en el Caso de la Ley Universitaria.....	121
<i>Pedro Grández Castro</i>	

III. SOBRE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE EDUCACIÓN

La creación de la SUNEDU y la autonomía universitaria	137
<i>Richard García Sabroso</i>	

Funciones y organización de la SUNEDU.....	147
<i>Pablo Quintanilla</i>	

CONTENIDO

IV. RÉGIMEN DE ESTUDIOS Y DOCENCIA UNIVERSITARIA

La estructura de la gestión académica en la nueva Ley Universitaria.....157

Carlos Fosca

Reflexiones en torno a la universidad peruana: a propósito
de la nueva Ley Universitaria169

Efraín Gonzales de Olarte

Los estudiantes, no solamente una óptica legal.
Poder y representación estudiantil179

Jairo Cieza Mora

La terminación de la relación laboral de los profesores universitarios
por límite de edad205

Javier Neves Mujica

La universidad peruana y el valor de su patrimonio histórico-documental
sustentado en la legislación archivística nacional y otras normas conexas209

Napoleón Cieza Burga

O regime de estudos com base em créditos na Lei Peruana 30220 –
uma regulação que favorece a mobilidade estudantil nos cursos de direito?227

Adriana Ancona de Faria

V. FUNCIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD

La universidad como espacio de inclusión social: un análisis
de la nueva ley universitaria239

Renata Bregaglio Lazarte

Renato Constantino Caycho

Esquema de las becas y programas de bienestar social de la universidad263

José Távara

VI. ANEXOS

VI.1. NORMATIVIDAD

a. Ley N° 30220, Ley Universitaria.....291

b. Decreto Supremo N° 012-2014-MINEDU, Aprueban el Reglamento
de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Educación
Superior Universitaria – SUNEDU347

CONTENIDO

- c. Resolución del Consejo Directivo N° 007-2015-SUNEDU-CD, Aprueban el “Reglamento del Procedimiento de Licenciamiento para Universidades Públicas o Privadas con Autorización Provisional o Definitiva” y el “Reglamento del Procedimiento de Licenciamiento para Universidades Públicas o Privadas con Ley de Creación o Nuevas” ...377

VI.2. JURISPRUDENCIA

- a. Sentencia del Tribunal Constitucional del 10 de noviembre de 2015: demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra diversos artículos de la Ley Universitaria.397
- b. Sentencia de Amparo de la Corte Superior de Justicia de Lima - Quinto Juzgado Especializado En lo Constitucional del 31 de diciembre de 2015: demanda infundada, demandante: Decana de la Facultad de Administración de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.....507
- c. Sentencia de Amparo del 23 de octubre de 2015: demanda infundada, demandante: Decana de la Facultad de Ciencias Biológicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.....518

SOBRE LOS AUTORES..... 527

La Autonomía Universitaria ante el Tribunal Constitucional: notas a la sentencia en el Caso de la Ley Universitaria

PEDRO P. GRÁNDEZ CASTRO

I. INTRODUCCIÓN

El rol que cumple un Tribunal Constitucional en una Democracia en proceso de consolidación es de enorme trascendencia¹. En muchos casos, se trata de fortalecer o estabilizar los cambios institucionales y/o políticos que si bien se impulsan en espacios de la política, requieren de la actuación judicial para lograr concretarse en la realidad. El Tribunal suele actuar no solo poniendo controles, sino también generando confianza y respaldando estos cambios institucionales que se producen con la actuación de los demás poderes del Estado.

El caso de la reforma universitaria, relegada por varios periodos legislativos, pero requerida de forma insistente por la población y por la propia academia, es un buen ejemplo del papel que puede cumplir un Tribunal comprometido con la necesidad de cambios institucionales, ayudando a romper las resistencias de los poderes fácticos que se opusieron hasta el último momento con todo tipo de estrategias, incluso no siempre lícitas.

¹ Cfr. NOHLEN, Dieter, “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, en: *Tribunales Constitucionales y democracia*, Suprema Corte de Justicia, México, 2008, pp. 3 y ss.

En un escenario tal, el Tribunal Constitucional actúa como si se tratara de una cámara de confirmación de las iniciativas legislativas. No obstante, a diferencia de lo que suele ocurrir en una cámara de confirmación de Leyes como el Senado, al Tribunal no le es suficiente con votar la confirmación: debe mostrar ante su amplia audiencia que la Ley en cuestión cuenta con suficiente respaldo constitucional para introducirse en el sistema jurídico con plena validez. Las decisiones del Tribunal vienen a ser en este sentido la “exposición de motivos constitucionales” de la Ley, la misma que luego de su confirmación suele introducirse en el ordenamiento jurídico con algún valor superior a la de cualquier ley ordinaria. La ley confirmada por el Tribunal no puede, por ejemplo, ser inaplicada por un Juez del Poder Judicial². Pero además de ello, la confirmación de una Ley por parte del Tribunal tiene también un valor simbólico, en la medida que se trata de un respaldo en Derecho por parte del máximo tribunal jurisdiccional del país.

La nueva Ley Universitaria (Ley N° 30220) ha recibido el respaldo del Tribunal Constitucional. La objeción más grave tiene que ver con la acusación que se le hacía de afectar de manera injustificada la Autonomía de la Universidad, un bien que debe ser asumido como la columna vertebral de la Universidad en todos los tiempos. Las líneas que siguen rescatan algunos de los argumentos centrales del Tribunal a la hora de responder a esta grave acusación; antes, sin embargo, conviene poner de relieve la forma como había sido distorsionado el sentido y valor de esta institución tan fundamental como es la Autonomía Universitaria.

II. LA RELEVANCIA HISTÓRICA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Hace casi un siglo (1918), el llamado “grito de Córdoba” puso en evidencia la necesidad de cambios profundos respecto de la Universidad aristocrática y feudal heredada desde tiempos del virreinato y que la República había sido incapaz de cambiar, luego de más de un siglo de haberse

² Art. VI, Código Procesal Constitucional: “(...) Los Jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad o en un proceso de acción popular”.

proclamado en varios de los países de América³. De todos los puntos relevantes de la Reforma, el de la *autonomía* y el *cogobierno* universitario fueron seguramente los que con mayor fuerza e insistencia se han escuchado en todas las Universidades en los años siguientes a este movimiento.

Aunque la *Autonomía* ha sido siempre el estandarte que lleva por delante la Universidad desde sus orígenes⁴, desde Córdoba ésta tiene una especial connotación para darle vida al cogobierno y, de este modo, impedir la penetración de los poderes extraños a la universidad: el gobierno, la iglesia o cualquier otro poder ajeno a la vida universitaria.

Como lo recuerda la Unión de Universidades de América Latina (DUAL) en un documento del año de 1954:

La autonomía de la Universidad es el derecho de esta Corporación a dictar su propio régimen interno y a regular exclusivamente sobre él; es el poder de la Universidad de organizarse y de administrarse a sí misma. Dicha autonomía es consustancial a su propia existencia y no a una merced que le sea otorgada —y debe ser asegurada— como una de las garantías constitucionales⁵.

La Autonomía, sin embargo, nunca fue concebida como un fin en sí misma. Su invocación no puede hacerse, por ello, al margen de las razones sobre las que se asienta y los fines a los que sirve, que no es otro que crear y recrear cultura, ciencia, investigación y proyectarla engrandecida hacia el futuro. Como escribiera el profesor sanmarquino Julio C. Tello, el espíritu

³ Conforme se lee en un texto que recoge la historia básica del movimiento estudiantil de Córdoba: “En 1918, el Programa de Filosofía del Doctor Ignacio Garzón, constaba de un capítulo cuyo tema era “deberes para con los siervos”. Se estudiaba el derecho público eclesástico y el canónico. En Filosofía del Derecho se enseñaba que la voluntad divina era el origen de los actos del hombre.” Cfr. LAS HERAS BONETTO, Jorge, *El grito de Córdoba: La reforma universitaria de 1918 y su vigencia en la Universidad del siglo XXI*, Editorial Universitaria, 2009, p. 20.

⁴ Cfr. PAVÓN ROMERO, Armando, INÉS RAMÍREZ, Clara, “La autonomía universitaria, una historia de siglos”, en *Revista Iberoamericana de Educación Superior* (ries), México, vol. 1, núm. 1, 2010, pp. 157-161. Disponible en <<http://ries.universia.net>>.

⁵ UDUAL, *Acuerdos del Segundo Congreso Universitario y Primera Asamblea General de la Unión de Universidades Latinoamericanas*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1954.

que animó la creación de las grandes Universidades del mundo fue sin duda “...asegurar la felicidad humana”.

La universidad moderna, como una de las manifestaciones más relevantes y admirables de las leyes del progreso, tiene como propósito fundamental incrementar, purificar, refinar y ennoblecer los conocimientos adquiridos en el pasado, para así enriquecidos, legarlos a la posteridad. Es esta la labor que tiene la Universidad en el mundo civilizado; conservar y aprovechar las pasadas experiencias de la humanidad para alumbrar el porvenir...⁶

Por ello, cuando la Autonomía ha sido proclamada huérfana de su sentido institucional e histórico, como ha ocurrido en los últimos tiempos entre nosotros, parece necesario ir a la búsqueda de su horizonte genuino, para reencausarla rescatándola de los nuevos riesgos a los que se ha visto sometida en un contexto de globalización y mercantilización de la educación en general y de la Universidad en particular.

El contexto peruano de los últimos años muestra precisamente las distorsiones que ha sufrido la autonomía básicamente en dos sentidos. Primero, por los niveles de politización y mediocridad que la minaron internamente y, en segundo lugar, por el socavamiento que sufrió desde el propio Estado, asfixiándola presupuestalmente, mientras se promovían políticas de intervención de los actores privados patrocinando el “mercado de la educación superior”.

En esta línea, conviene recordar un estudio, quizá el más completo realizado desde el Ministerio de Educación, sobre la situación de la educación universitaria que denunciaba, en los inicios del siglo XXI, las distorsiones de que era objeto el concepto de autonomía por parte de quienes se oponían a la reforma que se empezó a gestar durante la transición democrática.

En este documento se señala que ha sido precisamente “...por una mal entendida autonomía (que) el ámbito universitario se halla librado a su suerte y en acelerado deterioro”. Luego, ahondando en el análisis, se anota que:

...en términos reales, la autonomía universitaria ha sido permanentemente socavada al menos en dos sentidos fundamentales para su ejercicio: el económico y el político. En el terreno económico, por asfixiantes meca-

⁶ Cfr. TELLO, Julio Cesar, *Reforma Universitaria, Ensayos y Discursos*, Lima, 1928, p. 5.

nismos de rendición de cuentas —incluyendo el manejo de los recursos directamente recaudados que bloquean la posibilidad de una gestión flexible y eficiente—. En el plano político, el concebir la autonomía como una condición que atañe a cada universidad y no al conjunto del ámbito universitario orgánicamente vinculado condujo a una situación en que, de hecho, este ámbito, institucionalmente fragmentado, ha sido frecuentemente intervenido y distorsionado en sus fines con la emisión inorgánica de modificaciones legales y creación de nuevas universidades, atendiendo a intereses frecuentemente populistas y coyunturales⁷.

Este mismo documento también ha denunciado una “disfuncionalidad” en la forma de comprender la Autonomía universitaria que llegaba al extremo de impedir a las facultades articular políticas al interior de la propia universidad, menos aún con otras universidades, formando redes de investigación o docencia; lo que, según se manifiesta, “afecta las posibilidades de constituir una comunidad universitaria nacional”⁸.

No obstante, el golpe de gracia a la Autonomía universitaria llegó en la década de los 90, por un lado, motivado por la política de apertura al mercado de las universidades, que banalizó la autonomía convirtiéndola en instrumento de inmunidad frente a cualquier intento de fiscalización por parte de la propia Asamblea Nacional de Rectores; por otro lado, el Decreto Legislativo N° 726, de noviembre de 1991, modificó el artículo 8 de la Ley N° 23733 que establecía la garantía judicial para cualquier ingreso por parte de las fuerzas del orden a un claustro universitario, permitiendo que policías y militares, “previa autorización del Ministerio de Defensa o del Interior”, puedan ingresar a los campus de las Universidades sin ninguna coordinación previa con las autoridades universitarias, so pretexto del combate a la subversión.

Las consecuencias de estas intromisiones a la autonomía universitaria han sido nefastas en todo sentido. El informe sobre la Universidad Peruana, por ejemplo, da cuenta del relajamiento en los controles que han sido incesantes en los años posteriores, pero, sin duda, la responsabilidad más grave de la violación a la autonomía universitaria que se produjo en forma

⁷ Cfr. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Dirección de Coordinación Universitaria *La Universidad en el Perú. Razones para una reforma universitaria. Informe 2006*, p. 45.

⁸ *Ibidem*, p. 56.

sistemática en la década de los 90 tiene que ver con las operaciones militares que costaron la vida a muchos estudiantes universitarios. Como se detalla en el referido informe:

El efecto más neto de esta limitación de la autonomía universitaria fue la perpetración de los crímenes y desapariciones que hoy conocemos, además de la imposición de comisiones interventoras que implementaron un orden funcional a la perpetuación de la dictadura fujimorista⁹.

De modo que cuando se abre el debate sobre la necesidad impostergable de la reforma Universitaria en los años de transición democrática y tras el desmantelamiento del régimen autoritario de Fujimori, la autonomía universitaria no era precisamente una bandera levantada, sino una que había que volver a levantar, porque es verdad, ésta es consustancial a la Universidad desde sus orígenes (como ya ha sido dicho). La cuestión es, entonces, contextualizar el sentido actual de la Autonomía, la misma que debe converger con la necesidad de controles, en la medida que es el Estado el garante de una educación de calidad en todos sus niveles, en cuanto derecho fundamental.

2.1. La autonomía funcional al mercado de la universidad

La autonomía funcional al mercado privado de la educación universitaria es una que se ha mostrado renuente a cualquier tipo de control. La propia expansión de las universidades empresas a través de filiales muestra con bastante claridad el peligro de una concepción de Autonomía que se muestra claramente renuente al cumplimiento de la Ley, ya bastante flexible a los intereses de estos grupos económicos. Un aliado de primer orden para institucionalizar esta manera de concebir la autonomía sin controles ha sido, lamentablemente, un sector de la judicatura.

Para el caso del establecimiento de filiales en contra de lo que establecía la propia Ley Universitaria, un buen ejemplo lo constituye las decisiones judiciales a favor de la Universidad Alas Peruanas, que logró que un juzgado declarara, mediante una acción de amparo, inaplicables las disposiciones de la Ley Universitaria que prohibían a las universidades establecer filiales fuera de su ámbito departamental; así como inaplicable el inciso c) del artículo 2 de la Ley N° 26439, Ley de creación del CONAFU, que ordenaba la

⁹ Cfr. *Informe sobre la Universidad Peruana*, cit. p. 142.

evaluación permanente de las nuevas universidades por un período mínimo de cinco años hasta autorizar o denegar su funcionamiento definitivo¹⁰.

Más recientemente, la autonomía universitaria ha sido de nuevo el argumento central de la Universidad Inca Garcilaso para contener los intentos de fiscalización, tanto por parte de la Asamblea Nacional de Rectores como de una Comisión Parlamentaria. En el primer caso, un Juzgado Contencioso administrativo y en el segundo un Juzgado Constitucional se han encargado de ponerle coto a los intentos de control. Mas allá de los argumentos que para cada caso se utilizan, conviene poner de relieve la forma en que es usada la autonomía universitaria como argumento de contención a cualquier intento de control por parte de las autoridades competentes de parte del Estado.

Así, la Asamblea Nacional de Rectores, presionada por un escándalo sobre irregularidades en la universidad Garcilaso de la Vega¹¹, la intervino mediante RES. N° 0789-2014-ANR. Sin embargo, pronto y mediante una Medida Cautelar, el Rector y las Universidades volvieron a sus puestos de gestión sin que estos graves hechos se hayan esclarecido ni para los alumnos ni menos para la comunidad en general. La Resolución Cautelar vino del Quinto Juzgado Permanente Administrativo a cargo de la Juez Lisset Monzón Valencia, que dispuso, primero, la suspensión de la Resolución de Intervención por parte de la ANR para luego, mediante Resolución del 31 de julio de 2014, declarar Infundada la Oposición formulada por la Asamblea Nacional de rectores, con lo que la medida Cautelar quedó firme para todo efecto.

Sobre estos mismos hechos, frente a la fiscalización que intentaba realizar, esta vez, una Comisión del Parlamento nacional, la respuesta la dio un Juez Constitucional, en el marco de un proceso de Amparo presentado por las Autoridades de la referida universidad. En aquella ocasión, y frente a la exigencia de que las autoridades rindieran cuentas sobre la forma en que administraban los fondos producto del cobro de pensiones a los alumnos, la respuesta del órgano judicial fue en estos términos:

¹⁰ Cfr. *Informe sobre la Universidad Peruana*, p. 145.

¹¹ Las denuncias daban cuenta de que las autoridades, y en particular el Rector, se otorgaban sueldos exorbitantes a costo de los aportes de los alumnos, sin que la Universidad pudiera exhibir logros importantes en investigaciones o en políticas de apoyo a las actividades propias de una Universidad.

...la rendición de cuentas y balances es de exclusiva competencia de sus asociados, que reunidos en Asamblea General, se encuentran facultados para aprobar la situación económico-financiera de la Universidad, como en efecto lo han hecho. En consecuencia, no constituyen un asunto de interés público los actos de gestión y/o administración de una persona jurídica derecho privado...¹²

Este era el contexto en el que el Tribunal Constitucional tuvo que pronunciarse sobre la legitimidad constitucional de la Ley que, como novedad mas relevante, había establecido un órgano encargado precisamente del control de la calidad de las universidades públicas y privadas, encarnado en la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU).

III. LOS TÉRMINOS DEL DEBATE SOBRE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal resume en forma escueta los argumentos de las cuatro demandas que fueron planteadas por dos Colegios de Abogados, un grupo de Congresistas encabezados por la Congresista Martha Chávez, y más de cinco mil ciudadanos. Conforme se lee en todos los expedientes que fueron acumulados por el Tribunal, “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”.

Resulta interesante poner de manifiesto el punto de partida del Tribunal en el análisis de la Ley Universitaria. Se trata, a decir del Tribunal Constitu-

¹² Cfr. Resolución del 04 de setiembre de 2014, dictada por el Tercer Juzgado Constitucional de Lima en el Exp. N° 17375-2014-0-1801-JR-CI-03, (Proceso de Amparo contra el Pleno del Congreso de la República y el Presidente la Comisión de Educación Juventud y Deporte del Congreso de la República, Fundamento Noveno). El Juzgado en cuestión, amparando los argumentos de la Universidad, declaró Nula la Resolución Moción N° 7847 aprobada por el Pleno del Congreso en sesión de fecha 31 de Octubre del 2013, que disponía el otorgamiento de facultades de Comisión Investigadora a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República, para que en el plazo de 129 días hábiles, investigue temas relacionados con la Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

cional, de una norma que contiene una política pública que no puede quedar exenta de control. En tal sentido, según manifiesta, aun cuando el Tribunal “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”.

Tratándose de un derecho, como es el caso de la Educación, el máximo Tribunal deja sentado que éste 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”. El Tribunal recuerda en este punto su jurisprudencia, que con anterioridad había ya señalado, según la cual “corresponde al Ministerio de Educación desarrollar políticas públicas que optimicen y lleven a la práctica el mandato constitucional” (STC 06752- 2008-AA/TC, Fundamentos Jurídicos 6 y 7)¹³.

No queda claro, sin embargo, si los controles solo correspondan a la faz de derecho fundamental o también se extienden, con la misma intensidad, tratándose de la prestación de un servicio público prestado por privados respecto de la protección de los consumidores en los términos del artículo 65 de la Constitución¹⁴. En cuanto derecho, ha quedado claro que el control que corresponde al Estado radica en la íntima vinculación que existe entre la educación y la formación misma del ser humano:

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

¹³ Citado así en el fundamento 20 de la Sentencia (Expedientes Acumulados 0014-2014-P1/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-P1/TC y 0007-2015-PI/TC), en lo sucesivo solo se hará referencia al número del fundamento, con indicación de “sentencia” o “Caso”, indistintamente.

¹⁴ Artículo 65.- El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.

que, si bien satisface necesidades individuales (ya que toda persona tiene diseñado un determinado proyecto de vida), ostenta también una considerable implicancia colectiva¹⁵.

Respecto de la Autonomía Universitaria que, sin duda, se coloca en el centro del proceso de impugnación a la Ley, el Tribunal recuerda su abundante Jurisprudencia que con antelación había ya dejado establecido que, entre otras cosas, su defensa debe concretarse mediante una adecuada ponderación entre las libertades a cuya garantía y protección se orienta y, de otro lado, la exigencia de controles indispensables para garantizar una formación conforme a los fines exigidos por la Constitución. En tal sentido, el Tribunal recuerda que, respecto de la Autonomía Universitaria:

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)¹⁶.

Con base en este enfoque, que claramente supone un reencuentro en el seno del razonamiento constitucional con los fines genuinos de la Autonomía Universitaria, el Tribunal concluye 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 ideológicas¹⁷.

Ello, desde luego, no puede significar bajo ningún punto de vista una renuncia a los controles y exigencias mínimas a la gestión y responsabilidad de las autoridades, quienes deben cumplir una misión también institucional al frente de las Universidades. Máxime en contextos de gestión privada del servicio público de investigación y formación. De ahí que, “(...) cuando el Estado abre la posibilidad de que determinadas actividades, en principio a

¹⁵ Fundamento 32 de la Sentencia.

¹⁶ Recogido ahora en el fundamento 44.g de la Sentencia.

¹⁷ Fundamento 45.

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”.¹⁸

Se trata sin duda de un razonamiento que rompe la lógica que se venía imponiendo en el ámbito de los jueces del Poder Judicial y en los espacios de la Universidad privada, en donde el sentido de lo privado dejaba casi sin un margen de juego a las funciones de control o fiscalización de parte del estado. Esta lógica venía a plantear la tesis de que cuanto más privada es la gestión universitaria más distante debe ser el control, mientras que el Tribunal invierte este razonamiento para establecer que es en la conducción de los particulares donde la labor de control se intensifica, tratándose de un bien de tanta relevancia como es la Universidad. Después de todo, “(...) la universidad no puede ser concebida como una isla desvinculada de los derechos fundamentales”¹⁹, y en que el Estado tiene, como ya se ha dicho, un especial deber de garantía²⁰.

3.1. La SUNEDU y los controles poco exigentes del Tribunal

Un aspecto de especial relevancia en la evaluación de Constitucionalidad de la Ley Universitaria está relacionado con la creación de la SUNEDU como organismo de gestión de la calidad y supervisión del funcionamiento de las universidades. Se ha cuestionado fundamentalmente el que se trate de un organismo adscrito al Poder Ejecutivo y, en segundo lugar, que se le haya conferido funciones que podrían poner en riesgo la autonomía funcional de la universidad, como sucedería en el caso de la suspensión de autoridades, por ejemplo.

La respuesta que da el Tribunal en este punto es probablemente la más débil respecto de las garantías que debiera merecer la autonomía Universitaria, en la medida que un control más estricto quizá hubiera aconsejado algunos resguardos mínimos en la ley, que debieron garantizar de mejor

¹⁸ Fundamento 30.

¹⁹ Fundamento 75.

²⁰ En este punto no debe olvidarse lo que prevé el artículo 44 de la Constitución, conforme al cual: “Son deberes primordiales del Estado: (...) garantizar la plena vigencia de los derechos humanos...”.

forma las funciones de la SUNEDU, incluso para procurar para este nuevo organismo la máxima legitimidad que le permita retener sin mayores cuestionamientos las funciones de tan alta responsabilidad que le conciernen. Preocupa en este punto el que se le haya conferido facultades de sanción o de control del gasto al interior de la Universidad²¹, una suerte de agencia de control pero con facultades sobre el funcionamiento cotidiano de la propia gestión, incluso por encima de los órganos de gobierno y fiscalización al interior de cada Universidad. Si a ello se suma que la designación de la máxima autoridad (el Superintendente) queda por entero en manos del Poder Ejecutivo, hay razones para preocuparse por los riesgos de desviación que puede encontrar en su funcionamiento.

Una sentencia más prudente a la hora de resguardar la garantía institucional de la Autonomía de las Universidades quizá hubiera puesto reparos en estas cuestiones, disponiendo mecanismos de salvaguarda, ya sea declarando inconstitucional la forma de designación del Superintendente o restringiendo alguna de las amplias funciones encomendadas a la SUNEDU. No obstante, la sentencia es laxa en controles en este punto, lo que para los críticos supondría una concesión demasiado grande a los gestores de la reforma e, incluso, hay quien ha sostenido que, tras realizar una “interpretación mutativa” de su propia jurisprudencia, el Tribunal habría “violado la cosa juzgada constitucional” que emanaba, según se sostiene, de la sentencia en el Expediente 0017-2008-PI/TC (Caso filiales Universitarias)²².

Quizá consciente de que está ejerciendo un control poco exigente de la Ley respecto de las funciones de la SUNEDU, el Tribunal deja abierto el

²¹ Me refiero, por ejemplo, a la función que se recoge en el numeral 7 del artículo 15 de la Ley que señala como función general de la SUNEDU: “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”. Estas funciones, que son propias del gobierno interno de la Universidad, dejan a las instancias de control y del propio gobierno de la Universidad en un nivel de subordinación que debe preocupar, y creo que al margen de la sentencia del Tribunal, debiera pensarse en precisarse o corregirse vía intervención del legislador.

²² Esta es la opinión del ex Magistrado del Tribunal Constitucional, ETO CRUZ, Gerardo, *Régimen Constitucional de las Universidades. Un repaso a la posición del Tribunal Constitucional*, Ed. Grijley, Lima, 2016, p. 38.

control judicial posterior a cargo de los jueces del Poder Judicial, al sostener que el Tribunal Constitucional:

...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 sí se encontrarían en la plena facultad de controlar este aspecto en aquellos casos específicos que puedan ser sometidos a su conocimiento²³.

De este modo, el Tribunal reconoce, por otro lado, las limitaciones del control abstracto frente a cuestionamientos de leyes cuya real dimensión de sus posibles afectaciones sólo es posible de constatar con su puesta en práctica en cada caso. Sería saludable, en esta dirección, perfeccionar los mecanismos de articulación entre el Poder Judicial y el Tribunal constitucional, lo que, desde luego, supondrá también flexibilizar los vínculos de la cosa juzgada respecto del Juez ordinario en los procesos de control abstracto de constitucionalidad.

IV. CONCLUSIONES

La Autonomía Universitaria, pese a su relevancia en la vida institucional de la Universidad, había sido expulsada de la Universidad peruana en los últimos años. Por un lado, el mercado y su dinámica la frivolizaron, equiparándola a una forma de protección de la autonomía negocial propia del derecho privado que solo ha servido para proteger el reparto de utilidades así como las cuantiosas rentas que produce la Universidad Privada en un mercado cautivo donde el Estado había casi abandonado a su suerte a la Universidad pública.

De otro lado, la autonomía de la universidad pública fue secuestrada por las fuerzas del orden y los radicalismos de la política que la hicieron el centro de sus operaciones en una disputa criminal que terminó con secuestros y desapariciones de estudiantes y profesores durante los años 90 del siglo pasado.

²³ Fundamento 144.

Por ello, la reforma emprendida con la nueva Ley Universitaria tiene que tener también, entre sus propósitos, el reencuentro de la autonomía universitaria con su sentido y valor originarios, como garantía institucional para que la Universidad retome su rol de creación de ciencia, saber y cultura.

El razonamiento del Tribunal Constitucional en esta importante decisión ha sido coherente con este propósito, no solo en esta sentencia, sino ya antes, cuando vino a exigir la creación de un órgano que cumpliera la función de garantía de la calidad de la educación universitaria, desde el Estado, pero con objetividad e imparcialidad, a efectos de no poner en duda la legitimidad de las funciones de control.

La jurisprudencia muestra claramente esta vocación, pero es austera a la hora de vigilar las funciones que le corresponden a la nueva SUNEDU. Esta nueva institución tiene que demostrar en los próximos años que conoce y se identifica plenamente con el valor institucional de la autonomía, pues solo en el áurea de la Autonomía puede también encontrar su propia luz este nuevo ente llamado a cumplir la función de garantía de la calidad y el buen destino de la Universidad Peruana.

PALESTRA