

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



**Informe sobre Expediente 00008-2022-PI/TC.  
Caso de la Reforma de la Ley Universitaria**

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada  
que presenta:

Liliana Olga Escobar del Castillo

ASESOR:  
César Augusto Higa Silva


Lima, 2023

## Informe de Similitud

Yo, CESAR AUGUSTO HIGA SILVA, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado “**INFORME SOBRE EXPEDIENTE 00008-2022-PI/TC. CASO DE LA REFORMA DE LA LEY UNIVERSITARIA**”, de la autora LILIANA OLGA ESCOBAR DEL CASTILLO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 32%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 11/07/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 12 de julio del 2023

<u>Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:</u> CESAR AUGUSTO HIGA SILVA	
DNI: 40101071	Firma:  CESAR HIGA SILVA
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0002-9842-2150">https://orcid.org/0000-0002-9842-2150</a>	

*A mi madre Liliana y a mi padre Juan Pablo,  
quienes me enseñaron que el único camino hacia la auténtica libertad  
es la educación.*



## **RESUMEN**

El objeto principal de este informe es analizar los fundamentos de la sentencia recaída en el Expediente 00008-2022-PI/TC en donde el Tribunal Constitucional confirma la constitucionalidad de la Ley N° 31520. Aquí cabe acotar que esta acción de inconstitucionalidad es presentada por una facción de parlamentarios que consideran que la normativa vulnera el derecho a la educación de calidad; no obstante, son los mismos que impulsaron esta ley en el íter legislativo. Esta particularidad será estudiada en el presente informe.

De la misma manera, se tomará en cuenta el uso de la jurisprudencia más relevante en materia de educación superior, como es la STC 00017-2008/PI-TC, doctrina perteneciente al derecho procesal constitucional e instrumentos normativos importantes en la materia como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para tener estándares claros respecto a lo que significa el derecho a una educación de calidad.

Después de un análisis de los enunciados normativos de la Ley en cuestión, se procederá a concluir que se da una infracción total a la Constitución al vulnerar el derecho a la educación de calidad al restar independencia al órgano de control exterior de la calidad universitaria, el derecho a un juez imparcial e independiente, el principio de separación de poderes y competencia, y parte del bloque de constitucionalidad.

### **Palabras clave**

**Reforma universitaria - Justicia constitucional - Derechos sociales-  
Educación superior – Proceso de inconstitucionalidad**

## **ABSTRACT**

*The main purpose of this work is analyzing the arguments of the sentence 00008-2022-PI/TC where the Constitutional Court confirms the constitutionality of Law No. 31520. Here it should be noted that this unconstitutionality action is presented by a faction of congressman who consider that the regulations violate the right to quality education; however, they are the same ones that promoted this law in the legislative sphere. This particularity will be studied in this text.*

*In the same way, the use of the most relevant jurisprudence in the field of higher education will be studied, such as STC 00017-2008/PI-TC, doctrine belonging to constitutional procedural law and important international instruments, such as the Pact International on Economic, Social and Cultural Rights.*

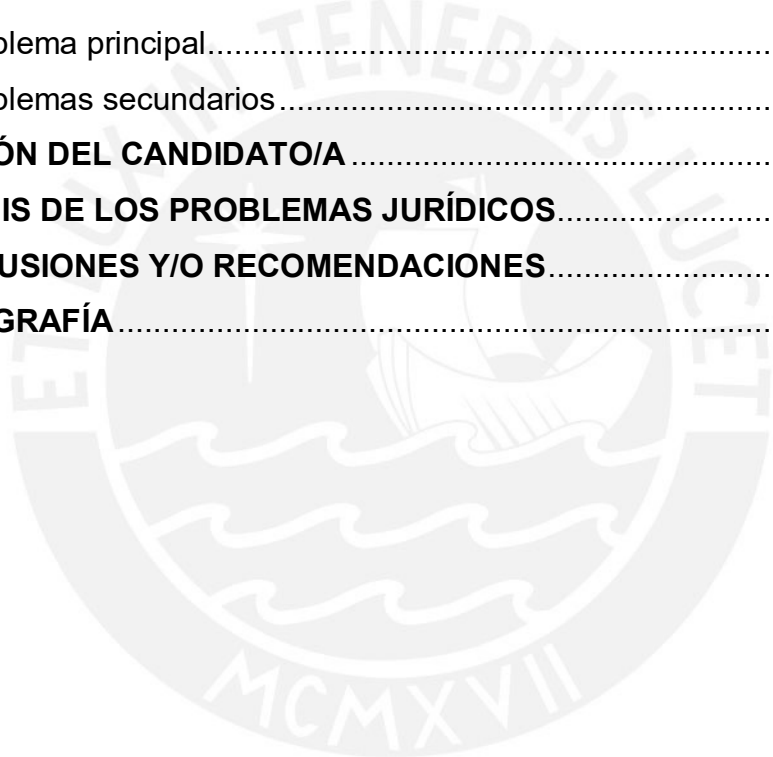
*After a detailed analysis of the Law, this text concludes that there is a total violation of the Constitution by violating the right to quality education by reducing the independence of the external control institution for university quality, the right to an impartial and independent judge, the principle of separation of powers and competence, and part of the constitutional block.*

### **Keywords**

**University reform - Constitutional justice - Social rights - Higher education  
Unconstitutionality process**

## ÍNDICE

<b>PRINCIPALES DATOS DEL CASO .....</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
1.1. Justificación de la elección de la resolución .....	6
1.2. Presentación del caso y análisis .....	8
<b>2. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES .....</b>	<b>9</b>
2.1. Antecedentes .....	9
2.2. Hechos relevantes del caso .....	12
<b>3. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS ..</b>	<b>19</b>
3.1. Problema principal.....	19
3.2. Problemas secundarios.....	20
<b>4. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A .....</b>	<b>20</b>
<b>5. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.....</b>	<b>22</b>
<b>6. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES.....</b>	<b>48</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>50</b>



## PRINCIPALES DATOS DEL CASO

<b>N° EXPEDIENTE</b>	Expediente 0008-2022-PI/TC
<b>ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO</b>	Derecho constitucional, Derecho procesal constitucional, Derechos Fundamentales
<b>IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES</b>	STC 397/2022 del 20 de diciembre de 2022
<b>DEMANDANTE/DENUNCIANTE</b>	Congreso de la República
<b>DEMANDADO/DENUNCIADO</b>	Ley N°. 31250, Poder Ejecutivo
<b>INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL</b>	Tribunal Constitucional
<b>TERCEROS</b>	Superintendencia Nacional de Educación Superior [Partícipe]
<b>OTROS</b>	<i>[En este rubro, el/la estudiante puede tener en consideración cualquier otro dato que considere importante o que le genere duda, a fin de abordarlo con el/la asesor/a.]</i>

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. Justificación de la elección de la resolución**

La presente sentencia, recaída en el Expediente 00008-2022-PI/TC, ha sido escogida ya que marca un hito en la actual política pública de educación superior en Perú. A través de un examen de constitucionalidad de la Ley N° 31520, el Tribunal Constitucional interpreta que el modelo de supervisión estatal a la universidad es un ámbito de libre configuración del legislador y avala que se priorice la autonomía universitaria, que representa el objeto de ley de la norma analizada, frente al derecho a una educación de calidad y el deber del Estado a asegurar esas condiciones.

Es importante mencionar que toda nueva ley que se expide en torno a derechos sociales debe ser acorde al Principio de Progresividad acordado a nivel internacional a través de instrumentos internacionales, tal como señala el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual el Perú es parte; sin embargo, se considera que esta normativa es regresiva ya que vulnera el principio de independencia y autonomía del órgano de control exterior de la calidad universitaria al reducir sus competencias para fiscalizar condiciones básicas de calidad, al modificar la composición del consejo directivo como la eliminación de concurso público, y, al eliminar la adscripción de este órgano al Ministerio de la Educación.

Se trata de una resolución de carácter complejo ya que los temas a tratar en el presente informe están relaciones al derecho constitucional, derecho procesal constitucional y derechos fundamentales; no obstante, este enfoque no podrá estar exento de examinar el caso desde la visión donde el poder político posee un papel importante en la forma como los jueces interpretan la ley a través de sus decisiones judiciales.

Lo mencionado no es baladí ya que esta sentencia nace fruto de una demanda de inconstitucionalidad atípica, como lo denomina el Tribunal Constitucional, debido a que se presenta la particularidad que quienes suscriben la pretensión sean parlamentarios que han impulsado la ley ahora impugnada. El presente informe sostiene la teoría de que ha existido una instrumentalización de esta acción teniendo en cuenta la cuestionable conducta procesal de los parlamentarios; no obstante, el Tribunal no cuestiona esta particularidad en la sentencia en análisis.

Por ello, el estudio de esta sentencia es importante ya que, en un estado constitucional, el control constitucional de las normas debe estar encaminado a garantizar el principio de supremacía constitucional y admitir en el ordenamiento jurídico meramente normas que amplíen el contenido del derecho, en el presente caso, el derecho a una educación de calidad. No obstante, de un análisis profundo de la lógica argumentativa del Tribunal, se considera que el mismo no ejerce a cabalidad su rol de control constitucional de esta política pública.

Es debido saber que la revisión judicial de una ley -plasmada en la demanda de inconstitucionalidad- debe ser crítica y generar incomodidad para el establishment, tal como lo denomina Toro (Citado por Tribunal Constitucional del Perú 2015: 23), pues, de esta manera quedan expuestas las falencias del sistema y de sus instituciones; sin embargo, el Tribunal Constitucional, en su argumentación, se ha inclinado por la protección a la autonomía universitaria frente al derecho a la educación superior del alumno, caracterizado por una constante y debida fiscalización por parte del Estado. En contraste, el Colegiado avala que – a través de esta ley- se disminuya la independencia del órgano de control exterior de la calidad universitaria alegando que ha estado se ha estado frente a un modelo de control de la universidad y que es ella misma la que debe asumir el control de su propia actividad.

Por lo tanto, esta norma y la confirmación de su constitucionalidad -a través de esta sentencia- no solo cristaliza el cambio de ruta de la política pública de educación superior, sino que refuerza el actual sistema mercantilista donde la

educación no es percibida como un derecho social, sino como un bien de mercado.

## **1.2. Presentación del caso y análisis**

El presente informe analiza la sentencia recaída en el Expediente 00008-2022-PI/TC que confirma la constitucionalidad de la Ley N° 31520. El análisis de esta sentencia plantea varios problemas jurídicos. Como cuestión previa y necesaria, se evalúan los requisitos de admisibilidad, y sobre ello, se cuestiona, lo que el Tribunal Constitucional denomina como 'legitimidad atípica' de los Congresistas ya que existe la particularidad de quienes plantean la acción de inconstitucionalidad contra la Ley en cuestión, son los mismos que la impulsaron en el íter legislativo.

Ahora, desde la parte sustantiva, se cuestiona si esta Ley es constitucional conforme al artículo 16 de la Constitución que prevé el deber de supervisión de la calidad educativa por el Estado. En este punto se realizará el desarrollo del contenido constitucional del derecho a la educación, y junto a una lectura integral del STC N° 00017-2008-AI/TC, se establecerán los estándares que posee una educación universitaria de calidad y el rol del Estado frente a ello. Al tener claros estos estándares, será importante realizar un análisis de constitucionalidad de los artículos de la normativa en cuestión.

Por otro lado, como preguntas secundarias que buscan responder a mayor cabalidad la pregunta principal se resolverán dos cuestiones. Por un lado, si la vigencia de esta normativa vulnera la cosa juzgada constitucional expedida en la STC N° 00017-2008-AI/TC del Tribunal Constitucional, y por el otro lado, si la misma cumple con el principio de progresividad, en materia de derechos sociales, dispuesto en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Para responder estas interrogantes, el informe se valdrá de jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como doctrina conectada al derecho procesal

constitucional; y por último, los diferentes documentos de la sociedad civil que ha criticado, con justa razón, la entrada en vigencia de esta ley en el ordenamiento peruano.

## **2. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES**

### **2.1. Antecedentes**

La educación superior es un tópico esencial en el país ya que juega un rol clave en el desarrollo social, económico y cultural permitiendo que la comunidad académica contribuya, en primera línea, con el progreso del país. Ante ello, ha sido el Tribunal Constitucional el ente llamado a determinar los lineamientos de la denominada política de Reforma Universitaria en el país teniendo como hito la sentencia recaída en el Exp. N° 00017-2008-TC/PI. En la misma, el Tribunal evidenció insalvables deficiencias en la prestación del servicio público de la educación superior considerando la existencia de un estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema educativo universitario debido a la inexistencia de una entidad encargada de la supervisión de la calidad universitaria habiendo encomendado dicha labor al propio círculo universitario con desvinculación del debido monitoreo estatal.

Aquí es menester mencionar que este fenómeno responde al proceso de liberalización económica dada por la Constitución de 1993 y el Decreto Legislativo N° 882 que permitió a las organizaciones con fines de lucro competir en el mercado de la educación superior. Esta decisión tenía como finalidad ampliar la cobertura de la oferta educativa; sin embargo, la apertura de estas nuevas instituciones no estuvo debidamente acompañada de fiscalización estatal.

Por ello mismo, la existencia de la sentencia mencionada líneas arriba es trascendental para la política pública educativa ya que prevé que el Estado - como garante de la calidad universitaria al ser un mandato constitucional

explícito en el artículo 16- se vea obligado a adoptar medidas institucionales que corrijan la grave situación expuesta buscando como principal objetivo asegurar que la prestación educativa se entregue de forma óptima a los estudiantes. Es así que, es la Ley N° 30220 de julio de 2014, Ley Universitaria (de ahora, en adelante), el instrumento que estableció parámetros para el desarrollo de la denominada política de Reforma Universitaria. No obstante, la aprobación de esta ley no fue pacífica ya que así como, en el parlamento, existían congresistas que impulsaron esta ley a través de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, existía otra facción de congresistas que se oponían firmemente a esta política de reforma universitaria por considerar que amenazaba la denominada autonomía universitaria.

No obstante, la Ley Universitaria entró en vigencia en el 2014 presentando como objeto de ley la creación, funcionamiento, supervisión y cierre de las universidades. De la misma forma, es designado al Ministerio de Educación como el ente rector de esta política teniendo como objetivo principal el aseguramiento de la calidad en la educación superior. Concorde a ello, se dio la creación de un organismo altamente especializado, objetivamente imparcial y supervisado por el Estado denominado Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu). A esta institución se le facultó dentro de sus competencias, entre otras, la evaluación de todas las universidades del país, y sus respectivas filiales, adoptando medidas necesarias, cuando sea necesario para elevar su nivel de calidad educativa.

Sin embargo, en noviembre de 2021, la ruta de esta política pública toma un nuevo camino ya que las bancadas de Renovación Popular, Fuerza Popular y Perú Libre pertenecientes al Congreso de la República, presentan los proyectos de ley 697/2021-CR, 862/2021-CR, 908-2021-CR. Todos ellos dirigidos en el mismo sentido: modificar la Ley Universitaria N°. 30220 con la finalidad de reestablecer la denominada autonomía universitaria en el marco del cuarto párrafo del artículo 18 de la Constitución Política del Perú.

Frente a ello, debido al inminente riesgo de publicación de la autógrafa, el 7 de febrero de 2022, la Sunedu interpone demanda de acción de amparo ante el Poder Judicial (Exp. 00893-2022-36-1801-JR-DC-02) contra el Congreso de la

República debido a la existencia de los proyectos de ley acumulados mencionados líneas arriba. Dicho proyecto de ley modifica los artículos 1,2, 15, 17 y 20 y deroga la primera disposición complementaria final de la Ley Universitaria. Este amparo tiene como argumento principal que estas modificaciones a la Ley Universitaria buscan flexibilizar la supervisión estatal -a través de Sunedu- a las universidades. Por lo tanto, se señala que existe una amenaza inminente al derecho a la educación superior de calidad.

Más adelante, la autógrafa de ley se remitió al Presidente de la República el 9 de marzo de 2022, conforme prevé el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, siendo observada en fecha 30 de mayo de 2022 mediante Oficio N°. 158-2022-PR. En este documento, el Poder Ejecutivo señala que la autógrafa de ley no plantea mejores alternativas para proteger el derecho a la educación superior de calidad, y al mismo tiempo, posee vicios de inconstitucionalidad al contravenir el principio de separación de poderes y competencia.

Posteriormente, el 19 de julio de 2022, el Segundo Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima declara fundada la demanda de amparo a favor de Sunedu argumentando que las leyes y sus modificaciones deben siempre estar orientadas a la optimización del derecho. En consecuencia, el Poder Judicial declaró nulo el procedimiento legislativo orientado a modificar la Ley Universitaria.

Sin embargo, el Congreso de la República -dos días después- publica la Ley N°. 31520 denominada "Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas" en el Diario Oficial El Peruano (Ley de la autonomía universitaria, de ahora, en adelante). Esta fue aprobada, por insistencia, con 72 votos a favor, 39 en contra y 4 abstenciones.

Ante ello, el 22 de julio, la Sunedu interpone, dentro del proceso de amparo llevado a cabo ante el Segundo Juzgado Constitucional, una medida cautelar de ejecución anticipada en virtud del artículo 26 del Nuevo Código Procesal. El juzgado, ese mismo día, mediante Resolución N°. 1, resolvió ordenar que la entidad demandada (Congreso de la República), proceda a suspender provisionalmente la aplicación de la modificatoria de los artículos N°. 1, 12, 15,

17, 20; y, primera disposición complementaria final de la Ley Universitaria, así como la aplicación de la Ley de la autonomía universitaria, bajo responsabilidad.

## **2.2. Hechos relevantes del caso**

En ese camino, el 7 de setiembre de 2022, una demanda de inconstitucionalidad es presentada ante el Tribunal Constitucional por el 25% del número legal de congresistas (33), en contra la totalidad de la ley N°. 31520 "Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas"; y contra el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451, "Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del gobierno nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones".

Es así que los congresistas sostienen que tales normas son inconstitucionales por cuanto vulnerarían los artículos 2.13; 13, 18 y 139.2 de la Constitución. Asimismo, el parámetro de control de constitucionalidad es hecho bajo los artículos 2.13; 13, 15, 18 y 139.2 de la Constitución Política del Perú; así como el artículo 13.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 13.3 del Protocolo de San Salvador.

Por un lado, los congresistas demandantes señalan que esta nueva normativa ya ha sido declarada inconstitucional por el 2º Juzgado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia por quebrar disposiciones constitucionales. Además, esta ley vulnera la cosa juzgada constitucional porque desconoce sentencias de carácter vinculante del propio Tribunal Constitucional.

Como primer punto, los demandantes señalan que la modificación del artículo 1 de la ley 30220 pretende eliminar la promoción de la calidad educativa en nombre de la denominada autonomía universitaria. Refuerza este argumento al señalar que el antiguo artículo 1 ya había sido analizado por el Tribunal donde se evidenció que cumplía los parámetros jurisprudenciales. Por el otro lado, los demandados -representados por el apoderado del Parlamento- indican que esta

modificación se encuentra enmarcada dentro del fund. 168 de la STC 00017-2008-AI/TC. Por ello, no existe vulneración a la cosa juzgada.

Frente a lo expuesto, los magistrados indican que, aún cuando la nueva legislación haya usado términos distintos a los empleados en la Ley 30220, pues, el artículo 1 de la Ley 31520 preserva el deber constitucional de las universidades de desarrollar sus actividades dentro del contexto de mejora continua de la educación.

Como segundo punto, los congresistas aluden que la modificación del artículo 12 de la ley 30220 contraviene o establecido en la STC 00017-2008-AI/TC ya que Sunedu pasa a ser un ente autónomo y se elimina su adscripción al Ministerio de Educación en calidad de organismo público técnico especializado. Agrega, además, que esta modificación no toma en cuenta que la sentencia -mencionada líneas arriba- estableció que exista un órgano de control de la calidad universitaria imparcial y libre de intereses que sea supervisado por el Estado.

Frente a ello, el apoderado del Congreso señala que el hecho de que Sunedu ahora sea un ente autónomo no incumple los parámetros jurisprudenciales expuestos en la STC 00017-2008-AI/TC. En ese fundamento solo se señala que debe disponerse la creación de una superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial y supervisada por el ente estatal. Agregan que, de acuerdo a las STC 00014-2014-PI/TC; 0016-2014-PI/TC; 0019-2014-PI/TC; 0007-2015-PI/TC y acumulados, se confirmó la constitucionalidad del artículo original de la Ley 30220; es decir, el hecho de que el órgano de control externo esté adscrito al MINEDU no quiebra la autonomía universitaria. De ello se colige que su desvinculación tampoco es considerada inconstitucional.

Con relación a ello, el Colegiado indica que la sola eliminación de Minedu como ente rector no conlleva per se un vicio de inconstitucionalidad. Señala que si bien existe jurisprudencia que faculta al Ministerio de Educación como la institución encargada de dirigir la política educativa, ello no supone que el juez no pueda ejercer control constitucional sobre intromisiones ilegítimas en la autonomía universitaria. Los magistrados entienden que la adscripción -o no- de la Sunedu

al Minedu se encuentra dentro de las competencias del legislador, por lo tanto, vertir mayor opinión sobre este punto sería menoscabar las funciones dadas al Congreso.

Como tercer punto, los congresistas indican que el artículo 15 de la ley 30220 ya había sido analizado por el TC en las STC 00014-2014-PI/TC; 0016-2014-PI/TC; 0019-2014-PI/TC; 0007-2015-PI/TC donde se estableció que la adscripción al Ministerio no supone una dependencia política, técnica o funcional. La modificación a este art. es una contrarreforma que tiene como propósito restablecer privilegios a titulares o autoridades de universidades, y ello, significaría una grave omisión del Estado respecto a su deber de supervisión de la calidad universitaria.

En referencia a ello, el apoderado del Congreso defiende su posición indicando que el hecho de que el Tribunal ya haya analizado su constitucionalidad no significa que su modificación deba resultar inconstitucional. Tan solo el artículo tiene la finalidad de determinar las funciones que posee Sunedu.

En concordancia con lo expuesto por el apoderado, el Colegiado comprende que no es inconstitucional que se hayan eliminado las competencias de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa de facultades, escuelas y programas de estudio ya que esas funciones ahora forman parte de las competencias del SINEACE. Esta restitución de funciones al SINEACE respeta el contenido básico previsto en el punto 4.b de la STC 00017-2008-AI/TC.

Como cuarto punto, los demandantes indican que la reforma del artículo 17 de la ley 30220 elimina el criterio de selección del consejo directivo ya que ya no se exige contar con especialización o estudios superiores que garanticen la alta calificación de los miembros de Sunedu. Asimismo, se elimina el acceso al consejo directivo vía concurso público. Por lo tanto, contraviene lo establecido en la STC 00017-2008-AI/TC al no garantizar la imparcialidad de un órgano de control externo.

Al respecto, el apoderado del Congreso argumenta que si está garantizada la imparcialidad objetiva de la Sunedu ya que existe el artículo 17.5 de la Ley 31520 que determina los impedimentos para formar parte del consejo directivo. Se

cumple con lo establecido en el Exp. 00017-2008-AI/TC. De la misma forma, de acuerdo a las STC 00014-2014-PI/TC; 0016-2014-PI/TC; 0019-2014-PI/TC; 0007-2015-PI/TC y acumulados, el TC determinó que el artículo original no atentaba la autonomía universitaria. En esa lógica, no resulta inconstitucional integrar 3 miembros representantes de universidades que no accedan vía concurso público al consejo directivo.

Frente a ello, el Tribunal hace mención a que la modificación de la composición del Consejo Directivo se encuentra dentro del ámbito de libre configuración del legislador. Esta posición se respalda por lo mencionado en la STC 0014-2014.

Respecto a agregar a tres representantes de universidades, este ente entiende que el anterior texto ya preveía que el consejo directivo comprenda docentes de universidades. De lo mencionado, considera que lo importante es la conducta ética que debe mostrar todo servidor público para evitar los posibles conflictos de intereses en su ejercicio profesional. A partir de ello, el Colegiado hace uso de su competencia de interpretación y señala que solo será constitucional la opción del legislador de agregar representantes de universidades al Consejo Directivo de Sunedu si los mismos se constituyen como miembros independientes y neutrales, sin asumir la representación de ninguna institución.

En relación a la eliminación del concurso público como vía para acceder al consejo directivo, el Tribunal considera que no existe un mandato constitucional que ordene o prohíba esta opción. Forma parte de la discrecionalidad del legislador ya que el concurso público no es la única alternativa posible.

Como quinto punto, los recurrentes indican que se omite la exigencia de un perfil calificado para ejercer el cargo de superintendente ya que esa labor será ejecutada por uno de los miembros del consejo directivo. Frente a ello, el apoderado de los legisladores menciona que este dispositivo tampoco contraviene la cosa juzgada ya que el control constitucional sobre este artículo en el Exp. 00014-2014-PI/TC; 0016-2014-PI/TC; 0019-2014-PI/TC; 0007-2015-PI/TC y acumulados analizó un texto diferente.

El Colegiado, respecto a que el superintendente pueda ser elegido entre los miembros, señala que esta decisión forma parte de la discrecionalidad del

legislador ya que no existe mandato constitucional que prohíba u ordene sobre este asunto.

Como sexto punto, los demandantes señalan que la primera y segunda disposición complementarias finales de la ley 31520 son meramente disposiciones que cooperan con establecer los procedimientos modificados por la nueva ley; sin embargo, obstaculizan la supervisión del Estado. Por el contrario, el apoderado indica que la primera disposición complementaria final establece los requisitos y criterios para formar parte del consejo directivo de Sunedu cumpliendo con lo establecido en los artículos 17 y 20 de la Ley 30220. Argumenta, respecto a la segunda disposición complementaria final, que la restitución del SINEACE cumple con lo dispuesto en la STC 00017-2008-AI/TC al garantizar la supervisión de la calidad educativa.

Los magistrados entienden que, la primera disposición complementaria final, no es inconstitucional ya que prevalece la aplicación inmediata de la ley que obliga a implementar los mandatos generados por la ley 31520. Asimismo, la segunda disposición complementaria final, se dice que no resulta inconstitucional ya que la restitución de artículos derogados es competencia exclusiva del legislador. Tampoco puede decirse que esta restitución vulnere la cosa juzgada ya que en la STC 0017-2008 se determinó que la Ley 28740 si garantizaba el deber constitucional de garantizar la educación de calidad, agregado a ello, esta institución se encuentra adscrita al Minedu.

Por otro lado, esta acción de inconstitucionalidad también cuestiona el artículo 32 del D.L. N° 1451. A criterio de los demandantes este artículo debe ser expulsado del sistema normativo ya que esta normativa le permite al Minedu ejercer la convocatoria para la elección y designación de representantes de las universidades; sin embargo, esta facultad le pertenece solo a las universidades. Por lo tanto, este artículo vulnera el derecho de asociarse y la autonomía universitaria.

Debido a que esta norma impugnada fue creada mediante decreto legislativo, es el Poder Ejecutivo el llamado a ejercer defensa en relación a la impugnación de este artículo. Es así que este Poder solicita que sea declarada improcedente o

infundada la petición sobre este extremo alegando que no se ha acreditado correctamente la conexión entre este artículo impugnado y la cuestionada Ley 31520. Y en todo caso, es el supremo intérprete de la Constitución el órgano indicado para hacer uso de esta figura [00017-2008-AI/TC]. Aunado a ello, este Poder defiende su posición señalando que tampoco existe conexidad entre la Ley 31520 y el art. 32 del D.L. N° 1451 debido a que los ámbitos de aplicación, las materias que regulan y los supuestos vicios de inconstitucionalidad son distintos.

Frente a esta posición, el Colegiado advierte que se trata de un conflicto entre ley general y una especial; por un lado, el artículo impugnado se refiere a órganos colegiados en el marco de la Ley 31220, por el otro lado, la nueva normativa regula el procedimiento específico para la elección de representantes de las universidades públicas y privadas en el consejo directivo del órgano exterior de control. Por lo tanto, se desestima la demanda en este extremo.

Por último, será importante presentar el fundamento de voto del magistrado Gutiérrez Ticse que suscribe el contenido de la sentencia, y el voto singular del magistrado Monteguado Valdez que se aparta de la decisión adoptada por la mayoría.

En primer lugar, el magistrado Gutiérrez considera que la universidad requiere un alto nivel de autonomía que le permita implementar un programa académico, pero además, debe garantizarse su capacidad de autogobernarse. Es así que señala que en la STC 00025-2006-PI/TC se ha reconocido la protección constitucional de la universidad debido a su alto valor en la sociedad; por ello mismo, recalca que se encuentra justificada la autonomía universitaria como garantía institucional.

Es importante recalcar que el magistrado considera que la política de reforma universitaria, iniciada con la Ley Universitaria, tuvo un aspecto cuya inconstitucionalidad no ha sido advertida y es el modelo de control de la universidad vertido en los artículos 12 y 17 de dicho instrumento normativo. En ese camino, entiende que la Sunedu termina controlando, no supervisando, todo el sistema universitario peruano lo cual transgrede la autonomía universitaria.

Entiende que la conformación original del consejo directivo era uno carente de autonomía ya que solo 3 de los representantes pertenecían a las universidades. Además, entiende que el control de evaluación de la actividad universitaria es propiamente función de la universidad, mas no del Estado.

El argumento que usa el Gutierrez es indicar que es el legislador quien puede definir el modelo de supervisión estatal a la universidad y esta nueva modificación -expuesta en la Ley de autonomía universitaria- se encuentra dentro de la configuración que le compete. Aunado a ello, advierte que no se puede entorpecer -suspendiendo- el proceso legislativo a través de ordenes judiciales del Poder Judicial. Es decir, el proceso de amparo seguido por Sunedu contra el proyecto de ley es un claro desacato a la Ley 31520 y los gestores deberán ser analizados oportunamente por los organos correspondientes. Finaliza señalando que toda ley, como la analizada, posee presunción de constitucionalidad y debe cumplirse su aplicación.

Por otra parte, el magistrado Monteagudo realza en sus fundamentos la labor que ha venido realizando Sunedu en corcondancia con una de las tres manifestaciones del derecho a la educación que es la calidad de la misma. Debido a que la ANR como la CONAFU fueron instituciones que no cumplieron cabalmente el deber de supervisión de la educación superior, la creación de Sunedu -gracias a la STC 00017-2008-AI/TC- consiguió el inicio de un cualitativo cambio.

Considera que la ley 30220 era compatible con la Constitución y con lo dispuesto en la STC 00017-2008-AI/TC que obligababa al Estado a contar una irrenunciable, eficaz y permanente supervisión a la calidad universitaria. En ese sentido, la Ley 31520 vuelve el sistema de supervisión de la universidad semejante al que existía antes de la STC en mención. Uno de los argumentos más relevantes es que rechaza que Sunedu no se encuentre adscrita al Ministerio no permitiendo la fiscalización debida sobre la institución ya que así tampoco puede concretizarse lo establecido en el precepto 16 de la Constitución.

Por último, el magistrado toma en cuenta la conducta procesal de la parte demandante en la presente acción de inconstitucionalidad señalando que,

durante la audiencia pública de este caso, el apoderado del Congreso -quien ejerció la representación de los congresistas demandantes- reconoció expresamente que ellos consideraban que la ley 31520 era constitucional. Por lo tanto, existe una falta de autenticidad entre su petitorio y el real parecer de quienes fueron los demandantes.



### **3. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS**

#### **3.1. Problema principal**

¿La Ley N° 31520 es constitucional conforme al artículo 16 de la Constitución que prevé el deber constitucional del Estado de supervisar la calidad de la educación?

### **3.2. Problemas secundarios**

¿La Ley N° 31520 vulnera la cosa juzgada constitucional expedida en la STC N° 00017-2008-AI/TC del Tribunal Constitucional?

¿La Ley N° 31520 cumple con el principio de progresividad, en materia de derechos sociales, dispuesto en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales?

## **4. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A**

### **4.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios**

Como cuestión previa, este informe tomará en cuenta la 'legitimidad atípica' con la que actúa el Congreso de la República para interponer una demanda de inconstitucionalidad sobre una ley promovida por los mismos. Ante ello, se considera que existe un ánimo desleal con la Constitución y una vulneración al principio de buena procesal al instrumentalizar una garantía constitucional sin un genuino interés de protección de los derechos fundamentales.

Ahora, respecto al problema principal, este informe considera que estas modificaciones a la Ley N° 30220 son consideradas como una infracción total a la Constitución al vulnerar el derecho a la educación de calidad al restar independencia al órgano de control exterior de la calidad universitaria, el derecho a un juez imparcial e independiente, el principio de separación de poderes y competencia, y el bloque de constitucionalidad, en lo que respecta a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Por el otro lado, respecto al primer problema secundario, se considera que esta Ley vulnera la cosa juzgada constitucional expedida en la STC N° 00017-2008-AI/TC del Tribunal Constitucional debido a que no respeta los tres estándares mínimos para asegurar una educación de calidad: La supervisión ex ante y ex post, el control externo imparcial y la rigurosa supervisión a los organismos supervisores.

Por último, respecto al segundo problema secundario, se considera que esta no cumple con el principio de progresividad, en materia de derechos sociales, dispuesto en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales debido a que este mandato impulsa a los Estados a reformar políticas públicas en pro de la persona; es decir, una modificación a la ley deberá perseguir ampliar el contenido del derecho a la educación. No obstante, la norma N° 31520 reduce la protección constitucional al derecho a la educación de calidad, y lo más lamentable, es que el Tribunal Constitucional avala esta posición y no ejerce una auténtica posición crítica.

#### **4.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución**

La candidata se encuentra en contra de la totalidad del fallo de la sentencia analizada. Como punto inicial, considera que existe una instrumentalización de la acción de inconstitucionalidad debido a que la conducta procesal de los parlamentarios es cuestionable, a todas luces, bajo los estándares de un Estado democrático constitucional. Llama la atención, además, la escasa argumentación producida por el Tribunal respecto a lo que los jueces denominan 'una legitimidad atípica'. Se considera que esta demanda, al no coincidir con lo genuinamente deseado, constituye una vulneración al principio de buena fe procesal por parte de los parlamentarios.

De la misma manera, la candidata considera también cuestionable la argumentación del Tribunal Constitucional para avalar la constitucionalidad de la Ley bajo el argumento de que existe un ámbito de libre configuración del

legislador sobre el modelo de supervisión estatal a la universidad debido a que solo basa su razonamiento en esa competencia legislativa. No obstante, este Colegiado no toma como parámetro de control el principal dispositivo constitucional que garantiza la supervisión del Estado a la actividad universitaria, y tampoco toma en cuenta los riesgos que pueden existir si es que se instala un modelo de supervisión análogo al que existía antes de la creación de Sunedu.

En esa misma línea, se considera que esta sentencia expone un laxo control constitucional sobre una ley trascendental en la política pública educativa. Por lo mismo, se dice que este Colegiado, a excepción del magistrado Monteagudo y su voto singular, no ejercen efectivamente su rol de garantes supremos de la Constitución.

La candidata, en resumen, no se encuentra de acuerdo con que esta Ley modifique la hoja de ruta de la política pública denominada Reforma Universitaria para defender el concepto de autonomía universitaria ya que significa un evidente retroceso en lo logrado por las universidades, Sunedu y la línea jurisprudencial anterior a esta sentencia. Por todo lo expuesto, considera que esta ley debe ser expulsada del sistema de ordenamiento peruano.

## **5. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**

### **5.1. Cuestion previa: Los requisitos de admisibilidad y la denominada 'legitimidad atípica'**

En un estado constitucional es importante la calificación de la demanda que ejercen los jueces constitucionales ya que asegura que se respeten los derechos y garantías de la Constitución, y al mismo tiempo, esta es un paso crítico en el control de constitucionalidad de las leyes ya que permite que un Tribunal, antes de evaluar la norma impugnada, analice si se cumplen los requisitos para ser admitida a trámite.

En ese sentido, la calificación de la demanda de inconstitucionalidad se regirá por los criterios de admisibilidad y procedibilidad expuestos en la Constitución, el Nuevo Código Procesal (en adelante, NCPC), y en la jurisprudencia producida por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, la demanda de inconstitucionalidad es una garantía del principio de supremacía constitucional, y la misma procede contra normas que tengan rango de ley. Así lo señala el artículo 200, inciso 4, de la Constitución, y el artículo 76 del NCPC. Se considera que la presente demanda cumple este requisito ya que la misma impugna la totalidad de la Ley 31520, dispositivo que fue expedido por insistencia como ley ordinaria por el Congreso de la República.

En segundo lugar, esta demanda debe ser presentada por sujetos con legitimidad para obrar. Este concepto es definido por Carnelutti como «la idoneidad de una persona para actuar en el proceso, debida a su posición y, más exactamente, a su interés o a su oficio» (1944: 30). Esta característica de interés legítimo hace posible que el actor pueda demandar tutela jurisdiccional. Es así que, en virtud del artículo 203, inciso 5 de la Constitución, y los artículos 98 y 101, inciso 2 del NCPC, están facultados para interponer demanda de inconstitucionalidad el 25% del número legal de congresistas. Esto se cumple ya que la demanda ha sido interpuesta por 33 congresistas designando apoderado y adjuntan la certificación expedida por el oficial mayor del Congreso.

Aquí cabe acotar que esta legitimidad para obrar activa concedida al Congreso de la República responde a que, al ser elegidos por la sociedad, representan los intereses de la misma, y pueden activar legítimamente el sistema de control constitucional cuando consideren que una ley no es conforme a la Constitución. Así también, los congresistas, al ser partícipes del proceso de elaboración y aprobación de leyes tendrán una visión privilegiada sobre los posibles vicios de inconstitucionalidad de las normas permitiendo que exista coherencia en el sistema jurídico y que las normas infraconstitucionales respeten la Norma Suprema.

En tercer lugar, el artículo 99 del NCPC, señala que el plazo para interponer esta demanda será de seis años contados a partir de la fecha de publicación de la norma impugnada. Este criterio también se cumple. Por un lado, la Ley 31250 fue publicada el 21 de julio de 2022. Por lo tanto, aún no se cumplió el plazo prescriptorio, al igual que el Decreto Legislativo N° 1451 que fue expedido y publicado el 16 de septiembre de 2018.

En cuarto lugar, la demanda será declarada inadmisibile si no concurren los requisitos expuestos en los artículos 100 y 101 del NCPC. Por un lado, la demanda ha de contener identidad de los órganos que interponen la demanda, la indicación de la norma que se impugna, los fundamentos que avalan su presentación, la designación de apoderado y copia simple de la norma objeto de demanda. La misma obedece lo dispuesto, al igual que, se cumple con presentar la certificación de las firmas correspondientes por el oficial mayor del Congreso.

Sin perjuicio de ello, valdrá la pena señalar que no se ha establecido ninguna causal de improcedencia ya que la demanda se ha interpuesto en el plazo establecido, no se desestimó una demanda dirigida contra la misma ley cuestionada, y tampoco, el Tribunal carece de competencia para la vista de causa.

### **La denominada “legitimidad atípica”**

Ahora, este informe pretende enfocarse en la denominada legitimidad para obrar que ha sido propuesta como uno de los requisitos para la admisibilidad de la demanda ya que este Colegiado la denomina como «una legitimación con base legal, pero atípica» (STC 0008/2022-PI/TC). Esto es así ya que se presenta la particularidad de que quienes suscriben la petición para que la Ley 31520 sea expulsada del sistema normativo son parlamentarios que han impulsado su aprobación en el íter legislativo.

Frente a esta peculiaridad, el Tribunal no emite opinión alguna en el Auto de Admisibilidad de la demanda en análisis, a pesar de que un criterio medular es

la legitimidad para accionar de los recurrentes. Solo se remite a señalar que, debido a la existencia del artículo 203 de la Carta Magna, los congresistas están facultados de interponer esta acción de garantía constitucional al constituir el 25% del número legal de los mismos y presentar la certificación de las firmas emitidas por el oficial de este Poder.

Es en el fundamento de voto del magistrado Gutierrez Ticse donde finalmente se menciona esta particularidad y señala que no existe limitación procesal a dicho proceder. Sin embargo, se considera que no puede existir una legitimación para obrar auténtica si no existe un genuino interés por defender la Constitución y, por consiguiente, la expulsión de una norma del sistema normativo. Este interés es comprendido como un vínculo directo entre el sujeto y los derechos en cuestión. Esta postura es confirmada por el magistrado Monteagudo Valdez ya que, en su voto singular, hace énfasis en el hecho de que, durante la vista de causa, el apoderado del Congreso -quién representa el 25% de congresistas demandantes- reconoció expresamente que estos legisladores consideraban que la normativa en cuestión era constitucional (STC 0008/2022-PI/TC).

Aquí cabe indicar que existe una evidente incongruencia entre la petición que se hace al Tribunal Constitucional frente a la contradictoria conducta procesal de una porción de congresistas. Es así que se postula que, en un Estado Constitucional, no pueden admitirse demandas que instrumentalicen las garantías constitucionales que, en primera instancia, existen para la protección de los derechos fundamentales. Es debido de entender que se da la existencia de esta clase de legitimación, esencialmente, para la protección en esencia de las minorías parlamentarias frente a decisiones de las mayorías. Como bien señala Kelsen: «Debe existir un instrumento propicio en manos de la minoría que impida que la mayoría viole inconstitucionalmente sus intereses jurídicamente protegidos» (2001: 68). No obstante, la presente demanda de inconstitucionalidad no versa sobre protección de minorías parlamentarias, por el contrario, como señala el constitucionalista Campos, se estaría buscando que el Tribunal declare infundado su pedido para evitar que el Poder Judicial limite los alcances y aplicación práctica de la normativa (2022).

Lo expuesto representa un verdadero ánimo desleal con la Constitución ya que el Poder Legislativo es el poder constituido de mayor legitimidad debido a que, al ser electos directamente, es el órgano más mediato de representación popular. Por lo tanto, esta instrumentalización, al mismo tiempo, quiebra el principio de buena fe procesal, entendido como la exigencia que las partes del proceso actúen de manera honesta y ética. Así también, no debería activarse el sistema de control constitucional sobre una ley que goza de presunción de constitucionalidad y que los mismos parlamentarios consideran constitucional. La acción de inconstitucionalidad debería ser utilizada con el genuino fin de reestablecer la supremacía de la Constitución.

Cabe agregar que, llama la atención que esta conducta procesal altamente cuestionable por parte de los congresistas haya sido validada por el supremo intérprete de la Constitución considerando que cumplía objetivamente con la cuestión formal sin realizar mayor análisis de la peculiaridad. Siguiendo esta lógica se comprende que el Tribunal, posteriormente, haya conocido el fondo de la causa. Debido a ello, el informe pasará a analizar la cuestión sustantiva.

## **5.2. Problema principal: ¿La Ley N° 31520 es constitucional conforme al artículo 16 de la Constitución que prevé el deber constitucional del Estado de supervisar la calidad de la educación?**

Se considera que esta Ley no es constitucional conforme al artículo 16 que prevé el deber constitucional de que el Estado sea un ente activo, permanente y eficaz en la supervisión de la calidad universitaria. Lo mencionado se sustenta en que las modificaciones propuestas por la Ley N° 31520 vulneran el derecho a recibir una educación universitaria de calidad ya que restan de independencia y autonomía al órgano de control exterior de la calidad universitaria (Sunedu).

No obstante, para profundizar sobre ello, será importante determinar el contenido constitucional del derecho a la educación de calidad.

### **5.2.1. Contenido constitucional del derecho a la educación**

En primer lugar, la educación es un derecho fundamental conectado directamente con la dignidad humana ya que sin saberes un ser humano no puede ejercer una auténtica autonomía, y, tampoco puede desarrollar a cabalidad un proyecto de vida. Es así que, se dice que este derecho «tiene vinculación directa con la existencia de las personas; pues, se orienta a la construcción de la autonomía» (citado en Alvites 2017: 703). En otro sentido, el ser humano sin desarrollar una adecuada capacidad cognitiva, que le permita alcanzar oportunidades de vida, pues, irremediablemente sufrirá distintos fenómenos estructurales como la pobreza o la marginación a lo largo de su trayecto, y a consecuencia de ello, no será capaz de disfrutar con plenitud de sus derechos como libertades.

Esta intrínseca conexión con la dignidad humana permite descifrar que este derecho es uno fundamental que se encuentra protegido en la Constitución Política del Perú ya que el artículo 3 de este instrumento permite la inclusión de la educación como derecho fundamental ya que se basa en el principio-derecho de dignidad humana. Por lo tanto, el hecho de que se encuentre en el capítulo II de la Carta Magna, denominado 'De los derechos sociales y económicos', no excluye su característica de derecho fundamental.

Es así que el artículo 13 de la Norma Suprema determina que la educación tiene como objetivo el desarrollo integral de la persona humana. Y el artículo 14 contempla que -a través de este derecho- se difundirá conocimiento y el aprendizaje de diferentes especialidades. No obstante, este contenido deberá ser complementado, en virtud a la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución, con lo dispuesto por la normativa internacional de la cual Perú es parte.

Por un lado, en el Sistema Universal, el derecho a la educación está reconocido en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, en adelante). Este primer dispositivo entiende que la educación fortalece el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales; por ello,

establece una característica esencial que es la gratuidad de la misma que persigue que ningún sujeto pueda verse impedido de estudiar. El segundo dispositivo va en sentido semejante que, en esencia, comprende que a mayor educación existirá mayor armonía en la sociedad. Desde este punto, se comprende que este deseado acceso generalizado a la educación debe desarrollarse manera progresiva en los Estados parte.

Por otro lado, en el Sistema Interamericano, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, DESC) establece disposiciones que, en esencia, determinan el acceso y la gratuidad de la educación, la obligatoriedad de la escuela básica y el deber de los Estados de tomar medidas progresivas para la plena realización de los derechos en cuestión.

La jurisprudencia también ha establecido su posición frente a que la educación debe estar dotada de ciertas características para poder ser considerada un derecho fundamental con plena vigencia (STC 0008/2022-PI/TC). En ese camino, tomando como base la Observación General N° 13 del Comité de DESC, determina cuatro características interrelacionadas y esenciales:

- a. Disponibilidad. Las instituciones deben estar repartidas a nivel nacional de manera suficiente para poder cubrir la demanda.
- b. Accesibilidad. Las instituciones educativas deben ser disponibles para todas las personas. Aquí se toman en cuenta tres dimensiones como la no discriminación, la accesibilidad material como económica.
- c. Aceptabilidad. Esta característica exige que sea aceptable la educación impartida a los estudiantes, es decir, que sea ejecutada bajo programas y métodos de enseñanza que sean pertinentes, adecuados y de calidad.
- d. Adaptabilidad. La educación debe ser flexible y adaptarse a los diferentes necesidades de los grupos sociales.

Es así que, después de una lectura articulada de la Constitución e instrumentos normativos internacionales -respecto al derecho a la educación- será menester mencionar que este derecho incluye a la educación universitaria debido a la gran

relevancia que posee esta última en el pleno desarrollo de las personas, y la construcción de sociedades más justas.

### **Derecho a la educación universitaria**

Es importante mencionar que la educación superior universitaria se rige, por la Constitución, como por la Ley Universitaria N° 30220, actualmente modificada por la Ley N° 31520.

Como punto inicial, es importante entender el tratamiento constitucional que existe sobre la actual universidad peruana. Es así que, esta se describe como, una comunidad de profesores, alumnos y graduados que generan todos los saberes posibles en todas las dimensiones posibles. Así, el artículo 18 de la Carta Magna, entiende que estas virtudes tienen como finalidad la formación profesional, la difusión cultural, intelectual, artística y la investigación.

Así también, encontramos dos clases de universidades en el país, dependiendo de quién las promueva, según el artículo 18 de la Norma Suprema. Por un lado, la promoción -hecha por el Estado- de la denominada universidad pública que es creada por ley. Y por el otro lado, la universidad privada, que son originadas por sujetos privados. Estas pueden ser promovidas sin fines de lucro, o con fines de lucro, adaptando una estructura empresarial.

Esta segunda figura llama la atención ya que esta clase de universidad, al adaptar un esquema de empresa, no configuraría como una comunidad académica ya que se encontraría regido por los principios del mercado. No obstante, se permite su existencia en el ordenamiento peruano -específicamente en el artículo 15 de la Constitución- porque se considera que estas instituciones amplían la oferta educativa y permiten mayor acceso a la educación superior de la sociedad. De igual manera, estas dos clases de universidades deben respetar los requisitos que sean impuestos mediante el legislador.

No obstante, las universidades -en general- necesitan tener la garantía de que serán comunidades libres para poder concretizar con plenitud sus fines constitucionales. Rubio, frente a ello, indica «La universidad, dice la Constitución, es autónoma, concepto trascendental para la vida universitaria ya que a través del debate interno, el estudio y la enseñanza, es la que mejor sabe los caminos

que conducen al cumplimiento de los fines universitarios» (2021: 164). Este informe considera correcta la interpretación dada por el autor ya que toda comunidad académica debe gozar de cierto nivel de autogobierno para crear sus propias normas internas y escoger las rutas -que consideren adecuadas- para continuar concretizando el derecho a la educación de la colectividad.

Así, será primordial entender que, así como existe el concepto de autonomía universitaria, esta podrá ser ejecutada siempre que se respete la protección constitucional del derecho a la educación superior, que incluye, por supuesto la calidad de la misma. Debe comprenderse que, la educación superior tiene una naturaleza compleja, ya que es derecho fundamental y servicio público al mismo tiempo. Al respecto Landa menciona «La educación universitaria también es considerada como un servicio público. Por ello, el Estado tiene el deber de supervisar el funcionamiento y la calidad de la enseñanza e investigación desarrollada por las universidades » (2017: 169).

Esta dimensión dual de este derecho se entiende ya que no podrá existir un efectivo derecho a la educación universitaria de calidad si el Estado no se posiciona como el ente rector de la política educativa, y al mismo tiempo -como lo menciona el fundamento 22 de la STC 00017-2008-AI/TC- deberá ejercer la irrenunciable, eficiente, eficaz y permanente supervisión y fiscalización, a efectos, de asegurar su accesibilidad, su calidad y el cumplimiento de los fines exigidos por la Norma Suprema.

### **5.2.2. El deber del Estado de garantizar una educación universitaria de calidad**

Como se menciona con anterioridad, no cabría el ejercicio del derecho en análisis si no existiese la responsabilidad basilar del Estado de resguardar estándares mínimos de calidad de las instituciones educativas, debido a que, en ese camino, se pueden acortar las distancias entre unos y otros, y, disfrutar de una sociedad con mayor igualdad de oportunidades.

Desde el plano constitucional, la existencia del artículo 16 de la Constitución es la base para poder exigir una educación de calidad ya que determina que es el Estado el ente llamado a supervisar esta característica esencial que debe

presentar la educación. Se entiende que, solo una educación de tal valor, podrá cristalizar el fin constitucional supremo que es el respeto y la dignidad de la persona humana.

Por todo lo expuesto, será importante tomar en cuenta tres estándares importantes determinados por el Tribunal Constitucional, en su STC 00017-2008-AI/TC, respecto al control de la calidad de la educación universitaria y los respectivos deberes del Estado frente a ello.

En primer término, es esencial que pueda ejercerse una **supervisión ex ante y un control ex post sobre la actividad educativa**. Es decir, anteriormente a la creación de una entidad educativa deberá fundamentarse la pertinencia de su existencia, y de esa manera, en el caso de universidades privadas, los promotores pueden ser autorizados a materializarla. Asimismo, una vez creada la universidad, será importante continuar con la labor de evaluación constante y rigurosa, para que quede garantizado que la universidad siga siendo un espacio para «preservar, acrecentar y transmitir de modo permanente la herencia de conocimiento a la humanidad» (Rubio 2016: 51).

En segundo término, además de la autoexigencia de un permanente control interno ejercido por la propia universidad, debe existir un **control externo imparcial, llevado a cabo por organismos que no se encuentren directa o indirectamente vinculados con las entidades evaluadas**. Así lo declara el fundamento 167 de la STC 00017-2008-AI/TC.

Y por último, en tercer término, el Estado desempeñará la obligación de participar en el control externo previo como el control externo posterior de la calidad educativa. Y este mandato solo podrá ser ejecutado a través de una **rigurosa supervisión a los organismos supervisores** especializados e independientes, tal como lo menciona el fundamento 168 de la STC 00017-2008-AI/TC.

Los estándares desarrollados en la doctrina jurisprudencial vinieron acompañados de la disposición de crear una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado. En ese camino, a través de la Ley N° 30220 se dio lugar a la creación

de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (en adelante, Sunedu).

Para ello, es importante recordar que anteriormente a esta STC medular en la política educativa universitaria, en Perú se vivía un escenario caótico donde existía una aparente supervisión de la universidad ejercida por la ANR y la CONAFU. Por un lado, la ANR fue una institución administrativa que no era dependiente, ni directa o indirectamente, de ningún órgano del Estado, y lo propio ocurría con CONAFU. Estas instituciones también encontraron desconexión con las políticas de Estado a largo plazo al no tener que guiarse por los lineamientos propuestos por el Ministerio de Educación.

Por todo lo expuesto, en concordancia con los lineamientos jurisprudenciales, la Sunedu fue facultada a poder desarrollar la supervisión externa de la universidad bajo los tres estándares mencionados. En primer lugar, se facultó a que pueda desarrollar un control ex ante y evaluación posterior de la actividad universitaria. Por lo cual, esta entidad obtuvo la titánica tarea de licenciamiento de todas las universidades del país -que estuvieron bajo la fiscalización de la ANR y CONAFU- evaluandolas bajo condiciones básicas de calidad explícitas en la Ley Universitaria, en su artículo 28. De la misma manera, la Sunedu fue facultada para imponer sanciones ante las acciones u omisiones que infrinjan lo dispuesto en la Ley Universitaria, artículo 21. Ello forma parte de la evaluación posterior y permanente.

Por otro lado, respecto a la imparcialidad que debe regir en el directivo de un organismo como Sunedu, pues, la STC 00014-2014-PI/TC, ya había confirmado que era constitucional lo propuesto originalmente por el artículo 17 de la Ley N° 30220. Es decir, el hecho de que este consejo esté conformado por el Superintendente de Sunedu, un representante del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), y cinco miembros seleccionados mediante concurso público, donde dos serán docentes de universidades públicas y uno de universidad privada.

Por último, esta superintendencia fue adscrita al Ministerio de Educación, en el artículo 1. La doctrina jurisprudencial al buscar evitar el fracaso de la ANR y

CONAFU, pues, entendió que este nuevo organismo debía estar supervisado eficientemente por el Estado. Y señaló, en el fundamento 150, que «la adscripción de un organismo a determinado sector no supone dependencia política, técnica o funcional». Por lo tanto, Sunedu, como organismo técnico especializado respetaba lo dispuesto en la Constitución como en la jurisprudencia relevante sobre la materia.

Posteriormente, el Congreso de la República, como legítimo legislador de las políticas públicas, en julio de 2022, legisla en materia de educación universitaria y publica -por insistencia- la Ley N° 31520 que tiene por objeto restablecer la autonomía e institucionalidad de las universidades peruanas. Más adelante, este parlamento, en septiembre de 2022, presenta una acción de inconstitucionalidad contra esta ley señalando que su contenido es contrario a la Constitución. Por ello mismo, para este informe será esencial desplegar un examen de constitucionalidad a las normas previstas en este nuevo dispositivo.

### **5.2.3. Análisis de la constitucionalidad de la Ley N° 31520**

Antes que nada, es importante mencionar que la demanda de inconstitucionalidad es un instrumento procesal constitucional por virtud del cual ciertas personas físicas o jurídicas pueden plantear, dentro de un plazo determinado y con arreglo a las formalidades establecidas, al Tribunal Constitucional, si determinadas normas jurídicas aprobadas por determinados poderes públicos son, o no, compatibles con la Constitución (Brage 2014: 208). Este control judicial se encuentra justificado cuando responde a su naturaleza auténtica que es la eliminación del sistema jurídico de una legislación que es lesiva con los derechos fundamentales.

En el mismo sentido, es importante recordar que en nuestro sistema jurídico el juez constitucional posee un papel relevante en el control constitucional de las políticas públicas. Por lo tanto, como señala Ku, estos pueden cumplir un papel muy relevante en la revisión de las políticas públicas adoptadas por los gobiernos a fin de propiciar cambios estructurales (2021: 208). Todo lo mencionado es importante porque la acción de inconstitucionalidad presentada por el Congreso

de la República impugna una Ley que es pieza clave en la política pública de educación superior.

No obstante, el informe considera que esta Ley comete una infracción total contra la constitución ya que la totalidad de su contenido normativo es contrario a la Constitución al buscar la reducción de autonomía e independencia del órgano de control exterior de la universidad y flexibilizar los estándares de educación de calidad ya alcanzados. Pasaremos a desarrollar a detalle las infracciones cometidas:

### **Acerca del objeto de ley**

En primer lugar, en su artículo primero se señala que el objeto de ley de la norma es restablecer la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas, en el marco del cuarto párrafo del artículo 18 de la Constitución. No obstante, esta modificación no menciona la garantía de calidad educativa que debe existir mandato constitucional. No se defiende la posición del Tribunal Constitucional, en la STC 0008-2022-PI/TC, que señala que -a pesar de que se hayan usado términos distintos a los empleados en la Ley 30220, pues, el artículo 1 modificado preserva el deber de las universidades de regir sus actividades dentro del contexto de mejora de la educación debido a que este proceso de reforma educativa no solo posee como actores a las universidades, sino se enfatiza el rol central del Estado en la supervisión de la calidad.

### **Acerca de la eliminación de la adscripción de Sunedu al Ministerio de Educación**

En este artículo 1 -que modifica la Ley Universitaria- desaparece la participación del Ministerio de Educación como ente rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Aquí cabe agregar que el artículo 1 de la Ley Universitaria ya ha sido analizado por el Tribunal Constitucional en los Exp. 0014-2014-AI y acumulados, donde el Colegiado concluye que el hecho de que la Universidad goce de autonomía no la hace ajena al control estatal y tampoco su adscripción a un Ministerio supone una arbitraria dependencia.

De la misma forma, es un error eliminar esta adscripción a través de una ley ordinaria ya que, como ilustra García, la creación de Sunedu responde a los requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto a un Organismo Técnico Especializado (2016: 142). Esta ley pertenece al bloque de constitucionalidad que establece que todas las entidades públicas deben estar adscritas a un Ministerio. Aunado a ello, se toma en cuenta lo señalado por el Poder Ejecutivo, en su observación a la autógrafa de ley N° 31520, que señala que retirar esta adscripción es invadir las competencias del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, vulnera los principios de separación de poderes y de competencia.

### **Acerca de que Sunedu pase de un organismo técnico especializado a organismo autónomo**

Este informe rechaza este punto ya que no existe un órgano autónomo que pueda ser creado por ley, estos solo responden a mandatos constitucionales. Por lo tanto, se considera una anomalía que va en contra de las leyes que rigen la organización del Estado. En la STC 00017-2008-AI/TC, el Tribunal Constitucional ya remarcó la importancia de crear una superintendencia libre de intereses e imparcial, supervisada eficientemente por el Estado. Esto debido a que, se concluyó que la Asociación Nacional de Rectores y el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades, pues, no cumplían las obligaciones estatales dispuestas en la Carta Magna. Aunado a ello, estas entidades no asumían responsabilidad frente al Estado porque no estaban adscritas a ninguna cartera.

No se comprende la lógica de este Tribunal al señalar que no existe inconstitucionalidad sustantiva ya que la adscripción -o no- de la Sunedu al Minedu se encuentra dentro de las competencias del legislador, por lo tanto, vertir mayor opinión sobre este punto sería menoscabar las funciones dadas al Congreso. Se supone que como juez constitucional deben ejercer un riguroso control sobre la nueva normativa en educación, y teniendo como parámetro el artículo 16 de la Constitución.

De la misma manera, no debería ejecutarse una interpretación literal de lo mencionado en la STC 00017-2008-AI/TC, al mencionar que este hecho se

encuentra dentro de las competencias del legislador, porque el Tribunal, en su función pacificadora, debe pronunciarse sobre el fondo de esta cuestión tomando en cuenta el escenario ya experimentado con la ANR y CONAFU.

Será importante remarcar, además, que la constitucionalidad del artículo 12 de la Ley Universitaria ya ha sido cuestionada en los Exp. N° 0014-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC, 0007-2015-PI/TC donde se rechazó el argumento de que una entidad adscrita a un poder del Estado deba seguir las prerrogativas de este. Es importante recordar que una superintendencia cuenta con autonomía funcional, económica y presupuestal para accionar libre de intereses, a pesar de estar adscrito a algún poder.

### **Acerca de las competencias de Sunedu previstas en la Ley 30220 y la nueva ley 31520**

La modificación del artículo 15 de la Ley Universitaria elimina la facultad de la Sunedu de licenciar facultades, escuelas, programas de estudios conducentes a grado académico y/o título profesional. Es decir, la nueva modificatoria a este artículo elimina la supervisión de condiciones básicas de facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico. De la exposición de motivos de la Ley de Autonomía Universitaria no se puede extraer algún sustento sobre la eliminación de este punto.

Se considera que esta modificación quiebra el derecho a la educación de calidad como servicio público que se deriva del artículo 16 de la Constitución. En el Exp. 0014-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC, 0007-2015-PI/TC ya se ha determinado la importancia de un órgano exterior de control de la universidad que no solo pueda ejercer una fiscalización post sino también ex ante. En otras palabras, la creación de nuevas facultades o escuelas de post grado no solo puede al ánimo de lucro de los operadores privados.

Se rechaza la escueta argumentación del Tribunal Constitucional que, en el fundamento 71, entiende a esta modificación en las competencias como aspectos no prohibidos por el constituyente, aunque tampoco constitucionalmente necesarios. Es decir, no surge mayor debate de la cuestión sustancial aquí: el control ex ante y ex post de las universidades. Lo único que

resalta es que esta modificación no resulta inconstitucional ya que estas competencias pasarán a formar parte del SINEACE. Sin embargo, no se toma en cuenta que se le han devuelto funciones a órganos de esta institución que, en la actualidad, se encuentran extintos.

Es la misma institución del SINEACE que, en su página oficial, de fecha 26 de mayo de 2022, alerta sobre la Ley N° 31520 exclamando que la misma no es pertinente ya que le da vigencia a normativa derogada de órganos ya extintos hace más de 7 años afectando su actual proceso de reorganización. Al contrario, lo que debería buscarse es el fortalecimiento de la institución a través de una adecuada articulación entre esta y Sunedu.

### **Acerca de la modificación de la composición del consejo directivo de Sunedu y la vía de acceso al mismo**

Ahora, la reforma del artículo 17 de la Ley 30220 dispone que los miembros del consejo directivo sean 2 representantes de universidades públicas, 1 representante de universidades privadas, 1 representante del Ministerio de Educación, 1 representante del CONCYTEC, 1 representante del SINEACE y 1 representante del Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú.

Frente a lo mencionado, será menester recordar lo señalado por el magistrado Monteaguado Valdez en su fundamento de voto singular de la sentencia que analiza este informe: “Aun cuando son entidades de derecho público, las universidades públicas y los colegios profesionales no pertenecen a la estructura estatal, y por lo tanto, carecen del ejercicio del ius imperium constitucional; por lo tanto, la mayoría de miembros queda ajena a toda representación estatal”. En otras palabras, el ius imperium es la capacidad de emitir ordenes a través de actos administrativos como en el presente caso, empero, si la mayoría de miembros no pertenecen al derecho público, pues a través de sus actos no se ejerce el ius imperium y existe mayor probabilidad de no responder a actos en concordancia con la Constitución.

Al respecto, el Colegiado hace uso de su competencia de interpretación y señala que solo será constitucional la opción del legislador de agregar representantes

de universidades al Consejo Directivo de Sunedu si los mismos se constituyen como miembros independientes y neutrales, sin asumir la representación de ninguna institución. Sin embargo, lo dispuesto genera duda sobre la imparcialidad objetiva que debe regir en todo organismo público que modifica la situación jurídica de las personas. Aquí, se considera que se extiende una duda razonable sobre si esta representación es hecha a título personal o institucional. Ello también se señala porque existe una diferencia entre ser un representante, como lo expone la nueva ley, frente a ser docente que obtiene el puesto de consejo directivo debido al principio de la meritocracia.

Por ello, vale la pena señalar que este informe también rechaza la eliminación del concurso público como vía para acceder al consejo directivo porque esta se considera el camino más idóneo para poder ejercer la función de servidor público. Aquí cabe citar lo mencionado -sobre este punto- por la Defensoría del Pueblo en la demanda de inconstitucionalidad presentada contra esta Ley: "El principio de mérito es el eje a través del cual se estructura la regulación sobre el acceso a la función pública [...]. El concurso público de méritos es el instrumento a través del cual se evalúa objetivamente los conocimientos y competencias para asignar el cargo de la manera más idónea". En otras palabras, debe garantizarse la contratación de profesionales que cumplan con determinado perfil y sean lo suficientemente competentes para ingresar a la carrera pública bajo el principio de meritocracia.

### **Respecto a la elección del Superintendente hecha por los mismos miembros del consejo directivo de Sunedu**

De acuerdo a este Tribunal, el hecho de que el superintendente pueda ser elegido entre los miembros, forma parte de la discrecionalidad del legislador ya que no existe mandato constitucional que prohíba u ordene sobre este asunto. Sin embargo, el informe considera que este hecho plantea dudas, aún mayores, sobre la imparcialidad del consejo directivo ya que cabe la posibilidad de que el Superintendente sea representante de una universidad, pues, designado bajo discrecionalidad, donde sus decisiones podrían estar sujetas a intereses particulares de la universidad que representa. En otras palabras, cabe la posibilidad de que se constituya como juez y parte, por ejemplo, en actos

administrativos de gran relevancia como es el registro de autoridades debido a que Sunedu tiene la función de administrar el mismo.

### **Respecto a la primera y segunda disposición complementarias finales de la Ley N° 31520**

Conforme a lo señalado por este Tribunal, respecto a la primera disposición complementaria, el hecho de que busque implementar lo dispuesto por la ley 31520 no es inconstitucional ya que guarda relación directa con la aplicación inmediata de la ley. No obstante, los jueces no toman en cuenta que para al modificar este artículo, pues, eliminan la normativa que disponía los mecanismos de fomento para mejorar la calidad de educación de las universidades públicas.

Es necesario mencionar que la anterior disposición disponía un incentivo para las universidades públicas ya que, al cumplir ciertos compromisos, el Minedu podía solicitar al MEF recursos adicionales para la universidad que los cumpla. A la fecha, pues, esto se considera un perjuicio directo a las universidades públicas y el sistema de incentivos que debe existir. Sin embargo, su eliminación no responde a ningún criterio presentado en la exposición de motivos de la Ley de Autonomía.

Ahora, respecto a la segunda disposición complementaria final, esta disposición restituye la vigencia de varios capítulos de la Ley N° 28740 donde, como se mencionó en líneas anteriores, se restituyen funciones de operadores extintos del SINEACE. Frente a ello, el Colegiado señala que puede decirse que esta restitución vulnera la cosa juzgada ya que en la STC 0017-2008 se determinó que la Ley 28740 si garantizaba el deber constitucional de garantizar la educación de calidad, agregado a ello, esta institución se encuentra adscrita al Minedu.

Lo mencionado es correcto hasta cierto punto. Se considera que el SINEACE cumple la función constitucional de supervisar la educación ya que examina los niveles de calidad para poder entregar la debida acreditación en los diferentes niveles educativos. No obstante, gracias a la Ley N° 30220, se buscó articular las competencias de SUNEDU y SINEACE que se encontraban desarticuladas en el momento de emisión de esta ley. Por lo tanto, una nueva normativa no

puede generar un retroceso en la organización de un ente supervisor que, a la fecha, ya se encontraba en proceso de mejora. Este informe toma en consideración lo mencionado por el Poder ejecutivo, en su observación a la autógrafa de ley, donde indica que esta disposición afecta la competencia del ejecutivo como conductor de las políticas generales del gobierno ya que reactiva un SINEACE con las mismas características anteriores a la Ley Universitaria, un escenario donde existía una desarticulación entre los diferentes organismos dedicados a la educación.

Por todo lo expuesto, se considera que la Ley N° 31520 es inconstitucional en su totalidad y no cumple con los estándares de calidad educativa mencionados en la doctrina jurisprudencial de STC N° 00017-2008-AI/TC; al contrario, busca flexibilizar estos estándares.

### **5.3. Problema secundario uno: ¿La ley N° 31520 vulnera la cosa juzgada constitucional expedida en la STC N° 00017-2008-AI/TC del Tribunal Constitucional?**

Se considera que la Ley N° 31520 vulnera la cosa juzgada constitucional expedida en la STC N° 00017-2008-AI/TC, en su dimensión material, debido a que su existencia en el sistema normativo lesiona el derecho a la educación de calidad del estudiante, la materia desarrollada por la jurisprudencia mencionada. Asimismo, esta nueva Ley no se ajusta a los estándares de calidad universitaria expuestos en la doctrina jurisprudencial nombrada.

Antes que nada, se entiende que la cosa juzgada constitucional es una característica que rigidiza lo dispuesto en una sentencia con la finalidad de no permitir la injerencia de otros poderes en lo dispuesto por el poder jurisdiccional de un juez. Es decir, es una garantía que no permite la existencia de un proceso donde exista una cuestión idéntica ya discutida y concluida en el pasado. Se entiende que este candado solo podría ser abierto en caso la modificación a esta cosa juzgada ampliaría los niveles de protección del derecho en cuestión.

Es así que, en el fundamento 28, el Tribunal entiende que no se vulnera la cosa juzgada constitucional ya que la norma impugnada no guarda identidad con las

anteriores normas que fueron objeto de pronunciamiento. Es decir, la Ley N° 31520 no guarda identidad con la Ley N° 28564. La primera normativa mencionada tiene como objeto, el restablecimiento de la autonomía universitaria, mientras que la segunda, tiene como objeto, prohibir la creación de nuevas filiales de universidades. Si bien estos dispositivos no son idénticos, pues, se considera que los dos versan sobre la misma cuestión constitucional que es el deber de supervisión del Estado en materia de educación superior.

Es así que, en la STC 4354-2007-PHC/TC, el Tribunal considero que existe un doble contenido de la cosa juzgada. «Un contenido formal, que alude al hecho de que las resoluciones que ponen fin al proceso no pueden ser cuestionadas [...] Y un contenido material, que hace referencia a la materia contenida en la resolución no puede ser dejada sin efecto por otros poderes públicos». En lo que nos atañe al informe, este contenido material de la cosa juzgada nos permite señalar que, a pesar de no ser leyes idénticas, giran en torno a una misma materia constitucional ya que la creación de Sunedu es parte de la ejecución de la STC 00017-2008-AI/TC, y como ya ha sido expuesto en el análisis de constitucionalidad de la Ley N° 31520, pues, esta se considera una ley lesiva a la independencia y autonomía del órgano de control exterior de la universidad, que finalmente, vulnera el derecho de los estudiantes.

Para entender a mayor profundidad lo mencionado, la STC 00017-2008-AI/TC, es importante recordar que la ANR fue un organismo público autónomo constituido por los rectores de las universidades públicas y privadas. Por su parte, el CONAFU fue un órgano autónomo de la ANR integrado por cinco ex rectores, elegidos entre los candidatos propuestos por las universidades institucionalizadas. Las dos instituciones eran rectoras de la supervisión de la universidad en Perú. Sin embargo, a juicio del Tribunal, en el fundamento 105 de esta sentencia, indica que la conformación de los directivos de CONAFU genera una duda razonable en relación con la imparcialidad objetiva de estas instituciones. Refuerza esta posición señalando que, esta estructura del sistema educativo no aparenta suficiente objetividad conforme al derecho fundamental de toda persona a la imparcialidad del órgano que emite resoluciones (artículo 139, incisos 2 y 3, de la Constitución).

Lo expuesto es importante ya que -a través de la expedición de la Ley N° 31520- el legislador varía la esencia del consejo directivo de la Sunedu, que ya había sido declarada constitucional por el Tribunal Constitucional al ser un ente objetivamente imparcial, y, en la actualidad la mayoría de miembros del órgano supervisor no pertenecen a la estructura del Estado. Se debe tomar en consideración que las universidades y el Colegio Profesional no son entidades que formen parte de la estructura estatal, y por lo tanto, no ejercen ius imperium. En ese sentido, la STC 00017-2008-AI/TC ya había condenado que existía un estado inconstitucional sobre el sistema educativo superior al estar supervisado por dos entes dirigidos por el propio círculo universitario. Se dice que, esta nueva legislación personifica un escenario, no idéntico, pero si bastante semejante a lo expuesto por esta STC de cosa juzgada constitucional. Por lo tanto, se vulnera contenido constitucional protegido por la misma.

En ese camino, se rechaza la posición del Tribunal al mencionar, en el fundamento 27 de la STC 00008-2022/PI-TC, que si bien la jurisprudencia constitucional forma parte del bloque constitucional, eso no significa que sea inmodificable por este alto tribunal. Si bien es cierto que puede existir un cambio en la jurisprudencia, ello debe basarse en razones sólidas y de derecho. Este Tribunal no encuentra vicios de inconstitucionalidad en la nueva legislación respecto a la modificación del consejo directivo de Sunedu. Para este Tribunal, existe la opción del legislador de incorporar representantes de las universidades públicas y privadas en el consejo directivo de la Sunedu resultando constitucional, siempre que se interprete que una vez que asuman sus cargos, ellos y los otros representantes de las entidades del Estado, deberán constituirse en la función pública como miembros independientes y neutrales. Esa es la interpretación más relevante que hace de la sentencia, dándole mayor prevalencia a la función del legislador de poder definir el modelo de supervisión estatal a la universidad, que a analizar si esta legislación podría asemejarse al antiguo sistema de supervisión del sistema educativo universitario. Por el contrario, se considera que no debería permitirse que la Ley de autonomía permanezca en el ordenamiento jurídico modificando los avances jurisprudenciales y fácticos logrados en materia educativa superior.

Cabe agregar como argumentación que, el hecho de que la ANR como la CONAFU fueran instituciones no adscritas o supervisadas directamente por el Estado permitió sostener que este renunció a su deber constitucional de supervisar la calidad de la educación universitaria. En ese sentido, la Ley N° 31520, al eliminar la adscripción de Sunedu al Ministerio de Educación, omite este deber ya establecido por la jurisprudencia y transforma a Sunedu en un ente autónomo que, a la larga, no puede esperarse más que el mismo fracaso que fue la ANR. Quintanilla comenta ante esto que: “Una de las razones por la que la ANR fracasó fue por la ausencia de coordinación con otras entidades de supervisión de la calidad académica, lo que trajo como consecuencia que, en la práctica esta institución no ejerciera ninguna función de supervisión real”. Este informe coincide con lo expuesto por el autor ya que entiende que una institución de supervisión educativa debe formar parte de una red de órganos coordinados sujeto por el Ministerio de Educación como ente rector.

#### **5.4. Problema secundario dos: ¿La ley N° 31520 cumple con el principio de progresividad, en materia de derechos sociales, dispuesto en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales?**

Se considera que la ley N° 31520 no cumple con el principio de progresividad, en materia de derechos sociales, dispuesto en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales debido a que su existencia no amplía el derecho a la educación universitaria de calidad; al contrario, es lesiva con el derecho en mención.

Es importante mencionar que el sistema universal de derechos humanos tiene su vigencia para resguardar la protección y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales a través de todo el mundo. Es importante mencionar que estos derechos se encuentran directamente conectados con el bienestar y la calidad de vida de los sujetos ya que, por ejemplo, sin acceso a una vivienda digna, a un salario mínimo o una educación de calidad, pues no se podrá hablar de que las personas vivimos en igualdad de derechos.

En ese camino, será menester mencionar que el derecho a la educación es considerado un derecho social fundamental ya que tiene vinculación directa con

las condiciones de existencia de las personas; pues, se orienta a la construcción de la autonomía (Nery da Silva & García Masson, 2015, 197). El informe concuerda con la autora, y agrega que, esta ausencia de autonomía -producto de la falta/baja calidad de educación- siempre afectará con mayor impacto a los menos favorecidos económicamente empujándolos hacia la marginalidad y pobreza.

Se podrá decir que este derecho no fue redactado constitucionalmente en clave de derecho subjetivo; sin embargo, la Norma Suprema propuso disposiciones constitucionales que acentúan la dimensión institucional de la educación y destacan las obligaciones que le corresponden al Estado (Alvites 2017: 706). Y en ese camino, un Estado que ratifique las disposiciones del PIDESC, como el Perú, está obligado a respetar el compromiso internacional de protección de los derechos económicos, sociales y culturales como parte integral de los derechos humanos, en este caso, del derecho a la educación de calidad.

En ese camino, el PIDESC, en su artículo 2, dispone que, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos que dispongan, para lograr progresivamente, inclusive, la adopción de medidas legislativas, para la plena efectividad de los derechos reconocidos. Lo expuesto se denomina el Principio de Progresividad que obliga a los Estados a avanzar constantemente en la realización y protección de los denominados DESC de las personas. Es decir, implica que los Estados deben hacer todo lo posible -dentro de sus recursos- para avanzar hacia la plena realización de los derechos sociales. Y hace hincapié en la importancia de las medidas legislativas para poder producir una mayor efectividad en la protección de los derechos sociales.

A la luz de lo expuesto, será importante analizar la exposición de motivos que impulsaron la aprobación de esta ley teniendo en cuenta que toda medida legislativa debe ampliar el contenido de protección del derecho social en cuestión. Es así que, en primer lugar, se indica que en el Perú se ha suscitado un fenómeno lesivo al derecho a la educación, y lo que es más grave, vulnera

una de las conquistas emblemáticas que caracteriza a las universidades latinoamericanas: la autonomía universitaria.

Asimismo, se indica que este antecedente negativo se materializa a través de la aprobación de determinados artículos contenidos en la Ley N° 30220, que, por un lado, crea una entidad reguladora y le otorga atribuciones que le permiten ejercer poder por encima de las universidades, por el otro, denomina como ente rector al Ministerio de Educación. Estas dos cuestiones han generado una vulneración sistemática al artículo 18 de la Constitución que consagra la autonomía universitaria.

Por lo tanto, esta ley dispone la modificación al consejo directivo de Sunedu como la eliminación de su adscripción al Ministerio de Educación, debido a que, los congresistas señalan que se aprecia que un 100% de la conformación del consejo directivo de Sunedu no es plural y carece de representatividad universitaria real, toda vez que sus miembros son designados "fácticamente" por el Poder Ejecutivo.

Por ello mismo, en nombre de la autonomía universitaria, el Congreso de la República -a través de esta Ley- modifica la composición del consejo directivo quedando 2 representantes de universidades públicas, 1 representante de universidades privadas, 1 representante del Ministerio de Educación, 1 representante del CONCYTEC, 1 representante del SINEACE y 1 representante del Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú. De la conformación de este nuevo consejo directivo, se debe tomar en cuenta que, la mayoría de miembros son ajenos a la representación estatal. A esto cabe agregar que, se omite la referencia al concurso público para acceder al consejo directivo.

De lo expuesto, se hace evidente que esta legislación no refuerza el sistema de control de calidad de la universidad, al contrario, laxa los parámetros que ya habían sido establecidos por la Ley N° 30220. Al respecto, es importante mencionar que la autonomía universitaria ha sido definida por el Tribunal

Constitucional, en la sentencia recaída en el Exp. N° 4232-2004-AA/TC, como una garantía institucional, es decir, como una fórmula constitucional destinada a asegurar protección a una institución jurídica, pese a no tratarse de un derecho fundamental en sentido auténtico.

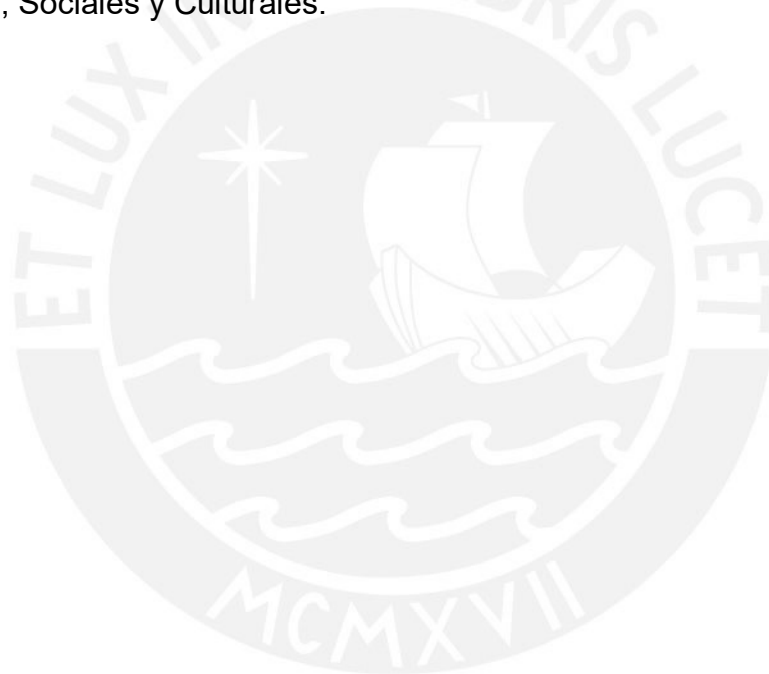
Ante ello, puede señalarse que la autonomía universitaria tiene una relación los derechos fundamentales que se ejercen en el ámbito de la educación superior universitaria, como son, la libertad catedra, libertad de enseñanza, libertad de investigación, libertad de pensamiento. La eficacia de la primera como garantía institucional asegura la intangibilidad frente al legislador u otros poderes públicos (Landa 2016: 79). De lo mencionado, la autonomía es inherente a las universidades, pero se debe ejercer de conformidad con lo establecido en la Constitución.

El hecho de que la autonomía universitaria sea una garantía institucional que proteja un adecuado régimen de autogobierno de las universidades no significa que deba vulnerarse la independencia del órgano de control externo de la universidad para conseguirlo. Desde este punto es menester mencionar un documento producido por el Ministerio de Educación donde indica que “ha sido precisamente por una mal entendida autonomía que el ámbito universitario se halla librado a su suerte y en acelerado deterioro” (2006: 45). Bajo este entendimiento de autonomía universitaria nace la Ley N° 31520 que no coopera con ampliar el contenido del derecho a la educación y no disminuye mínimamente las deficiencias aun existentes en el sistema educativo superior.

Es importante recordar que toda medida legislativa, en materia de derechos sociales, está vinculada al principio de progresividad como el principio de no regresión, que funcionan como dos caras de la misma moneda. Así como el primero exige que toda medida legislativa tenga la capacidad de progresivamente lograr la efectividad de los derechos sociales, pues, el principio de no regresión implica que los Estados deben evitar medidas que signifiquen retrocesos en la educación; así como tampoco aplicar medidas que reduzcan o

limiten derechos ya adquiridos, a menos que existan justificaciones objetivas y razonables, y se proporcionen medidas compensatorias.

Así también lo señala la sentencia recaída en el Exp. N° 00001-2004-AI/TC, que deja establecido que si es posible la regresión de los avances estatales en materia de derechos sociales, siempre que ello se encuentre plenamente justificado. No obstante, estas modificaciones a la Ley N° 30220, por un lado, vulneran la independencia del órgano de control externo de la universidad, y por otro lado, no cooperan con incrementar la esfera de protección del derecho a la educación superior de calidad; por lo tanto, es una ley regresiva que no va acorde con lo dispuesto en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.



## 6. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

- Se cree que la doctrina jurisprudencial cuando posee la característica de cosa juzgada ha de ser respetada por la futura jurisprudencia producida por los jueces constitucionales. Solo debería cambiar o modificarse el parámetro jurisprudencial si es que una normativa o dispositivo busca responder a un urgente problema público. Se considera que el concepto de autonomía universitaria es desnaturalizado ya que esta funcionaba como una garantía institucional frente a la injerencia de poderes públicos. Ahora, esta ha sido equiparada a una forma de protección de autonomía negocial propia del derecho privado que solo sirve para proteger el reparto de utilidades como las cuantiosas rentas que produce la universidad privada (Grandez 2016: 133). Consiguientemente, la autonomía universitaria ha sido utilizada para permitir mayor control de la universidad por la propia universidad, de esta forma, se vulnera la cosa juzgada constitucional, reduciendo el deber constitucional de supervisión externa de la universidad.
- De la misma forma, se considera que al -malinterpretar- el concepto de autonomía universitaria, pues, solo se persigue laxar la efectiva y permanente supervisión que se debe ejercer sobre la universidad. No obstante, esta legislación, de ninguna manera, cumple con ampliar los espectros de protección del contenido del derecho a la educación universitaria del estudiante, tampoco busca reducir problemas que atañen a la educación como el dificultoso acceso o la penosa segregación de ciertos estudiantes. Al contrario, se cree que este dispositivo busca obtener un mayor nivel de autogobierno que solo puede beneficiar a los directivos de las universidades. Por un lado, si existe menor fiscalización y control ex ante y posterior, sobre la creación de programas superiores, ello es beneficioso para las universidades privadas con fines de lucro ya que no deberán velar, en demasía, por la reinversión de sus utilidades en la comunidad académica. Y por el otro lado, si existe menor fiscalización sobre la universidad pública, pues, se corre el riesgo de que ciertas autoridades universitarias dominen la universidad a través del manejo de

recursos y la elección de autoridades se de a puerta cerrada. Lo expuesto no es, de ninguna manera, beneficioso para los estudiantes y no cumple con el Principio de Progresividad instaurado en el derecho internacional, del cual Perú se encuentra obligado a respetar.

- Respecto al proceder del Tribunal Constitucional, llama la atención por dos razones: minimiza la indebida actuación del parlamento al instrumentalizar la acción de inconstitucionalidad, y, produce una argumentación escueta respecto a la supervisión de calidad de la universidad peruana. Respecto a este último punto, en la presente sentencia no se usa como parámetro de control el artículo 16 de la Constitución, que es el precepto constitucional más importante para poder comprender y aplicar la dimensión dual del derecho a la educación. El Tribunal, en contraste, señala que ha existido un modelo de supervisión de control sobre la universidad y debería ser ella misma la que se autorregule. No obstante, la experiencia nos ha enseñado que, sin una efectiva supervisión, el servicio educativo se vuelve más ineficiente, así como los órganos que lo supervisan.
- Es sabido que, el Tribunal Constitucional debe erigirse, en todo sistema democrático, como el último garante de los derechos fundamentales contra las injerencias parlamentarias a través de la ley (Landa 2008: 88). Sin embargo, del análisis de esta sentencia no se puede argumentar que el juez constitucional esté cumpliendo su rol como garante de los derechos ya que permite que una ley, a todas luces, inconstitucional y regresiva, se incorpore al sistema jurídico.
- Por último, el hecho de que existan libertades de crear organizaciones educativas con fines de lucro no puede colisionar con el derecho a la educación de los estudiantes. Es importante la existencia de la intervención estatal cuando se trata de proteger un derecho fundamental debido a que, no solo una sociedad debe regirse por los principios del mercado; al contrario, el Perú -al ser definida como una economía social de mercado- ha de equilibrar la eficiencia económica y la justicia social. Esta justicia, esencialmente, busca proteger a los menos favorecidos a acceder a una educación de calidad donde instituciones educativas no

falseen las expectativas de estudiantes y familias sobre un futuro más prometedora través de la instrucción superior. La educación no es un bien del mercado, es un derecho fundamental.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

Alvítes, Elena (2017). Protección constitucional de la educación en Perú.

Brage, Joaquín (2014). “La acción de inconstitucionalidad” en Pensamiento Constitucional. N° 19. Lima: Revista PUCP.

Carnelutti, Francesco (1944). Sistema de derecho procesal civil. Buenos Aires: Uteha.

Congreso de la República (2021). Exposición de motivos del proyecto de ley que reestablece la autonomía universitaria en el Perú.

Defensoría del Pueblo (2023). Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31520.

Facultad de Derecho de la PUCP (2022). “Entrevista a Heber Joel Campos Bernales y Pedro Grandez Castro”. En Ventana Jurídica. Consulta: 11 de mayo de 2023.

<https://facultad-derecho.pucp.edu.pe/ventana-juridica/fraude-constitucional-la-demanda-de-inconstitucionalidad-contra-ley-de-contrarreforma-universitaria/>

Grandez, Pedro; Landa, César (2016). Universidad y constitución: Notas de análisis y comentarios a la nueva ley universitaria. Lima: Palestra.

Kelsen, Hans. (2001). La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia Constitucional. México D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Ku, Lily (2021). El control constitucional de las políticas públicas como correlato de la exigibilidad de los derechos sociales.

Landa, César. (2017). Los Derechos Fundamentales. "Lo esencial del Derecho". Lima: Fondo Editorial de PUCP.

Landa, César. (2018). Derecho Procesal Constitucional. "Lo esencial del Derecho". Lima: Fondo Editorial de PUCP.

Nery Da Silva, R. & Garcia, D. (2015). El Derecho social a la educación en la política pública de Brasil – El Plan de Desarrollo de la Educación (PDE). Rio: Atelier.

Rubio, Marcial. (2021). El sistema educativo peruano. "Lo esencial del Derecho". Lima: Fondo Editorial de PUCP.

Rubio, Marcial. (2016). El concepto de universidad en la nueva Ley Universitaria en 'Universidad y Constitución'. Lima: Palestra Editores.

Tribunal Constitucional del Perú. (2015). Colección "Procesos Constitucionales". Lima: Centro de Estudios Constitucionales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 397/2022

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 20 de diciembre de 2022, los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse (con fundamento de voto), Domínguez Haro y Ochoa Cardich, han emitido la sentencia que resuelve:

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta, en todos sus extremos.
2. **INTERPRETAR** que todos los representantes que integran el consejo directivo de la Sunedu, incluidos los de las universidades públicas o privadas, una vez que asumen la función pública en dicho consejo directivo, a tenor de la modificación del artículo 17 de la Ley 30220, prevista en la Ley 31520, deberán constituirse en el ejercicio del cargo como miembros independientes y neutrales debiendo actuar con imparcialidad y sin asumir la representación de ninguna institución conforme a lo señalado en el fundamento 85 de la presente sentencia.
3. **INTERPRETAR** que, para la conformación del consejo directivo de la Sunedu, la norma aplicable es el artículo 17 de la 30220, modificada por la ley 31520, y no el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451, porque se trata de un procedimiento específico para la elección de representantes de las universidades públicas y privadas en el consejo directivo de la Sunedu, conforme a lo expuesto en el fundamento 124, *ut supra*.

También se deja constancia de que, en la misma sesión, el magistrado Monteagudo Valdez emitió un voto singular, que se presentará en fecha posterior.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y el voto antes referido, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

MORALES SARAVIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
MONTEAGUDO VALDEZ  
OCHOA CARDICH

Firmado digitalmente por:  
MORALES SARAVIA Francisco  
Humberto FAU 20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 27/12/2022 20:08:19-0500

Firmado digitalmente por:  
PACHECO ZERGA LUZ IMELDA  
FIR 02860240 hard  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 27/12/2022 17:52:46-0500

Firmado digitalmente por:  
GUTIERREZ TICSE Luis  
Gustavo FAU 20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 28/12/2022 12:52:35-0500

Firmado digitalmente por:  
DOMINGUEZ HARO Helder FAU  
20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 29/12/2022 11:17:09-0500

Firmado digitalmente por:  
REATEGUI APAZA Flavio  
Adolfo FAU 20217267618 soft  
Motivo: Doy fe  
Fecha: 02/01/2023 19:12:59-0500

Firmado digitalmente por:  
OCHOA CARDICH Cesar  
Augusto FAU 20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 27/12/2022 15:27:26-0500



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reforma de la ley universitaria | 2

**PLENO JURISDICCIONAL**

Expediente 00008-2022-PI/TC

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

20 de diciembre de 2022

### **Caso de la reforma de la Ley Universitaria**

CONGRESISTAS C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y PODER EJECUTIVO

#### **Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por 25 % por ciento del número legal de Congresistas contra la Ley 31520, Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas; y el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451.

Magistrados firmantes:

SS.

**MORALES SARA VIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
OCHOA CARDICH**



## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Normas impugnadas</b>	<b>Parámetro de control</b>
1) Ley 31520  2) Artículo 32 del Decreto Legislativo 1451	Constitución Política del Perú - Artículos 2.13; 13, 15, 18 y 139.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Artículo 13.2 Protocolo de San Salvador - Artículo 13.3

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

##### B-1. DEMANDA

##### B-2. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

##### B-2.1. Contestación del Congreso de la República

##### B-2.2. Contestación del Poder Ejecutivo

#### C. PARTÍCIPE

### II. FUNDAMENTOS

#### §1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSI A

#### §2. SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2 Y DE LA PRIMERA Y SEGUNDA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES DE LA LEY 31520

##### 2.1. SOBRE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS

##### 2.2. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO PERUANO RESPECTO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA



**2.3. PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO AL ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO DE LA CALIDAD EDUCATIVA UNIVERSITARIA**

**2.4. SOBRE LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES ESTABLECIDAS POR LA LEY 31520**

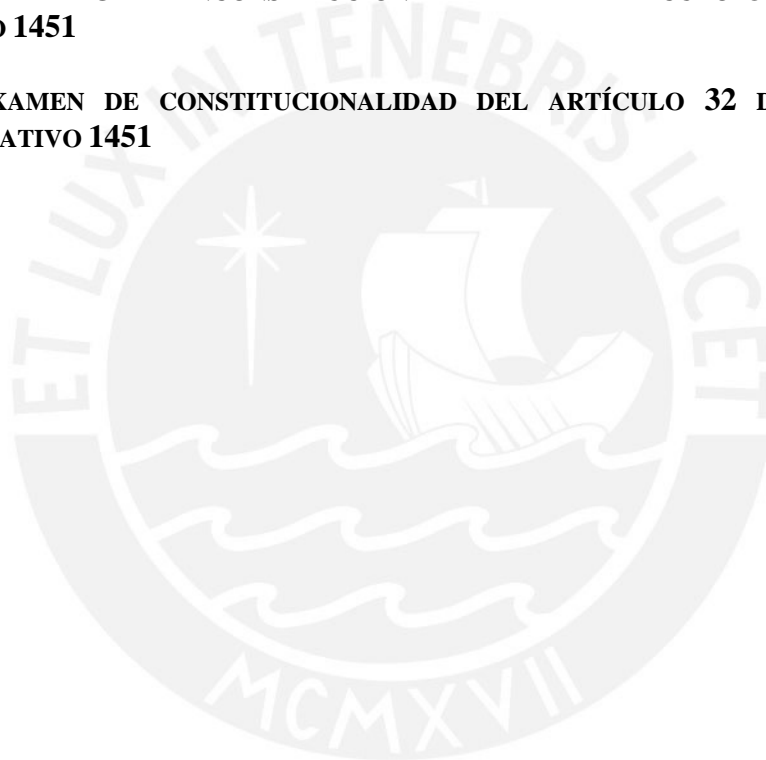
**2.5. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 31520, QUE MODIFICÓ LOS ARTÍCULOS 1, 12, 15, 17 Y 20 DE LA LEY 30220**

**2.6. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA PRIMERA Y SEGUNDA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**§3. SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 32 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1451**

**3.1. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 32 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1451**

**III. FALLO**





## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de diciembre de 2022, reunido el Tribunal Constitucional en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados: Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, pronuncian la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Gutiérrez Ticse y el voto singular del magistrado Monteagudo Valdez, que se agregan.

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 7 de setiembre de 2022, el 25 % del número legal de congresistas interponen demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 31520, “Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas”; y contra el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451, “Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del gobierno nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones”.

Loa congresistas sostienen que tales normas son inconstitucionales por cuanto vulnerarían los artículos 2.13; 13, 18 y 139.2 de la Constitución.

Por su parte, con fechas 21 de noviembre y 23 de noviembre, respectivamente, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República contestan la demanda, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

#### B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes presentan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad de la ley impugnada que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

##### B-1. DEMANDA

Los congresistas demandantes presentan los siguientes argumentos:

- Alegan que el 2° Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima expidió sentencia en el Expediente 0893-2022-0-1801-JR-DC-01, en la que concluye que la referida Ley 31520 es contraria a la Constitución.
- Así, siguiendo la línea de lo resuelto por dicho juzgado constitucional, explican que la Ley 31520 vulnera la cosa juzgada constitucional, al desconocer las sentencias que, con carácter vinculante, han sido expedidas por el Tribunal Constitucional en los siguientes casos:

- i. Sentencia 00017-2008-AI/TC;



- ii. Sentencia 00014-2014-PI/TC; 0016-2014-PI/TC; 00019-2014-PI/TC y 00007-2015-PI/TC, acumulados; y
  - iii. Sentencia 00023-2014-PI/TC.
- Argumentan que el artículo 2 de la Ley 31520, al modificar el artículo 1 de la Ley 30220, Ley universitaria, bajo el pretexto de fortalecer la “autonomía universitaria”, pretendería en realidad “eliminar la promoción de la calidad educativa”.
  - Agregan que el Tribunal Constitucional analizó, antes de su modificatoria, el artículo 1 de la Ley 30220, y descartó su inconstitucionalidad, por cuanto recogía los parámetros jurisprudenciales establecidos en sus pronunciamientos.
  - Los demandantes señalan que la modificación del artículo 12 de la Ley 30220, en virtud de la cual la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) ha pasado a ser un ente autónomo y desvinculado del Ministerio de Educación (Minedu), contraviene lo establecido en la Sentencia 00017-2008-AI/TC.
  - Sostienen que con esta decisión se resta “fuerza y legitimidad” a dicha superintendencia, y también que la referida modificación del artículo 12 de la Ley 30220 implica el desconocimiento de los alcances de la Sentencia 00017-2008-AI/TC, que determinó la creación de una superintendencia libre de intereses e imparcial, que pueda objetivamente cumplir la labor de supervisar a las universidades, filiales, programas u otros, con el propósito de garantizar la calidad de la educación superior universitaria.
  - En relación con la reforma del artículo 15 de la Ley 30220 por la Ley 31520, los demandantes aducen que el texto original de dicho artículo fue evaluado por el Tribunal Constitucional antes de su modificación, como se aprecia en la Sentencia 00014-2014-PI/TC, 00016-2014-PI/TC, 00019-2014-PI/TC y 00007-2015-PI/TC (acumulados), donde se dispuso que “la adscripción de un organismo determinado al Ministerio de Educación no supone dependencia política, técnica o funcional”.
  - Añaden que la modificación al artículo 15 de la Ley 30220 sería una contrarreforma destinada a devolver antiguos privilegios a titulares o autoridades de universidades que no ofrecían una educación de calidad; y, al mismo tiempo, que significaría una grave omisión del Estado respecto de su deber de garantizar, mediante políticas públicas, el cumplimiento y la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales.
  - En cuanto a la reforma del artículo 17 de la Ley 30220 por la Ley 31520, los recurrentes manifiestan que en el nuevo texto no se exige contar con especialización o estudios superiores que garanticen la alta calificación de las miembros de la Sunedu, pese a que dicho artículo estipulaba que los representantes del consejo directivo de la Sunedu debían ser profesionales de reconocido prestigio.
  - De igual forma, los demandantes afirman que se habría eliminado de la Ley 30220 el acceso al consejo directivo de la Sunedu por la vía del concurso público de méritos, y que han sido discriminadas de su composición las universidades privadas asociativas que no contemplan en sus estatutos la autoridad de rector. Por lo tanto, sostienen que la



ley controlada contraviene lo dispuesto en la Sentencia 00017-2008-PI/TC, al no garantizar la imparcialidad de un órgano de control externo.

- Por último, los recurrentes aseveran que con la modificación del artículo 20 de la Ley 30220, por la Ley 31520, se prescindiría de la exigencia de un perfil calificado para el cargo de superintendente de la referida institución, pues comportaría que esa labor recaiga en un integrante del consejo directivo. En consecuencia, enfatizan que con esta decisión se debilita a la Sunedu y se desoye lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- Con respecto a la primera y segunda disposición complementarias finales de la Ley 31520, los demandantes advierten que estas tienen como finalidad coadyuvar a la implementación de las modificaciones establecidas por la citada ley y que, en lo sustancial, adolecen de serias e insalvables inconstitucionalidades, por cuanto obstaculizarían la supervisión, por parte del Estado, de una educación universitaria de calidad.
- En la demanda también se cuestiona el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451, en el extremo que modifica la Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 30220. Al respecto, los congresistas refieren que esta norma faculta al Ministerio de Educación (Minedu) a realizar la convocatoria para la elección y designación de representantes de las universidades a través de órganos colegiados, con lo que se desconoce la potestad que ostentan las universidades para designar, a través de sus rectores, a sus representantes ante los órganos colegiados.
- Por su parte, los demandantes aseveran que, si bien el Minedu es el ente rector para garantizar la calidad educativa, ello no supone que dicho ministerio tenga que asumir las atribuciones de las asociaciones educativas. Asimismo, argumentan que entregarle al Minedu la capacidad para convocar, presidir, conducir el proceso de elección o cualquier otra actividad de este tipo, comporta el riesgo de permitir la injerencia de la política coyuntural en una esfera absolutamente privada.
- En consecuencia, alegan que el mencionado artículo 32 del Decreto Legislativo 1451 vulnera el derecho de asociarse y autoconvocarse para la toma de decisiones (artículo 2, inciso 13 de la Constitución) y la autonomía universitaria (artículo 18 de la Constitución).

## **B-2. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA**

### **B-2.1. Contestación del Congreso de la República**

Los argumentos expuestos por el apoderado especial del Congreso de la República en la contestación de la demanda son los siguientes:

- El apoderado especial del Congreso de la República solicita que se declare infundada la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31520. Sostiene que el artículo 2 de la Ley 31520, que modifica los artículos 1, 12, 15, 17 y 20 de la Ley 30220 (en adelante, Ley Universitaria), no vulnera la cosa juzgada constitucional.



- Al respecto, afirma que la modificación realizada al artículo 1 de la Ley Universitaria por el artículo 2 de la Ley 31520 responde a la decisión publicada por el Tribunal Constitucional en la que sostiene que “el Estado tiene la obligación de participar tanto en el control externo previo como en el control externo posterior de la calidad de la educación (...), a través de la supervisión rigurosa de los organismos especializados independientes, imparciales y autónomos encargados de llevarlos a cabo” (Sentencia 00017-2008-PI/TC, fundamento 168).
- Asimismo, alega que el referido artículo mantiene la referencia a la calidad de la educación universitaria en su primer párrafo. Por consiguiente, no es posible concluir que esta modificación elimina la promoción de la calidad educativa con el argumento de que se pretende afectar la autonomía universitaria, ni tampoco que colisiona con la sentencia emitida en el Expediente 00017-2008-PI/TC.
- Aunado a ello, advierte que en la Sentencia 00014-2014-PI/TC, 00016-2014-PI/TC, 00019-2014-PI/TC y 00007-2015-PI/TC, acumulados (en adelante, sentencia 00014-2014-PI/TC y acumulados), se consideró que el artículo 1 de la Ley Universitaria, antes de su modificatoria, no atentaba contra el inciso 13 del artículo 2 de la Constitución, al establecer como uno de sus objetos “el cierre de las universidades”.
- En concreto, el apoderado especial del Congreso subraya que el Tribunal Constitucional, en aquel momento, estableció que “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” (Sentencia 00014-2014-PI/TC y acumulados, fundamento 61).
- Acota que el hecho de que se haya confirmado la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley Universitaria, antes de su modificatoria, no tendría relación con los aspectos cuestionados en el presente caso.
- En cuanto a la modificación del artículo 12 de la Ley Universitaria, el apoderado especial del Congreso sostiene que a través de Sentencia 00017-2008-PI/TC se dispuso que es obligación del Estado adoptar de inmediato las medidas institucionales necesarias 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.
- Aduce que mediante dicho fallo se dispuso la creación de una superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado (Sentencia 00017-2008-PI/TC, punto resolutivo número 4, literal b). En consecuencia, remarca que la disposición impugnada, toda vez que establece que la Sunedu es un ente autónomo, no incumple los requisitos establecidos por el fallo y, por lo tanto, no contradice lo establecido en la sentencia antes citada.



- Con relación a la Sentencia 00014-2014-PI/TC y acumulados, la parte emplazada asegura que el Tribunal Constitucional confirmó la constitucionalidad del texto original del artículo 12 de la Ley 30220, en el sentido de que no atentaba contra la autonomía universitaria, al considerar a la Sunedu como un “Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Educación”.
- No obstante, el apoderado especial del Congreso sostiene que dicha decisión tomada por el alto Tribunal no implica que la falta de tal adscripción, al modificarse el artículo 12 de la Ley universitaria, posteriormente resulte inconstitucional, debido que a su criterio el nuevo texto regulado queda expresado distinto al original, sin colisionar con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- En cuanto a la modificación realizada al artículo 15 de la Ley Universitaria, dicha parte afirma que esta es conforme con la Sentencia 0017-2008-PI/TC. Al respecto, señala que dicha norma impugnada tiene como fin precisar que la Sunedu tiene las funciones de aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades y filiales (artículo 15.1 de la Ley Universitaria), y de normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de las universidades y filiales (artículo 15.5 de la Ley Universitaria). Por lo tanto, sostiene que dicha modificación no colisiona con la sentencia 0017-2008-PI/TC.
- De igual forma, manifiesta que si bien el Tribunal Constitucional confirmó la constitucionalidad del texto original del artículo 15 de la Ley Universitaria mediante la Sentencia 00014-2014-PI/TC y acumulados, ello no implica que la modificación efectuada resulte inconstitucional.
- Por su parte, el apoderado especial del Congreso de la República alega que, de acuerdo con la nueva conformación del consejo directivo de la Sunedu, integrado por siete miembros, solo tres son representantes de las universidades.
- De la misma forma, el emplazado precisa que a través del artículo 17.5, incorporado por el artículo 2 de la Ley 31520, se ha establecido quiénes se encuentran impedidos de integrar el referido consejo directivo. Por tales consideraciones, concluye que en el nuevo texto del artículo 17 de la Ley 30220 se garantiza la imparcialidad objetiva de la Sunedu, exigida en la Sentencia 00017-2008-PI/TC, para el órgano que ejerce el control externo de la calidad de la educación universitaria
- La parte demandada sostiene que en la Sentencia 00014-2014-PI/TC y acumulados, se consideró que el texto original del artículo 17 de la Ley 30220 no atentaba contra la autonomía universitaria; añade que ello no implica que resulte inconstitucional la modificación efectuada de incorporar tres integrantes directamente relacionados con las universidades que no accedan por concurso público al Consejo Directivo de la Sunedu.
- Acerca de la modificación efectuada al artículo 20 de la Ley 30220, el demandado aduce que no contraviene la cosa juzgada constitucional establecer que la elección del superintendente de la Sunedu sea entre los miembros del consejo directivo, dado



que el control que realizó el Tribunal Constitucional a través del artículo 00014-2014-PI/TC, tuvo como objeto un texto diferente.

- El apoderado especial del Congreso de la República afirma que la Primera Disposición Complementaria Final -que comprende la designación e instalación de los siete integrantes del Consejo Directivo de la Sunedu y la elección del superintendente-, no resulta inconstitucional, debido a que con las modificaciones realizadas se establecen las condiciones académicas y la experiencia con las que deben contar los integrantes del Consejo Directivo (artículos 17 y 20 de la Ley 30220). En consecuencia, a su juicio, la referida disposición no contraviene la cosa juzgada constitucional, por cuanto no ha sido objeto de control este nuevo texto.
- Por último, en relación con la Segunda Disposición Complementaria Final, que restituye el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace), sostiene que tiene por finalidad garantizar la calidad educativa y la acreditación de las instituciones educativas del país, conforme se precisó en el fundamento 191 de la Sentencia 00017-2008-PI/TC. En consecuencia, a su criterio, la referida disposición no resulta inconstitucional.

### **B-2.2. Contestación del Poder Ejecutivo**

El Poder Ejecutivo contesta la demanda en el extremo relativo al cuestionamiento de la Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, modificada por el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451, solicitando que se la declare improcedente o infundada, con base en los siguientes términos:

- El procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo manifiesta que, conforme a sus competencias, solo planteará la defensa jurídica de la Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, Ley Universitaria, modificada por el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451.
- Refiere que el demandante cuestiona la Ley 31520 (cuya defensa jurídica corresponde al Congreso) y que esta resultaría conexas con el Decreto Legislativo 1451, pero no aporta ningún argumento para acreditar esta conexidad.
- El codemandado sostiene que la inconstitucionalidad por conexidad no puede ser alegada por las partes ni planteada al momento de interponer la demanda, conforme a la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional. Dicha jurisprudencia establece “que el único órgano competente para hacer uso de la denominada ‘inconstitucionalidad por conexidad o consecuencia’ es el Tribunal Constitucional” (Sentencia 00008-2017-PI/TC, fundamento 58).
- Asimismo, advierte que el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451 no es una norma conexas de la Ley 31520 (norma cuestionada), por cuanto no se cumplen los siguientes criterios establecidos a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

- i) la norma impugnada y la norma conexas tengan un contenido similar,



ii) los supuestos vicios de inconstitucionalidad que afectarían a la norma impugnada afectarían también a la norma conexas y, que

iii) la sentencia que expulsa la norma impugnada del ordenamiento jurídico extiende sus efectos para expulsar no solo a la norma impugnada, sino también a la norma conexas (Sentencia 00033-2007-PI/TC, fundamentos 8-23; y Sentencia 00008-2017-PI/TC, fundamento 55).

- Al respecto, asevera que no existe conexidad entre la Ley 31520 y el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451, dada la diferencia existente entre sus ámbitos de aplicación, las materias que regulan y los supuestos vicios de inconstitucionalidad en que habrían incurrido, a criterio de la parte demandante.
- En cuanto a los ámbitos de aplicación del artículo 32 del Decreto Legislativo 1451, el emplazado sostiene que la referida disposición solo regula la convocatoria para la elección de los representantes de las universidades ante órganos colegiados tales como el Ceplan y Concytec; por el contrario, apunta que no es aplicable respecto del consejo directivo de Sunedu, pues su proceso de conformación se regula por una norma específica.
- En relación con las materias que regula el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451, el codemandado explica que dicho artículo establece un mecanismo diferente para la elección de los representantes de las universidades ante órganos colegiados; y, por el contrario, el artículo 17 de la Ley 31520, precisa el mecanismo de elección de los miembros del consejo directivo de Sunedu, entre ellos los representantes de las universidades.
- Por último, respecto de los vicios de inconstitucionalidad alegados por la parte demandante, el emplazado precisa que en el caso de la Ley 31520, lo que se cuestiona es la supuesta vulneración del derecho a la educación; sin embargo, ello no guarda relación directa con el cuestionamiento del artículo 32 del Decreto Legislativo 1451, relativo a la supuesta afectación de la autonomía universitaria y del derecho de asociación. Precisa, asimismo, que ambos cuestionamientos se han realizado a través de argumentos distintos. En consecuencia, el procurador del Poder Ejecutivo solicita que se declare improcedente el extremo de la demanda de inconstitucionalidad por conexidad.
- En cuanto a la solicitud de declarar nulas las resoluciones viceministeriales 42-2019-MINEDU y 70-2021-MINEDU, y distintos actos administrativos del procedimiento de convocatoria para la elección de los representantes de las universidades ante el consejo directivo de Ceplan, refiere que debe ser declarado improcedente, por cuanto no se lo incluyó en el petitorio expreso de la demanda.
- Al respecto, sostiene que esa pretensión no puede ser conocida mediante un proceso de inconstitucionalidad, pues conforme a su objeto y finalidad, la única pretensión que se puede plantear es la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma que se impugna, y su expulsión del ordenamiento jurídico.



- El procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo también agrega diversos fundamentos para declarar infundada la demanda en cuanto cuestiona la Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, modificada por el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451.
- Para ello, el órgano demandado realiza diversas consideraciones preliminares donde se abarca: i) el derecho a la educación y la calidad educativa (artículo 13 de la Constitución), y lo decido por el Tribunal Constitucional; ii) la autonomía universitaria y sus límites (artículos 18 y 19 de la Constitución); y iii) el derecho de participación
- En primer lugar, sostiene que la norma impugnada se emitió para garantizar el cumplimiento de la convocatoria y el correspondiente procedimiento de elección de sus representantes ante órganos colegiados, conforme se expone en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1451.
- En segundo lugar, refiere que la norma impugnada no regula un aspecto concerniente al contenido constitucional de la autonomía universitaria, dado que reglamentaría la convocatoria del proceso de elección para elegir a los representantes de las universidades en los órganos colegiados; esto es, un procedimiento de acceso a dichos órganos.
- Por último, asevera que la norma impugnada autoriza al Minedu a realizar actos procedimentales en dicho proceso de elección, pero que no interviene en la potestad sustantiva de las universidades para elegir a sus representantes ante órganos colegiados.
- Respecto a la presunta vulneración del derecho a la libertad de asociación, el Poder Ejecutivo sostiene que no se desarrolla ningún alegato en la demanda al respecto, y que, por ende, basta con ello para desestimar este extremo de la demanda.
- En la contestación, el emplazado precisa que la norma impugnada no tiene relación con el contenido del derecho de asociación. Acota que este derecho no se vulnera, porque no impide a las personas -en este caso, las universidades como personas jurídicas- crear asociaciones, integrarse o retirarse de tales asociaciones.
- Finalmente, observa que antes de la modificatoria realizada la Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 30220 establecía que las universidades debían organizarse para realizar el proceso de elección y designación de los representantes de las universidades ante los órganos colegiados; sin embargo, a juicio del procurador del Poder Ejecutivo, las universidades no lograban organizarse adecuadamente para realizar dicho proceso.
- En ese sentido, la parte demandada refiere que con la modificación introducida se regulan aspectos procedimentales de la convocatoria del proceso de elección de los representantes de las universidades para los órganos colegiados, garantizando su realización de manera transparente y oportuna.



- Agrega también que el contenido de la disposición impugnada no tiene relación con el derecho a la educación, por lo que no afecta “el desarrollo de la ciencia y la promoción del saber cultural”; por consiguiente, solicita desestimar dicho alegato de la demanda.

### **C. PARTÍCIPE**

Mediante auto de fecha 24 de noviembre, este Tribunal admitió la intervención de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) como partícipe, la que no presentó ningún informe escrito. No obstante, cabe indicar que Luis Alberto Huerta Guerrero, Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, participó en el informe oral de la audiencia pública del 16 diciembre de 2022, en representación de la Sunedu.

## **II. FUNDAMENTOS**

### **§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA**

1. No escapa a la evaluación de este Tribunal Constitucional que, con relación a la norma impugnada, la Ley 31520, que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas, se ha iniciado un proceso de amparo con el que se pretende su inaplicación por inconstitucional ante el Segundo Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima (Expediente 0893-2022-0-1801-JR-DC-01); proceso que actualmente se encuentra en trámite.
2. Sin embargo, la existencia y tramitación actual de dicho proceso judicial de ningún modo puede suponer que este Tribunal se abstenga de ejercer su competencia constitucional de conocer y resolver en instancia única los procesos de inconstitucionalidad. Más bien la lógica debería ser la inversa, esto es, la de suspender cualquier proceso judicial cuya pretensión esté relacionada con una norma legal que está siendo cuestionada en un proceso de inconstitucionalidad; ello por respeto al valor seguridad jurídica, a fin de evitar decisiones contradictorias.
3. Adicionalmente, el impulso de oficio recogido en el artículo 104 del Nuevo Código Procesal Constitucional obliga a este Tribunal a seguir con el trámite del proceso de inconstitucionalidad y dictar sentencia definitiva, con prescindencia de la actividad o interés de las partes.
4. En el presente caso, corresponde analizar la constitucionalidad de la Ley 31520, respecto a los extremos impugnados por la parte demandante. Al respecto, se aprecia que en la demanda se han fundamentado los vicios de inconstitucionalidad de los siguientes artículos de la ley:
  - i) el artículo 2 en cuanto modifica los artículos 1, 12, 15, 17, 20; y
  - ii) la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Finales.



5. El cuestionamiento de tales normas se basa en la supuesta amenaza al derecho de acceso de una educación universitaria de calidad, reconocido en los artículos 13 y 15 de la Carta Política, y en la presunta contravención del principio de cosa juzgada, reconocido en el artículo 139.2 de la Constitución.
6. Este último cuestionamiento se sustenta en que las normas sometidas a control desconocerían las sentencias del Tribunal Constitucional emitidas en los expedientes 00017-2008-AI/TC, 00014-2014-PI/TC y acumulados, y 00023-2014-PI/TC.
7. Asimismo, en la demanda se impugna el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451, que modifica la Octava Disposición Transitoria de la Ley 30220, por cuanto vulneraría la autonomía universitaria y el derecho de asociación, reconocidos, respectivamente, en los artículos 18 y 2.13 de la Constitución.
8. Siendo ello así, este Tribunal examinará las disposiciones impugnadas de la Ley 31520 y del Decreto Legislativo 1451 a la luz de la Constitución y las demás fuentes integrantes del bloque de constitucionalidad.

## **§2. SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2 Y DE LA PRIMERA Y SEGUNDA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES DE LA LEY 31520**

### **2.1. SOBRE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS**

9. Como ya se indicó previamente, la parte demandante impugna el artículo 2 de la Ley 31520, que modifica, entre otros, los artículos 1, 12, 15, 17 y 20 de la Ley 30220, cuya comparación se realizará más adelante. Asimismo, se cuestiona en la demanda la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Finales de la referida Ley 31520.
10. Como es evidente, la ley impugnada aborda diversas materias modificadas, como son: i) el objeto de la ley; ii) la creación de la Sunedu; iii) sus funciones generales; iv) su consejo directivo; v) el superintendente; vi) la elección de nuevos integrantes del consejo directivo y del superintendente de la Sunedu, así como vii) la vigencia de diversas normas de la Ley 28740 y el funcionamiento del Sineace.
11. En consecuencia, este Tribunal estima necesario abordar, como paso previo al control de constitucionalidad de dichas disposiciones, diversas materias constitucionalmente relevantes como las que se presentan a continuación.

### **2.2. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO PERUANO RESPECTO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA**

12. En la Constitución Política de 1993 se ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la educación y, a la vez, su naturaleza de servicio público. Asimismo, el constituyente ha establecido diversos mandatos para los actores del proceso educativo, según se trate de la educación básica o de la educación universitaria.



13. En el presente caso, es el derecho fundamental a la educación universitaria el que se relaciona directamente con las materias objeto de controversia, y que ha sido reconocido en el Capítulo II del Título Primero de la Constitución.
14. En concreto, existen diversos artículos constitucionales relacionados con la educación universitaria y los deberes que tienen, respecto a ella, tanto los poderes públicos como los privados.
15. En primer lugar, el artículo 16 del texto constitucional ha previsto que el Estado sea el encargado de coordinar la política educativa y, en lo que aquí interesa, que sea quien supervise la calidad de la educación.
16. De dicho artículo se desprende que la educación universitaria, sin excepción, debe ser supervisada y fiscalizada por el Estado, de forma permanente, eficaz y eficiente.
17. En segundo lugar, el artículo 17 de la Norma Fundamental ha dejado establecido que, en las universidades públicas, el Estado garantiza el derecho a educarse de forma gratuita para los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de su educación.
18. Por otro lado, el artículo 18 de la Constitución se ha referido, en primer término, a los fines de la educación universitaria. Entre dichos fines se encuentra la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica.
19. Asimismo, el constituyente ha dejado garantizadas la libertad de cátedra y el rechazo de la intolerancia en el ámbito de la educación universitaria.
20. En el citado artículo 18 de la Constitución, esta se refiere a la universidad como la comunidad de profesores, alumnos y graduados, en la que también participan los representantes de los promotores, de acuerdo a ley.
21. Adicionalmente, en dicha norma constitucional se ha previsto que las universidades sean promovidas por entidades públicas o privadas, y que sea la ley la que fije las condiciones para autorizar su funcionamiento.
22. Un aspecto fundamental de dicho artículo es el reconocimiento de la autonomía universitaria. Así, el constituyente ha garantizado dicha autonomía en el ámbito normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. A ello ha añadido que las universidades se rigen por sus propios estatutos, en el marco de la Constitución y de las leyes.
23. Precisamente, el contenido y alcances de la autonomía universitaria han sido interpretados por este Tribunal en diversos pronunciamientos, entre ellos, en la Sentencia 04232-2004-PA/TC.



24. Posteriormente, en la Sentencia 00019-2011-PI/TC, este Tribunal dejó establecido que el Congreso debe adoptar determinadas medidas vinculadas con el régimen universitario y con la educación universitaria, para promover diversos fines establecidos por la Constitución respecto a esta etapa del proceso educativo (fundamento 7).
25. Indicado lo anterior, este Tribunal advierte que la regulación expedida por la Ley 31520 se refiere principalmente a la Sunedu, a sus competencias y funciones, así como a la conformación de su consejo directivo.
26. Por tales razones, este Tribunal estima necesario tener en consideración, de forma previa al examen de constitucionalidad de la citada ley, lo establecido en sus pronunciamientos respecto al órgano de control externo de la calidad educativa universitaria.

### **2.3. PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO AL ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO DE LA CALIDAD EDUCATIVA UNIVERSITARIA**

27. A continuación, se dará cuenta de los diversos pronunciamientos emitidos por este Tribunal en torno a la calidad educativa universitaria. Si bien la jurisprudencia constitucional forma parte del bloque de constitucionalidad, eso no significa que sea inmodificable por este alto tribunal.
28. En el presente caso, no se puede hablar de cosa juzgada en relación con los anteriores pronunciamientos que pasaremos a detallar, pues la norma impugnada no guarda identidad con las anteriores normas que fueron objeto de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional.
29. En la Sentencia 00017-2008-PI/TC, de fecha 17 de junio de 2010, este Tribunal analizó la problemática estructural existente sobre la garantía y supervisión de la educación universitaria de calidad y, por ello, declaró un estado de cosas inconstitucional en el sistema universitario en lo que concierne a las filiales universitarias.
30. Así pues, en el fundamento 210 de dicha sentencia, este Tribunal se refirió a dicha situación en los siguientes términos:

(...) a lo largo de esta sentencia ha quedado plenamente acreditada la presencia de elementos objetivos que permiten concluir no solo la profunda crisis de un amplio ámbito de la educación universitaria, *sino también el hecho de que el Estado no ha adoptado las medidas necesarias para cumplir cabalmente con su deber constitucional de garantizar una educación universitaria de calidad* (énfasis añadido).



31. Asimismo, se dejó establecido que el concepto de calidad de la educación ya ha sido definido por este Tribunal 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 (Sentencia 0017-2008-AL/TC, fundamento jurídico 13).
32. En atención a la problemática analizada en la sentencia, este Tribunal estimó necesaria la creación de una superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial y supervisada de forma eficiente 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, *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.
  - (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” (punto resolutivo 4.b).
33. Asimismo, en el mencionado punto resolutivo 4 se indicó que el ejercicio de las referidas competencias de evaluación externa no deberá dar lugar en ningún caso a la violación de la autonomía universitaria. En tal sentido, se precisó que tales competencias 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.
34. En dicha sentencia, también se resolvió declarar que la Ley 28740, que creó el Sineace (Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa) y el CONEAU (Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria), representaba una “adecuada concretización del deber constitucional por parte del Estado de adoptar medidas para garantizar una educación universitaria de calidad” (fundamento 193).
35. Asimismo, se resolvió que, transcurrido un plazo razonable determinado en la legislación, el legislador tenía la obligación de exigir a las universidades que



pretendan constituir nuevas filiales o nuevas facultades, que demuestren alternativamente:

- i. haberse sometido de manera institucional integral a un procedimiento de evaluación de la calidad educativa con fines de acreditación, supervisado por la Dirección de Evaluación y Acreditación del CONEAU, y haberlo superado satisfactoriamente; o
  - ii. que un número representativo y razonable de sus áreas académicas (determinado por el legislador), se han sometido a un procedimiento de evaluación de la calidad educativa con fines de acreditación, supervisado por la Dirección de Evaluación y Acreditación del CONEAU, y lo han superado satisfactoriamente; o,
  - iii. que un número representativo y razonable de sus egresados (determinado por el legislador), se han sometido a un procedimiento de evaluación de la calidad educativa con fines de certificación, supervisado por la Dirección de Evaluación y Certificación del CONEAU, y lo han superado satisfactoriamente (punto resolutivo 5).
36. De otra parte, en la Sentencia 00019-2011-PI/TC, se destacó que de la mencionada Sentencia 00017-2008-PI/TC, como de su resolución aclaratoria de fecha 16 de abril de 2013, se desprende que resultaba inconstitucional que el Conafu mantuviera la competencia de autorizar el funcionamiento, provisional o definitivo, de universidad públicas o privadas.
37. Posteriormente, en la Sentencia 00014-2014-PI/TC, sobre el ámbito de competencias de la Sunedu, se precisó que sus funciones se ejecutan conforme a las políticas y planes nacionales y sectoriales aplicables y a los lineamientos del Minedu, lo que debe interpretarse como referencia al papel rector de dicho ministerio y, en buena cuenta, sin considerar que tales lineamientos son de naturaleza ideológica o política (fundamento 143).
38. Asimismo, se dejó establecido que la adscripción de un organismo a un determinado sector no supone dependencia política, técnica o funcional. En el caso de la Sunedu, su norma de creación se relaciona con el licenciamiento, la supervisión de la calidad y la fiscalización del destino de los recursos, entre otras (fundamento 150 de la Sentencia 00014-2014-PI/TC).
39. Adicionalmente, en dicha sentencia se precisó que en nuestro medio existe una importante cantidad de actividades reguladas o supervisadas por diversos organismos públicos, todos ellos adscritos a diferentes instancias del Poder Ejecutivo.
40. De hecho, se hizo mención de que en el artículo 31 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), se han establecido dos tipos distintos de organismos Públicos Especializados:
- a) Organismos Reguladores, aseguran cobertura de atención en todo el territorio nacional, encontrándose adscritos a la Presidencia de Consejo de Ministros, pero no supone, necesariamente, que se conduzca como un órgano político, ya que puede estar dotado de autonomía económica, técnica y funcional.



- b) Organismos Técnicos Especializados, 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.
41. Así, pese a la diversas funciones que cumplen los organismos reguladores (Osiptel, Ositran, SUNASS, Osinergmin), los técnicos especializados (OSCE, OEFA), y otros organismos públicos denominados superintendencias (Sunat, Sunarp, SMV, Susalud, Sucamec, Sunafil, SBN, Superintendencia Nacional de Migraciones, etc.), son todos ellos órganos formalmente adscritos al Poder Ejecutivo, pero se encuentran dotados de autonomía, funcional, económica, presupuestal y administrativa (fundamentos 105, 110, 112 y 113 de la Sentencia 00014-2014-PI/TC y acumulados).
42. Ahora bien, el Tribunal Constitucional emitió pronunciamiento respecto a la constitucionalidad de diversas disposiciones sobre la Sunedu, previstas en la Ley 30220, entre las que se encuentran:

<b>Sentencia 00014-2014-PI/TC y acumulados</b>	
<b>Artículos de la Ley 30220</b>	<b>Ratio decidendi</b>
Artículo 14. Ámbito de competencia	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. 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.
Artículo 15. Funciones generales de la Sunedu	Las funciones previstas en dicho artículo se encuentran correctamente alineadas, en abstracto, con el contenido mínimo establecido en la Sentencia 00017-2008-AI/TC, respecto a las características que debía cumplir la superintendencia a cargo del control externo de la calidad universitaria, sin incidir en los aspectos expresamente proscritos (fundamento 152).
Artículo 17. Consejo Directivo	La proximidad de los miembros del consejo directivo de la superintendencia con las universidades es un aspecto que no se encuentra constitucionalmente ordenado y, por ende, se enmarca en el ámbito de discrecionalidad del legislador, sin que se haya acreditado, respecto de la conformación de dicho consejo por la ley 30220, una situación de arbitrariedad o de falta de proporcionalidad (fundamento 160).
Artículo 19. Funciones del Consejo Directivo	Las funciones del consejo directivo, relacionadas con la evaluación de las universidades y sus filiales, lo que incluye la



	facultad de denegar, suspender o cancelar las licencias para su funcionamiento, no intervienen en el derecho a la libertad de asociación, ya que no implican la disolución de una persona jurídica dedicada al quehacer universitario, sino solo la denegatoria o cancelación de su licencia para el ejercicio de la actividad universitaria, pudiendo realizar cualquier otra que resulte ajustada a su objeto social (fundamento 166).
Artículo 20. Superintendente de la Sunedu	El 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.  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 <i>sub examine</i> , se limitan a la representación de la institución y a asegurar el normal desarrollo sus funciones (fundamentos 169-175).

43. Hecha esta necesaria reseña, corresponde ahora visibilizar cuáles son las diferencias fundamentales entre la regulación establecida por la Ley 30220 y la Ley 31520, impugnadas en el presente proceso.

#### 2.4. SOBRE LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES ESTABLECIDAS POR LA LEY 31520

44. Luego de detallar el contenido de la Ley 31520, este Tribunal aprecia que las principales modificaciones que esta ha realizado son las siguientes:

- i) La eliminación en el texto modificado del artículo 1, del carácter de ente rector que se adjudicaba al Ministerio de Educación (Minedu) respecto a la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria.
- ii) La indicación en el texto modificado del artículo 12, en virtud del cual la Sunedu es un ente autónomo;
- iii) La eliminación, en el artículo 15, de las competencias de la Sunedu: a) en materia de aprobación y denegatoria de licenciamiento de facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico, de conformidad con la ley y la normativa aplicable; y, b) para normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico, de conformidad con la ley y la normativa aplicable;



- iv) El cambio en la conformación del consejo directivo de la Sunedu en el artículo 17; así como la eliminación de la referencia expresa al concurso público como mecanismo de selección de 5 de los integrantes del Consejo Directivo; y,
  - v) La modificación, en el artículo 20, de la forma de elección del superintendente: en el texto vigente la elección la realiza el ministro de Educación, entre los miembros del consejo directivo, y sin posibilidad de reelección.
45. Siendo ello así, este Tribunal determinará si las principales modificaciones establecidas por la Ley 31520, entre otras impugnadas en la demanda, han vulnerado la Constitución y las demás normas del bloque de constitucionalidad.

## **2.5. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 31520, QUE MODIFICÓ LOS ARTÍCULOS 1, 12, 15, 17 Y 20 DE LA LEY 30220**

### **2.5.1. Análisis de constitucionalidad del texto modificado de los artículos 1 y 12 de la Ley 30220, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 31520**

46. En primer término, este Tribunal debe determinar si la modificación del artículo 1 de la Ley 30220 es inconstitucional, en la medida en que no establece como propósito de la ley la promoción de la calidad educativa de las instituciones universitarias.
47. Sobre ello, este Tribunal aprecia que dicho artículo establece cómo están integradas las universidades y sus finalidades: “se dedican al estudio, la investigación, la educación y la difusión del saber, la cultura, la ciencia y la tecnología, así como a la extensión y proyección social, *en el marco del mejoramiento permanente de la calidad educativa*” (énfasis añadido).
48. Asimismo, se ratifica la autonomía que les asiste, conforme al artículo 18 de la Constitución y el mandato según el cual los estatutos universitarios se establecen de acuerdo con dicha norma fundamental y a las leyes.
49. Como puede apreciarse, aun cuando sean diferentes los términos empleados respecto al texto original del artículo 1 de la Ley 30220, lo cierto es que en el nuevo texto se mantiene el deber de las universidades de desarrollar sus fines en el contexto de un proceso de mejora permanente de calidad de la educación universitaria.
50. Por otro lado, este Tribunal aprecia que en el mencionado artículo se ha eliminado la referencia al Minedu como ente rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria.
51. De forma concordante, en el nuevo texto del artículo 12 de la Ley 30220 se ha establecido que la Sunedu es un ente autónomo, y se ha eliminado la referencia expresa a su adscripción al Minedu en calidad de organismo público técnico



especializado, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, para el ejercicio de sus funciones.

52. Sin embargo, la sola eliminación de tales referencias no conlleva *per se* un vicio de inconstitucionalidad sustantiva. Al respecto, en la Sentencia 00014-2014-PI/TC y acumulados, este Tribunal sostuvo que el Minedu tiene por misión “asegurar los servicios educativos de calidad” y que es el “ente rector encargado de conducir la política del Estado en dicha materia” (fundamento 141); no obstante, también sostuvo que los lineamientos que orientaban las funciones de la Sunedu no podían vulnerar la autonomía universitaria; por ello, si bien descartó la inconstitucionalidad en abstracto de dicha rectoría, dejó intacta la posibilidad de control, por los jueces, de aquellas actuaciones que, en casos concretos, pudieran involucrar, de corresponder, ilegítimas intromisiones en la autonomía universitaria (fundamento 144).
53. A ello debe añadirse que, en dicha sentencia, este Tribunal dejó establecido que la mera adscripción de la Sunedu al ámbito del Minedu (por enmarcarse la actividad educativa universitaria al sector educación) no resultaba *per se* inconstitucional (fundamento 122).
54. No obstante, el hecho de que no sea por sí misma inconstitucional dicha adscripción, tampoco comporta sostener que se trate de un mandato constitucionalmente ordenado, lo que implica que tal adscripción y los términos en que se realice se encuentran dentro del ámbito de libre configuración de la ley que asiste al legislador democrático.
55. Por ello, queda claro que lo fundamental es que se garantice al órgano de control externo de la calidad universitaria -actualmente la Sunedu-, la autonomía necesaria para llevar a cabo las funciones que el legislador le ha conferido, en el marco de la Constitución, y la interpretación desarrollada por este Tribunal.
56. A este respecto, la ley cuestionada no niega la autonomía de la Sunedu, necesaria para el cumplimiento de sus funciones; antes bien, ha insistido y explicitado su carácter de ente autónomo en el referido artículo 12.
57. Así, la Sunedu puede caracterizarse como una autoridad administrativa independiente, vale decir, como una entidad de derecho público que desarrolla sus funciones bajo un marco jurídico que no se verá menoscabado por la interferencia política en el ejercicio de sus funciones, y está dotada de independencia funcional o especial autonomía respecto al Poder Ejecutivo, lo que ha sido determinado en una norma con rango de ley. Así, en la doctrina se caracteriza como autoridades administrativas independientes por los siguientes aspectos:

[...] por una parte, su naturaleza de administración activa, es decir, que reconoce derechos e impone obligaciones a los particulares y, por otra -a diferencia de la administración general del Estado y los organismos públicos funcionalmente descentralizados- su extraordinaria autonomía en el ejercicio de sus competencias,



en detrimento de algunas de las facultades de dirección que le asisten al gobierno en sus relaciones ordinarias con la administración<sup>1</sup>.

58. Asimismo, se aprecia que en la Sentencia 00014-2014-PI/TC y acumulados se cuestionaba la adscripción de la Sunedu al Minedu, con el argumento de que ello suponía una intervención política en la autonomía universitaria; mientras que, en el presente caso, uno de los argumentos de la demanda es, precisamente, la falta de adscripción o vinculación de la Sunedu con el Minedu.
59. Al respecto, este Tribunal considera que ni una opción legislativa ni la otra resultan constitucionalmente exigibles u ordenadas. A ello debe añadirse que este Tribunal no participa, ni debe participar, en el debate respecto de cuál de ellas es la mejor opción, por la sencilla razón de que dicha actuación, relacionada con la oportunidad y conveniencia de una fórmula legal, escapa del ámbito de sus competencias constitucionales.
60. En todo caso, la sola eliminación de la referencia al Minedu como ente rector no tiene por qué menoscabar, reducir o contravenir sus competencias en el nivel de la educación superior universitaria, ni tampoco la autonomía de las universidades.
61. De hecho, la responsabilidad del Minedu no ha desaparecido en el marco vigente de la Ley 30220. Efectivamente, el artículo 19.2 establece que, entre las funciones del consejo directivo de Sunedu, se encuentra la aprobación de “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*” (énfasis añadido).
62. Por otra parte, no debe olvidarse que un representante del Minedu forma parte del consejo directivo de la Sunedu, conforme se ha establecido en el nuevo texto del artículo 17.1.5 de la Ley 30220.
63. Así las cosas, este Tribunal aprecia que el nuevo texto de los artículos 1 y 12 de la ley impugnada no vulnera el derecho de acceso a una educación de calidad en el ámbito universitario, ni tampoco contraviene ni desconoce los pronunciamientos de este órgano de control de la Constitución.
64. En tal sentido, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

#### **2.5.2. Análisis de constitucionalidad del texto modificado del artículo 15 de la Ley 30220, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 31520**

65. En relación con la impugnación del nuevo texto del artículo 15 de la Ley 30220, este Tribunal aprecia que la Sunedu mantiene, entre otras competencias previstas en el texto original de dicha disposición, las siguientes:

- (i) Aprobar o denegar el licenciamiento de universidades y filiales; y,

---

<sup>1</sup> MAGIDE HERRERO, M., *Límites constitucionales de las administrativas independientes*, INAP, Madrid, 2000, p.33.



- (ii) Normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de universidades y filiales.
66. A ello debe añadirse que la evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa de las facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico, de conformidad con la ley y la normativa aplicable, se llevará a cabo de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 28740.
67. Adicionalmente, corresponde subrayar que el ente rector del Sineace/INEACE se encuentra adscrito al Minedu, a tenor del artículo 8.1 de la Ley 28740.
68. En todo caso, cabe traer a colación que en el punto resolutivo 4.b de la Sentencia 00017-2008-PI/TC, se estableció como competencias de la Sunedu, entre otras, como ya se citara: i) la evaluación de todas las universidades del país y de sus filiales, adoptando las medidas necesarias para la elevación de su calidad educativa, cuando sea necesario; ii) la evaluación de todas las universidades y filiales ratificadas o autorizadas por el Conafu (incluyendo aquellas filiales autorizadas judicialmente), con la misma finalidad; y la posibilidad de procederse a su clausura y disolución, dejando a salvo los derechos de alumnos profesores y trabajadores y iii) garantizar que el examen de admisión a las universidades cumpla con adecuados niveles de exigibilidad y rigurosidad intelectual.
69. Posteriormente, con relación a las competencias de la Sunedu originalmente previstas en la Ley 30220, este Tribunal, en la Sentencia 00014-2014-PI/TC y acumulados, dejó establecido en sus fundamentos 151-153, lo siguiente:
151. (...) este Tribunal Constitucional, en el punto resolutivo 4 de la STC 0017-2008-A1/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 la 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, su organización estructural y administrativa” (énfasis añadido).
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* (énfasis añadido).
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 básica de calidad” exigibles para que dicho proceso sea llevado a cabo.
70. Así las cosas, conforme lo precisó este Tribunal, la regulación del texto original del artículo 15 de la Ley 30220, abstractamente considerada, “parecía” alineada correctamente con lo mínimo ordenado en la Sentencia 00017-2008-PI/TC.



71. De hecho, dicho análisis no solo se centró en lo anterior, sino también en la no incidencia de la regulación controlada en aspectos expresamente proscritos por la Constitución. Ello da cuenta, a su vez, de la inclusión en el mencionado artículo 15 de aspectos no prohibidos por el constituyente, aunque tampoco constitucionalmente necesarios.
72. En el presente caso se advierte, como ya se mencionó anteriormente, que el nuevo texto del artículo 15 de la Ley 302020 mantiene las competencias de la Sunedu en materia de aprobación y denegatoria de licenciamiento de universidades y filiales; y para normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de tales universidades y filiales. Asimismo, conforme a lo ya explicado, lo relativo a la evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa de las facultades, escuelas y programas de estudios conducentes al grado académico, forma parte de las materias y procedimientos relacionados con el Sineace.
73. En tal sentido, este Tribunal advierte que la nueva regulación emitida no vulnera el derecho de acceso a una educación de calidad en el ámbito universitario. Antes bien, dicha regulación respeta el contenido básico previsto en el punto resolutivo 4.b de la Sentencia 00017-2008-PI/TC, y no contraviene en modo evidente lo establecido por este Tribunal en la Sentencia 00014-2014-PI/TC y acumulados.
74. Por tales consideraciones, este Tribunal aprecia que el nuevo texto del artículo 15 de la Ley 30220, conforme se ha analizado, no resulta inconstitucional.

### **2.5.3. Análisis de constitucionalidad del texto modificado de los artículos 17 y 20 de la Ley 30220, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 31520**

75. El nuevo texto del artículo 17 de la Ley 30220 modifica la conformación del consejo directivo de la Sunedu y elimina la referencia expresa al concurso público como mecanismo de selección de sus integrantes.
76. Al respecto, este Tribunal aprecia que la sola realización de modificaciones en la conformación del consejo directivo no constituye, por sí misma, una actuación inconstitucional del Congreso de la República. Al contrario, el legislador cuenta, como ya se indicó previamente, con un ámbito de libre configuración a través de la ley, siempre que se no se contravengan los mandatos prohibidos u ordenados de la Constitución.
77. Precisamente, el diseño del consejo directivo de la Sunedu, a criterio de este Tribunal, se enmarca en dicha esfera de libre configuración. De hecho, en el fundamento 160 de la Sentencia 00014-2014-PI/TC y acumulados, se sostuvo lo siguiente:

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.



78. Queda claro entonces que la composición del consejo directivo de Sunedu constituye un aspecto sujeto a la discrecionalidad del legislador, sin que exista ningún mandato constitucionalmente ordenado, y ello aplica para el mayor o menor nivel de proximidad respecto de las universidades.
79. Ahora bien, se aprecia que en el nuevo diseño se han ampliado de cinco a siete los integrantes del consejo directivo y que, expresamente, se ha incorporado a tres representantes de las universidades que cuentan con un rector (dos de las universidades públicas y uno de las privadas).
80. Asimismo, manteniéndose la representación del Concytec, se ha añadido como integrantes a:
- i) Un representante del Sineace.
  - ii) Un representante del Ministerio de Educación;
  - iii) Un representante del Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú.
81. Visto ello, no se aprecia que se trate de una conformación donde solo aparezcan representantes de las universidades, lo que pondría en cuestión la necesaria objetividad e imparcialidad que debe caracterizar al órgano de control externo de la calidad de la educación universitaria.
82. Además, debe repararse en el hecho de que el texto anterior sí preveía que el consejo directivo de la Sunedu estuviese conformado por docentes de universidades públicas (dos) y privadas (uno), quienes ingresarían a través de concurso público.
83. Así, la Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, en su artículo 8, numeral 1, establece que el servidor público está prohibido de mantener relaciones o de aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo.
84. En esa dirección, como se ha precisado en la Sentencia 00030-2005-PI/TC, fundamento 53, sobre las sentencias interpretativas:

[...] Dado que al Parlamento asiste legitimidad democrática directa como representante de la Nación (artículo 93), el juez tiene el deber de presumir la constitucionalidad de las leyes, de modo tal que sólo pueda inaplicarla (control difuso) o dejarla sin efecto (control concentrado), cuando su inconstitucionalidad sea manifiesta; es decir, cuando no exista posibilidad alguna de interpretarla conforme a la Constitución. De esta manera, el fundamento constitucional de las sentencias interpretativas propiamente dichas se encuentra en los artículos 38°, 45° y 51° de la Constitución, que le reconocen como norma jurídica (suprema); ergo, interpretable; así como en el principio de presunción de constitucionalidad de las leyes derivado del artículo 93° de la Constitución.



85. En consecuencia, para este Tribunal Constitucional la opción del legislador de incorporar representantes de las universidades públicas y privadas en el consejo directivo de la Sunedu resulta constitucional, siempre que se interprete que una vez que asuman sus cargos, ellos y los otros representantes de las entidades del Estado, deberán constituirse en la función pública como miembros independientes y neutrales, conforme al numeral 1 del artículo 7 del Código de Ética de la Función Pública, que establece que el funcionario público tiene el deber de actuar con imparcialidad en el desempeño de sus funciones. Con ello se pretende que la Sunedu esté integrada por miembros de reconocida jerarquía académica y científica, con experiencia en la gestión universitaria, y que ejerzan sus funciones a título personal, con independencia de criterio y sin asumir la representación de ninguna institución.
86. En cuanto a la discriminación de las universidades asociativas sin rector, para la conformación del consejo directivo de la Sunedu según el nuevo texto del artículo 17, este Tribunal no aprecia que en la demanda se haya ofrecido un término de comparación válido e idóneo que permita entrar al fondo de dicho supuesto vicio de inconstitucionalidad.
87. Por otro lado, en cuanto a la eliminación de la exigencia expresa de concurso público, debe repararse en que el diseño anterior del artículo 17, como ya se mencionó, estableció que esa fuera la forma de incorporarse al consejo directivo de la Sunedu para sus cinco integrantes, incluyendo a los docentes universitarios.
88. En el presente caso, la nueva regulación solo menciona, de forma genérica, a representantes de las universidades, conforme se ha detallado previamente, lo que evidentemente puede incluir a los propios docentes universitarios, ya incorporados en el diseño original.
89. Sin embargo, debe repararse en que, si bien el ingreso por concurso público antes previsto era una alternativa válida o que forma parte de los mecanismos adecuados para elegir a los integrantes del consejo directivo de la Sunedu, lo cierto es que no es la única alternativa posible.
90. De hecho, no existe un mandato constitucionalmente ordenado o prohibido en relación con dicha materia.
91. Antes bien, se trata de un ámbito que se mantiene en la esfera de discrecionalidad del legislador. A ello debe añadirse que, si la ley se refiere a representantes, queda claro que finalmente su designación dependerá del órgano representado, en este caso de las universidades y las demás entidades incorporadas en el nuevo texto del artículo 17 de la Ley 30220, lo que en ningún caso implica una contravención de la Constitución.
92. A este respecto, entre las diversas formas de designar a los representantes de tales órganos, estas deben ser conformes con la naturaleza y funciones de cada uno de ellos. Así, en el caso de las universidades, deberán priorizarse los mecanismos de



elección más democráticos, que expresen auténticamente la voluntad de los órganos de representación universitarios.

93. A ello debe añadirse que la ley no obsta o impide que se lleven a cabo concursos públicos; por ello, las universidades y demás entidades podrían recurrir a este mecanismo, que resultaría igualmente idóneo y permitiría realizar el ideal de meritocracia y transparencia.
94. Más allá de ello, lo cierto es que en ningún caso podría ocurrir que al órgano representado se le imponga a su representante en dicho consejo directivo o la forma de elegirlo.
95. Finalmente, en cuanto al nuevo texto del artículo 20 de la Ley 30220, se aprecia que este establece que el superintendente es elegido entre los miembros del consejo directivo, y designado, sin posibilidad de ser reelegido, por el titular del sector Educación a través de resolución ministerial.
96. Anteriormente, en el texto original del artículo 20, el superintendente se integraba a un consejo directivo integrado por cinco miembros, según ya se ha explicado, y podía ser reelegido por un período adicional. Asimismo, era designado a propuesta del ministro de Educación.
97. Es Tribunal advierte que la forma de elección del superintendente no es una materia sobre la que exista algún mandato constitucionalmente ordenado o prohibido, y que forma parte de las competencias discrecionales del legislador democrático en el diseño de la Sunedu.
98. Por tales consideraciones, este Tribunal concluye que las disposiciones sometidas a control no vulneran ni amenazan el derecho de acceso a la educación universitaria.
99. En consecuencia, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

## **2.6. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA PRIMERA Y SEGUNDA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

100. La Primera Disposición Complementaria Final estableció que, en el plazo de 30 días calendario desde la entrada en vigencia de la ley impugnada, se designaran a los nuevos integrantes del consejo directivo de la Sunedu, y que una vez que se hubiera producido dicha designación, se instalase dicho consejo, a convocatoria de cualquiera de sus miembros, y se proceda a elegir al superintendente.
101. Este Tribunal entiende que dicha disposición guarda relación directa con la aplicación inmediata de la ley, aplicación que ha sido prevista en el artículo 103 de la Constitución.



102. Dicho artículo, en lo que aquí interesa, prescribe lo siguiente: “La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo”.
103. En consecuencia, que la ley establezca que deberá aplicarse inmediatamente y, para ello, prevea un plazo al término del cual deberán cumplirse sus disposiciones, no resulta inconstitucional *per se*, con la Constitución.
104. Asimismo, dado que la ley impugnada no contraviene el derecho de acceso a la educación universitaria de calidad ni la garantía constitucional de la cosa juzgada, como se ha concluido anteriormente, entonces, queda claro que lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final, que busca implementar los mandatos de Ley 31520 respecto a la designación de los nuevos integrantes del consejo directivo y del superintendente de la Sunedu, no supone tampoco que tales derechos y principios hayan sido vulnerados.
105. Por ello, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.
106. Por otro lado, la Segunda Disposición Complementaria Final de la ley impugnada ha previsto la restitución del Capítulo II del Título I, a excepción del numeral 8.3 del artículo 8 y los Títulos II, III, IV y V de la Ley 28740.
107. Asimismo, ha ordenado que se restablezca el funcionamiento del Sineace para “el cumplimiento de su finalidad que es garantizar la calidad educativa y la acreditación de las instituciones educativas del país”, conforme expresa la propia disposición bajo comentario.
108. Al respecto, la Ley 28740, Ley por la que se creó el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación Universitaria, fue derogada parcialmente por la Ley 30220.
109. Ahora, con la nueva ley, se ha restituido la vigencia de las disposiciones derogadas por la mencionada Ley 30220, lo que *per se* no resulta inconstitucional, toda vez que la expedición, modificación, derogación e, incluso, la restitución de normas derogadas, son competencias del legislador conforme al artículo 102.1 de la Constitución.
110. A ello debe añadirse que este Tribunal, como ya se indicó previamente, en el fundamento 193 de la Sentencia 00017-2008-PI/TC, declaró que la Ley 28740, que creó el Sineace y el CONEAU (Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria), representaba una “adecuada concretización del deber constitucional por parte del Estado de adoptar medidas para garantizar una educación universitaria de calidad”.
111. Incluso en el fundamento 191 de aquella sentencia, este Tribunal sostuvo que:



(...) la creación del SINEACE y del CONEAU, como uno de sus órganos operadores, pueden ser considerados un buen inicio en el camino de reformar y garantizar la calidad educativa universitaria en el Perú, máxime si se toma en cuenta que, a diferencia de lo que ocurría con la ANR y el CONAFU, la estructuración de este sistema sí permitirá asegurar la imparcialidad objetiva en el ejercicio de sus funciones, exigida por los incisos 2 y 3 del artículo 139 de la Constitución.

112. Por lo expuesto, este Tribunal aprecia que el marco jurídico correspondiente al Sineace, que se encuentra adscrito al Minedu, abona al cumplimiento del deber estatal de garantizar y supervisar la calidad de la educación universitaria, por mandato constitucional, que es de carácter permanente e irrenunciable.
113. A ello debe añadirse que el demandante no ha fundamentado debidamente en qué sentido la restitución de dicha normativa vulneraría o amenazaría el derecho de acceso a una educación universitaria de calidad. Asimismo, por las razones antes expuestas, queda claro que la disposición controlada no ha desconocido la garantía constitucional de la cosa juzgada.
114. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en los referidos extremos.

### **§3. SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 32 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1451**

#### **3.1. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 32 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1451**

115. Finalmente, la parte demandante ha cuestionado también el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451, en cuanto modificó la Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, por considerar que vulnera la autonomía universitaria (artículo 18 de la Constitución), así como el derecho de asociarse y autoconvocarse para la toma de decisiones (artículo 2, inciso 13 de la Constitución).
116. La autonomía universitaria, en tanto garantía institucional, protege a las universidades frente a todo acto externo de los poderes públicos y privados, como también ante los actos internos de los órganos de gestión de la universidad.
117. Concretamente, en el fundamento 28 de la Sentencia 04232-2004-PA/TC, se estableció que la autonomía universitaria se manifiesta en el ejercicio de diversas potestades autodeterminativas:

Régimen normativo	La creación de normas internas destinados a regular la institución universitaria.
Régimen de gobierno	La estructura, organización y conducción de la institución universitaria.
Régimen académico	El establecimiento del marco del proceso de enseñanza-aprendizaje dentro de la institución universitaria. Ello comprende los planes de estudios,



	programas de investigación, formas de ingreso y egreso de la institución, etc.
Régimen administrativo	El establecimiento de los principios, técnicas y prácticas de sistemas de gestión, tendientes a facilitar la consecución de los fines de la institución universitaria.
Régimen económico	La administración y disposición del patrimonio institucional y para fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos financieros.

118. Como ha sostenido este Tribunal, la autonomía consiste en el atributo de la autodeterminación para el desarrollo de las actividades y funciones derivadas con fines institucionales (cfr. Sentencia 04232-2004-PA/TC, fundamento 23).

119. Bajo esa premisa, la autonomía universitaria se manifiesta en la potestad de autorregulación, sujeta al marco de la Constitución y la ley. En ese contexto, la autonomía puede ser objeto de una “determinación legislativa” en cuanto a su extensión, siempre que esta respete y permita desarrollar las ideas nucleares y los contenidos esenciales que la Constitución ha fijado sobre la materia (cfr. Sentencia 04232-2004-PA/TC, fundamento 23).

120. En el presente caso, como ya se refirió anteriormente, corresponde someter a control el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451, en cuanto modificó la Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, relativa a los representantes de las universidades ante órganos colegiados.

121. El texto original de dicho artículo preveía lo siguiente:

Precísase que toda referencia efectuada a la ANR para que designe o proponga representantes ante órganos colegiados, según la legislación vigente, deberá entenderse realizada a los rectores de las universidades públicas y privadas, los que para tal efecto podrán constituir la asociación respectiva.

Los representantes que a la fecha de vigencia de la presente Ley han sido designados o propuestos por la ANR, continuarán en sus funciones hasta la culminación de las mismas.

122. En cambio, la disposición modificada por el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451, establece que:

Precísase que toda referencia efectuada a la ANR para que designe o proponga representantes ante órganos colegiados, según la legislación vigente, debe entenderse realizada a los rectores de las universidades públicas y privadas, quienes participan del proceso de elección con votación secreta o designación de representantes, que para tal efecto convoque el Ministerio de Educación, en su calidad de ente rector de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, a pedido de los referidos órganos colegiados. El Ministerio de Educación, coordina con la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de los procesos de elección que correspondan, así como para la elaboración de los reglamentos de elecciones.

Los representantes ante órganos colegiados designados antes de la implementación de lo dispuesto en el primer párrafo, que se encuentren ejerciendo dicha representación, continuarán en sus funciones hasta la culminación de las mismas.

Sin perjuicio de lo antes señalado, las universidades públicas y privadas pueden crear e integrar las asociaciones de universidades que consideren conveniente.



123. Se advierte que dicha disposición precisa que la participación de los rectores de las universidades públicas y privadas, como representantes ante órganos colegiados, se lleva a cabo mediante un proceso de elección con votación secreta o designación de representantes, convocado para ello por el Minedu, a pedido de dichos órganos colegiados. Asimismo, dispone que el Minedu debe coordinar con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) lo concerniente a la asistencia técnica, entre otros aspectos vinculados con el proceso de elección correspondiente.
124. Sin embargo, en este caso, no se advierte un problema de constitucionalidad, sino un conflicto entre una ley general y una ley especial; en ese sentido, si bien el artículo 32 del Decreto Legislativo 1450 se refiere a órganos colegiados en el marco de la Ley 30220, la Ley 31520, de restitución de la autonomía universitaria, regula un procedimiento específico para la elección de representantes de las universidades públicas y privadas en el consejo directivo de la Sunedu, razón por la cual estos últimos serán elegidos conforme al procedimiento regulado en dicha ley, de acuerdo con el principio de especialidad de las leyes.
125. Por lo expuesto, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

### COROLARIO FINAL

126. En la medida en que a través de la presente sentencia se ha confirmado la constitucionalidad de la Ley 31520, este Tribunal Constitucional, a los efectos de evitar futuros pedidos de aclaración, corrección o subsanación de esta sentencia, tiene a bien recordar que, de conformidad con el artículo VII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, *los jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad; y ellos (los jueces) interpretan y aplican las leyes según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional.*
127. Asimismo, cabe recordar también que, de conformidad con el artículo 81 del Nuevo Código Procesal Constitucional, *las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación.*

### III. FALLO

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

### HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta, en todos sus extremos.



2. **INTERPRETAR** que todos los representantes que integran el consejo directivo de la Sunedu, incluidos los de las universidades públicas o privadas, una vez que asumen la función pública en dicho consejo directivo, a tenor de la modificación del artículo 17 de la Ley 30220, prevista en la Ley 31520, deberán constituirse en el ejercicio del cargo como miembros independientes y neutrales debiendo actuar con imparcialidad y sin asumir la representación de ninguna institución conforme a lo señalado en el fundamento 85 de la presente sentencia.
3. **INTERPRETAR** que, para la conformación del consejo directivo de la Sunedu, la norma aplicable es el artículo 17 de la 30220, modificada por la ley 31520, y no el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451, porque se trata de un procedimiento específico para la elección de representantes de las universidades públicas y privadas en el consejo directivo de la Sunedu, conforme a lo expuesto en el fundamento 124, *ut supra*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARAVIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
OCHOA CARDICH**

**PONENTE MORALES SARAVIA**



## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Sin perjuicio de suscribir la ponencia, considero necesario expresar los fundamentos adicionales que paso a detallar:

### **La autonomía universitaria como mandato constitucional y el margen de configuración del legislador**

1. Conforme a lo señalado en los artículos 13 al 19 de la Constitución Política de 1993, la universidad requiere de un alto nivel de autonomía que le permita no sólo implementar un programa académico acorde con los objetivos constitucionales y normativos regulados por las leyes educativas, sino también -dentro de un amplio campo de desenvolvimiento institucional- garantice su capacidad de autogobernarse, impidiendo así cualquier injerencia de posiciones externas más allá del deber institucional de resguardar el programa universitario; y si bien es cierto que nuestro marco constitucional habilita la inversión privada en materia educativa, ello de ninguna manera puede asumirse como una concepción lucrativa de la misma, sino -por el contrario- como una permisión para la actividad privada, pero con la condición de garantizar el cumplimiento de los deberes constitucionales que en ella se afirman.
2. En dicho marco constitucional, el Estado tiene la función promotora a través de regímenes especiales en favor de la participación de actores privados en la educación; a lo que se añade un rol de supervisión externo a la universidad, que es continuado a lo largo del tiempo y se ejercita a través de sus órganos administrativos.
3. En tal sentido, Satrústegui <sup>(2)</sup> afirma que la actuación del Estado en materia educativa está orientada a asegurar determinadas características básicas del sistema educativo, a fin de que las enseñanzas cumplan su función y, con ello, se delimite el contenido esencial del derecho a la educación en su aspecto objetivo, en lo referido a: i.) los fines constitucionales de la acción educativa, ii.) la calidad de la enseñanza y iii.) los derechos académicos
4. Así, este Alto Tribunal -en la STC 00025-2006-PI/TC (f. 5)- ha reconocido enfáticamente la especial protección constitucional que tienen las universidades en nuestro ordenamiento constitucional, debido al valor de la actividad que realizan para la cultura y la sociedad como conjunto; lo cual justifica -con creces- la *autonomía universitaria* como garantía institucional capaz de propiciar las condiciones que permitan generar conocimiento para el desarrollo humano, concediendo a cada claustro universitario un amplio margen de desarrollo organizacional y autogobierno.

---

<sup>2</sup> Satrústegui, Miguel. Los derechos de ámbito educativo. En: AA.VV. *Derecho Constitucional*. Vol. 1 (Luis López Guerra, coordinador). Tirant lo Blanch. Valencia 2000. pp. 368-369.



5. De esta forma, la autonomía universitaria pretende garantizar contenidos objetivos de la norma fundamental, manteniéndolos intangibles respecto del legislador y de los poderes públicos, en cinco planos claramente definidos e interrelacionados: i.) *régimen normativo* (potestad auto-determinativa para crear normas internas, como estatutos y reglamentos); ii.) *régimen de gobierno* (potestad auto-determinativa para estructurarse, organizarse y conducirse); iii.) *régimen académico* (potestad auto-determinativa para fijar el marco del proceso de enseñanza-aprendizaje); iv.) *régimen administrativo* (potestad auto-determinativa para establecer *los principios, técnicas y prácticas de sistemas de gestión*); y v.) *régimen económico* (potestad auto-determinativa para administrar y disponer de l patrimonio institucional) (STC 04232-2004-AA/TC, f. 28).
6. En ese contexto, el 09 de julio de 2014 se publica la nueva Ley Universitaria (Ley N° 30220), norma que fue aprobada con un número reducido de votos a favor, en un resultado bastante ajustado: 55 a favor, 45 en contra y 3 abstenciones.
7. Con dicho dispositivo se dio inicio a la denominada “reforma universitaria”, que tuvo un aspecto cuya inconstitucionalidad no ha sido advertida con claridad sino hasta ahora, cual es el modelo *de control* de la universidad establecido en los artículos 12 y 17 de dicho cuerpo normativo, en donde se consagra un conjunto de atribuciones y competencias a favor del organismo denominado Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – SUNEDU que terminan controlando -no supervisando- todo el sistema universitario peruano, lo cual trasgrede la autonomía universitaria garantizada a nivel constitucional. Y es que la conformación original de dicho organismo lo configuraba como uno carente de autonomía y, por el contrario, lo define como un organismo que forma parte del aparato estatal, siendo el caso que cuatro (04) de sus siete (07) integrantes estaban vinculados al Estado <sup>(3)</sup>, y sólo tres (03) representaban a las universidades (dos a las universidades nacionales, y uno a las universidades privadas).
8. De una conformación como la señalada, es fácil colegir que se optó por un modelo de claro dominio estatal, donde nos parece evidente que el diseño de la SUNEDU la configura como una dependencia del Ministerio de Educación.
9. La tensión del debate sobre la norma comentada se trasladó al Tribunal Constitucional, el cual ratificó su constitucionalidad a través de la Sentencia recaída en los expedientes 00014-2014-PI/TC, 00016-2014-PI/TC, 00019-2014-PI/TC y 00007-2015-PI/TC (acumulados) de fecha 10 de noviembre de 2015; no sin que algunos de sus integrantes de entonces (Magistrados Ramos Núñez, Blume Fortini

<sup>3</sup> Los cuatro (04) miembros aludidos tenían la siguiente procedencia: i.) el Superintendente era designado directamente por el Gobierno, ii.) un miembro era representante del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, y iii.) dos miembros -si bien elegidos por concurso público- eran designados mediante Resolución Suprema firmada por el Ministro de Educación.



y Sardón de Taboada) expresaran su preocupación sobre la potencial afectación de la autonomía universitaria con la conformación de la SUNEDU y las atribuciones y competencias que le fueron asignadas.

10. En ese orden de ideas, si bien el Tribunal constitucionalizó la reforma realizada, al declarar infundada la demanda, no es cierto que se haya santificado la fórmula legal como inmodificable, por tratarse de una clara opción del legislador el definir el modelo de supervisión estatal a la universidad, tal y como lo es también la nueva Ley modificatoria que nos toca resolver.
11. En efecto, tanto la fórmula del SUNEDU de la Ley 30220 como la reforma de la actual Ley 31520, son opciones democráticas del legislador, y se encuentran dentro del margen de configuración que les compete.
12. Por tal razón, el control constitucional, así como validó la demanda contra la Ley 30220, se encuentra perfectamente habilitado para validar el cambio efectuado por la Ley 31520 materia de análisis si es que ésta preserva la finalidad constitucional de la educación universitaria.
13. Este es el mismo razonamiento desarrollado en la sentencia sobre la primigenia Ley ya mencionada (STC 00014-2014-PI/TC, 00016-2014-PI/TC, 00019-2014-PI/TC y 00007-2015-PI/TC, acumulados), en cuyo fundamento 144 se señaló lo siguiente sobre una eventual inconstitucionalidad:
  - “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.” (Énfasis nuestro)
14. En consecuencia, queda claro que estamos ante un modelo que constituye una opción legislativa, pero que -además- es similar al utilizado de manera recurrente en el derecho comparado.



### **El rol de supervisión del Estado**

15. Por lo señalado, consideramos que si bien la participación del Estado en la educación universitaria no puede limitarse sólo a garantizar el orden público, pues es un mandato constitucional el deber de participar permanentemente en el proceso educativo en todos sus niveles, de ninguna manera significa que el Estado deba asumir el control de la evaluación de la actividad universitaria, en tanto ello -dentro de un modelo de educación universitaria democrática- es propiamente función de la propia universidad a través de los canales correspondientes que para tal efecto puedan crearse.
16. En tal sentido, será potestad del Estado -por ejemplo- otorgar incentivos a la universidad peruana, pudiendo condicionar la concesión de beneficios tributarios, al cumplimiento de metas u objetivos que se definan desde el aparato estatal para la educación universitaria; pudiendo inclusive optarse por otras alternativas en las que la supervisión se materialice de forma eficaz sin incidir de manera gravosa en la autonomía universitaria.
17. Esta ha sido la perspectiva consagrada en diversas experiencias comparadas de reforma del sistema de acreditación y evaluación -como las que han tenido lugar en Argentina, Colombia o Chile-, donde se optó por preservar el contenido esencial de la garantía institucional de la autonomía universitaria con una participación del Estado, ni decisoria ni controlista, y en donde la propia universidad asume un mayor nivel de participación en su permanente evaluación y mejora.

### **La legitimidad para accionar en el proceso de inconstitucional y el uso irregular del amparo**

18. Finalmente, de conformidad con el artículo 203 de la Constitución de 1993, se encuentran facultados para interponer una demanda de inconstitucionalidad, el veinticinco por ciento del número legal de congresistas, cumpliendo el presente caso con dicho presupuesto, aunque se presente la particularidad que quienes suscriben la pretensión sean parlamentarios que han impulsado la ley ahora impugnada.
19. Como quiera que no hay limitación procesal a dicho proceder, y habiéndose cumplido con el requisito del aludido artículo 203 de nuestro Texto Fundamental, estamos ante una legitimación con base legal, pero atípica, siendo esta la razón por la que el Colegiado ingresa a conocer por el fondo la presente causa, en atención a su función pacificadora, tomando en cuenta además que la Ley 31520, inclusive desde antes de su aprobación, ha sido materia de desacato a través de un proceso de amparo.
20. Y es que no puede pasar desapercibido para el suscrito que, en el Poder Judicial, se haya convalidado, en principio, un *amparo contra proyectos de Ley*, careciendo de



base legal para su formulación y entrando, además, en clara y abierta colisión con la jurisprudencia de este Alto Tribunal, a lo que se debe añadir la gravísima y preocupante inconducta funcional que significa decidir suspender la eficacia de una norma con carácter general por parte de un juez del Poder Judicial.

21. Es en este extremo donde más bien lo atípico pareciera irregular, por lo que dicha situación, así como el comportamiento de los jueces, abogados y funcionarios de la SUNEDU deberán ser analizados oportunamente por los órganos correspondientes a fin de determinar si su desenvolvimiento funcional estuvo o no acorde con el escrupuloso respeto al marco constitucional y procesal constitucional vigente, toda vez que no se puede cuestionar ni entorpecer el proceso legislativo *a priori*, ni tampoco pretender el incumplimiento de una ley por orden judicial, salvo que el Tribunal Constitucional así lo haya dispuesto.
22. En el Perú y en la dogmática constitucional, las leyes gozan de la *presunción de constitucionalidad*, es decir se han de presumir constitucionales en tanto no hayan sido declaradas inconstitucionales o no hayan sido derogadas por otra ley. Ese es el fundamento central de la democracia constitucional, al que todos, detentadores y destinatarios del poder, estamos obligados a cumplir.

S.

**GUTIÉRREZ TICSE**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00008-2022-PI/TC

LIMA

25% DEL NÚMERO LEGAL DE  
CONGRESISTAS

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Con el debido respeto por la sentencia adoptada en mayoría, emito el presente voto singular en base a las razones que a continuación expongo.

**I. Situación de la universidad peruana antes de la expedición de la Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC, el nacimiento de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) y la obligación constitucional del Estado de supervisar la calidad de la educación.**

1. Del análisis conjunto de los artículos 13 a 19 de la Constitución, hace ya varios años, el Tribunal Constitucional concluyó que son en esencia tres las principales manifestaciones del derecho fundamental a la educación; a) el acceder a ella; b) la permanencia y el respeto por la dignidad del educando; y c) la calidad de la educación (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 04646-2007-PA/TC, fundamento 15), para luego enfatizar que “[s]in la debida protección y promoción del derecho fundamental a la educación, el sentido mismo de la dignidad humana y de los derechos en ella directamente fundados, se torna esencialmente debilitado e ineficaz, pues la libertad sin conocimiento, lejos de fortalecer la autonomía moral del ser humano, lo condena a la frustración que genera la ausencia de la realización personal” (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC, fundamento 4).
2. No obstante, hasta hace poco más de 8 años, la situación de la educación universitaria en el país, desde una perspectiva general, era dramática y, en algunos casos, caótica. La universidad peruana, observada en promedio, no era una institución orientada a garantizar “la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica”, tal como exige el artículo 18 de la Constitución. En algunas ocasiones, algunos proyectos que se pretendían universitarios utilizaban la promesa educativa como una mercancía en favor del exclusivo interés económico de sus promotores y en desmedro del interés superior del educando.
3. Fueron diversos los factores que desencadenaron tal escenario de crisis, pero seguramente el más importante estaba representado por el hecho de que el Estado, por muchos años, había inconstitucionalmente renunciado a la delicadísima obligación de fiscalizar de manera eficiente la calidad de la educación universitaria, a pesar de que el artículo 16 de la Norma Fundamental es categórico en establecer que corresponde a aquel “[s]upervisa[r] (...) la calidad de la educación”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00008-2022-PI/TC

LIMA

25% DEL NÚMERO LEGAL DE  
CONGRESISTAS

4. Bajo un inconstitucional entendimiento del valor de la autonomía universitaria, la tarea había quedado librada al accionar de la desaparecida Asamblea Nacional de Rectores (ANR) y al del también extinto Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu), dos entidades autónomas de derecho público, pero absolutamente desvinculadas del *ius imperium* estatal, y conformadas por rectores de las propias universidades.
5. Así, se tiene que al año 2010, del total de 56 universidades privadas creadas durante la historia de la República, es decir, desde el año 1917 en el que se crea la primera, la mitad fueron autorizadas por el Conafu en sus primeros 14 años de funcionamiento. De hecho, solo en el año 2006 autorizó el funcionamiento de 7 nuevas universidades.
6. Por supuesto que podría pensarse que los 28 casos de universidades autorizadas por el Conafu, superaban con claridad los requisitos exigidos por la legislación para asegurar los estándares de calidad propios de las finalidades constitucionales que la educación universitaria está llamada a cumplir. Ocurre, sin embargo, que no solo un elemental conocimiento de la realidad permitiría sostener algo diametralmente opuesto, sino que un análisis detallado de la data disponible (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC, fundamentos 122 a 126), llevo al Tribunal Constitucional a concluir que el rol cumplido por Conafu en su deber de velar por una educación universitaria ajustada a las exigencias constitucionales, en la práctica no había estado a la altura de los principios constitucionales.
7. Y el mismo diagnóstico era extensible a la labor desarrollada por la ANR en la misma materia. En efecto, a pesar de que las condiciones normativas para autorizar la creación de filiales universitarias eran constitucionalmente adecuadas y, por consiguiente, exigentes, en el corto tiempo de vigencia de la Ley N.º 27504 (del 10 de julio de 2001 al 2 de julio de 2005, apenas 4 años), la ANR autorizó el funcionamiento de 18 filiales universitarias, en su inmensa mayoría, de un nivel educativo en desacuerdo con los mínimos estándares de calidad (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC, fundamentos 133 a 138).
8. Siendo ese el escenario, la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC constituyó el hito que representó el inicio de un cualitativo cambio. En ella no solo se consideró inconstitucional que inexista una entidad estatal encargada de la supervisión de la calidad de la educación universitaria (tal como ordena el artículo 16 de la Constitución), sino también el haber encomendado dicha delicada labor a entidades (la ANR y el Conafu) pertenecientes esencialmente al propio círculo universitario y desvinculadas del monitoreo estatal.
9. Por ello, en la referida sentencia se declaró la existencia de un *estado de cosas inconstitucional de carácter estructural* en el sistema educativo universitario, estableciendo la obligación del Estado adoptar -respetando los criterios expuestos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00008-2022-PI/TC

LIMA

25% DEL NÚMERO LEGAL DE  
CONGRESISTAS

en la sentencia- 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. Entre dichas medidas debía, obligatoriamente, disponerse la siguiente:

**“La creación de 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 (...).
- (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 13º 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’” (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC, punto resolutivo 4; énfasis agregado).

- R*
10. Desde luego, en la sentencia se precisaba que “[e]l ejercicio de estas competencias de evaluación externa no deb[ía] dar lugar en ningún caso a violación de la autonomía universitaria, por lo que no pod[ían] 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” (cfr. punto resolutivo 4, *in fine*). Por ello, no resiste el menor análisis, sostener que la existencia de una entidad estatal encargada de monitorear la calidad de la educación universitaria viole la autonomía de la universidad. Se trataba tan solo de respetar esta crucial garantía institucional, pero sin renunciar a una obligación constitucionalmente consagrada, bajo la lógica siguiente: tanta autonomía como resulte constitucionalmente posible, pero, a su vez, con tanta supervisión estatal como resulte constitucionalmente necesaria.
  11. Es fundamentalmente al amparo de los lineamientos establecidos en la aludida sentencia -en relación con los cuales se generó un consenso altamente favorable - que se dictó la Ley 30220, dando lugar a una nueva Ley Universitaria, cuya principal reforma supuso el nacimiento de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu).
  12. En su diseño original, hoy derogado por la Ley 31520, impugnada en esta causa, la Sunedu era un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa. Su Consejo Directivo, máximo órgano de la entidad, estaba conformado por el Superintendente, quien era 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; un representante



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00008-2022-PI/TC

LIMA

25% DEL NÚMERO LEGAL DE  
CONGRESISTAS

del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec), con un nivel no menor de director general; y cinco miembros seleccionados mediante concurso público de méritos, de los cuales dos debían ser docentes provenientes de universidades públicas y uno de universidad privada, quienes debían contar con el grado académico de doctor, habiéndolo obtenido con estudios presenciales y un mínimo de diez años como docente principal. Los otros dos seleccionados debían ser personalidades que cuenten con el grado académico de doctor, habiéndolo obtenido con estudios presenciales y un mínimo de 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, o 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 diez años (cfr. artículos 1, 12, 17 y 20 de la Ley 30220, hoy derogados).

13. Desde luego, había más de una manera constitucionalmente posible de concretizar, a través de la ley, los criterios obligatorios que habían sido instituidos por el Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC. Pero la fórmula adoptada por la original Ley 30220, era claramente compatible con ellos, en esencia, porque finalmente, en concordancia con la Norma Fundamental, había encomendado a una institución del Estado, objetivamente imparcial y meritocrática, y no a un organismo ajeno al Estado, el resguardo de una instrucción universitaria que se encuentre alineada a las exigencias cualificadas que la Constitución demanda.

14. Es de particular relevancia recordar que el Tribunal Constitucional, en aquella medular sentencia, había sostenido lo siguiente:

“...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** (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC, fundamento 22; énfasis agregado).

15. Quizá convenga repetirlo: a juicio del Tribunal Constitucional, en un criterio que tiene más de diez años, que consolidó uniformemente con jurisprudencia posterior (cfr., en particular, las Sentencias recaídas en los Expedientes 00014-2014-PI/TC -y



acumulados- y 00023-2014-PI/TC.) y que fue motivo de alta satisfacción para toda institución seria, pública o privada, vinculada a la formación universitaria, que estaba ávida de una reforma que acerque la realidad de la educación superior a las aspiraciones del Constituyente, y a las demandas y necesidades del educando y sus familias, en razón del nexo indisoluble entre la protección de la dignidad humana y el derecho a la educación, la supervisión por parte del Estado debía ser irrenunciable, eficiente, eficaz y permanente.

16. Y no era por supuesto esta una prédica generada *ex novo* por el anhelo del supremo intérprete constitucional, sino consecuencia, como ya quedó dicho, de la letra clara y directa de lo que ordena el artículo 16 de la Constitución (“El Estado (...) [s]upervisa (...) la calidad de la educación”) -obligación constitucional que, por intereses probablemente poco nobles, había resultado marginada por demasiados años- y de la exigencia constitucional de que quien tenga competencia para decidir sobre los derechos fundamentales de la persona –en este caso, sobre el derecho a la educación y su necesaria calidad- pertenezca a una estructura y configuración legal objetivamente imparcial, en tanto manifestación del derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 139, inciso 3, de la Norma Fundamental; imparcialidad que comprobadamente había quedado de lado mientras el Estado renunció a dicha supervisión (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC, fundamentos 106 a 161).

## II. Análisis de constitucionalidad de las principales reformas generadas por la Ley 31520.

17. Pues bien, como consecuencia de las principales reformas normativas introducidas por la Ley 31520, impugnada en este proceso, lamentablemente, se ha retornado a una institucionalidad parcialmente análoga a aquella que condenó a la educación universitaria, en alta medida y con pocas excepciones, al abandono de los valores constitucionales comprometidos con la idónea formación de los estudiantes universitarios.
18. En efecto, para empezar, como consecuencia de lo previsto por la Ley 31520, Sunedu deja de encontrarse adscrita al Ministerio de Educación y, en general, pierde todo vínculo con alguna entidad estatal, pasando a ser un organismo absolutamente aislado de cualquier clase de fiscalización por parte del Estado (artículos 1 y 12 de la Ley 30220, reformados por el artículo 2 de la Ley 31520). A su vez, su Consejo Directivo, pasa a estar conformado de la siguiente manera: dos representantes de las universidades públicas que cuentan con rector; un representante de las universidades privadas que cuentan con rector; un representante del Concytec; un representante del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace); un representante del Ministerio de Educación; y un representante del Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú (artículo 17 de la Ley 30220, reformado por el artículo 2 de la Ley 31520).



19. Es decir, tomando en consideración que las universidades públicas y los colegios profesionales, aun cuando sean entidades de derecho público, no pertenecen a la organización estructural estatal y carecen, por ende, del ejercicio del *ius imperium* constitucional, la mayoría de miembros del Consejo Directivo de Sunedu queda ajena a toda representación estatal. A lo que se suma que, de acuerdo a la nueva normativa, el Superintendente – a saber, la máxima autoridad ejecutiva de la entidad- pasa a ser elegido por tal Consejo Directivo (artículo 20 de la Ley 30220, reformado por el artículo 2 de la Ley 31520).
20. Pero no solo ello. A diferencia de lo establecido por la legislación derogada, conforme a la impugnada normativa, desaparece toda exigencia relacionada con la necesidad de un concurso público de méritos para la selección de los miembros del Consejo Directivo, limitándose a establecer, a diferencia de los estándares antes compelidos, que tales miembros deben contar con el grado académico de doctor y experiencia en docencia y gestión universitaria (artículo 17.2 de la Ley 30220, reformado por el artículo 2 de la Ley 31520).
21. Recuérdese que el Tribunal Constitucional ha resaltado la relevancia constitucional de la meritocracia (mérito personal y capacidad profesional) para el ingreso a la administración pública, estableciendo que ésta constituye un criterio objetivo fundamental en el ingreso y permanencia en la actividad estatal para la prestación de un servicio público (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 00020-2012-PI/TC fundamento 56; y 05057-2013-PA/TC, fundamento 10). La propia Ley 30057, del Servicio Civil, en el numeral d) del artículo III de su Título Preliminar establece lo siguiente: “Meritocracia.- El Régimen del Servicio Civil, incluyendo el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles”.
22. Es decir, el valor del mérito que es tenido en cuenta como un principio transversal para el ingreso y la permanencia del personal de todo el régimen laboral del servicio civil, sorprendentemente, es ahora dejado de lado al momento de establecer los criterios que deben cumplirse para formar parte de la institución en cuyas manos se encuentra, ni más ni menos, la supervisión de la calidad educativa de todo el sistema universitario.
23. En resumen, conforme a la ley de reforma sometida a este juicio, la entidad que supervisa la calidad de la educación universitaria en el Perú, deja de formar parte del Estado o estar supervisada por este, los miembros de su máximo órgano de gobierno, en su mayoría, no representan a una entidad estatal y pertenecen al propio círculo universitario, el Superintendente surge de entre los miembros de tal Consejo Directivo, y desaparece el valor de la meritocracia como condición para elegirlos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00008-2022-PI/TC  
LIMA  
25% DEL NÚMERO LEGAL DE  
CONGRESISTAS

24. ¿Ello resulta conforme con la norma constitucional que exige que el Estado supervise la calidad de la educación universitaria (artículo 16 de la Constitución y Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC)? ¿Ello es compatible con la obligación constitucional de que las decisiones relacionadas con el derecho a la educación universitaria sean competencia de una autoridad objetivamente imparcial (artículo 139, inciso 3, de la Constitución, y Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC)? A todas luces, la respuesta clara a tales interrogantes resulta negativa.

### III. Sobre la sentencia en mayoría expedida en esta causa.

25. Lamento profundamente que la sentencia en mayoría no lo haya apreciado así. En efecto, con relación a la alegada inconstitucionalidad representada por el hecho de que Sunedu deje de encontrarse adscrita al Ministerio de Educación, la sentencia en mayoría sostiene que “el hecho de que no sea por sí misma inconstitucional dicha adscripción, tampoco comporta sostener que se trate de un mandato constitucionalmente ordenado, lo que implica que tal adscripción y los términos en que se realice se encuentran dentro del ámbito de libre configuración de la ley que asiste al legislador democrático. (...) [L]o fundamental es que se garantice al órgano de control externo de la calidad universitaria -actualmente la Sunedu-, la autonomía necesaria para llevar a cabo las funciones que el legislador le ha conferido, en el marco de la Constitución, y la interpretación desarrollada por este Tribunal. A este respecto, la ley cuestionada no niega la autonomía de la Sunedu, necesaria para el cumplimiento de sus funciones; antes bien, ha insistido y explicitado su carácter de ente autónomo en el referido artículo 12” (cfr. fundamentos 54 a 56).
26. El error en el que incurre este razonamiento es considerar que lo único constitucionalmente fundamental es que Sunedu sea normativamente autónoma. Desde luego, ello no es lo único constitucionalmente fundamental. La ANR y el Conafu, por ejemplo, también lo eran, pero ello no impidió que su rol en la custodia de la calidad educativa universitaria resulte reñido con la Constitución. Y es que otro aspecto constitucionalmente fundamental es la orden proveniente del artículo 16 de la Constitución en el sentido de que debe ser el Estado quien supervise la calidad de la educación. La pregunta es: si Sunedu ya no se encuentra adscrita o forma parte de ninguna entidad estatal y es ella la que supervisa la calidad de la educación universitaria, ¿este diseño normativo es respetuoso de lo ordenado por el artículo 16 de la Norma Fundamental? Evidentemente, no.
27. A diferencia de lo sostenido por la sentencia en mayoría, este diseño normativo no se encuentra dentro del ámbito de la libre configuración del legislador, sino que se encuentra constitucionalmente prohibido al resultar incompatible con lo establecido por el artículo 16 de la Constitución. No obstante, este precepto constitucional es sencillamente obviado por la sentencia en mayoría.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00008-2022-PI/TC

LIMA

25% DEL NÚMERO LEGAL DE  
CONGRESISTAS

28. Por otro lado, luego de erróneamente afirmarse que “la composición del consejo directivo de Sunedu constituye un aspecto sujeto a la discrecionalidad del legislador, sin que exista ningún mandato constitucionalmente ordenado, y ello aplica para el mayor o menor nivel de proximidad respecto de las universidades” (fundamento 78), al analizarse la nueva fórmula normativa para la conformación del referido Consejo, en la sentencia en mayoría se señala que “no se aprecia que se trate de una conformación donde solo aparezcan representantes de las universidades, lo que pondría en cuestión la necesaria objetividad e imparcialidad que debe caracterizar al órgano de control externo de la calidad de la educación universitaria” (fundamento 81).
29. Lo que no se señala en la sentencia en mayoría es que si bien el Consejo, en efecto, no pasa a estar conformado “solo” por representantes de las universidades, la mayoría de sus miembros (cuatro de siete) ya no representan a entidades estatales que cuenten con competencias en materia educativa, sino a entidades ajenas al *ius imperium* estatal (tres a universidades y uno a colegios profesionales), la mayoría de las cuales constituyen instituciones que justamente serán objeto de supervisión.
30. Si a ello se suma que de entre tales miembros se elegirá (obviamente por mayoría) al Superintendente y que ya no será necesario un concurso de méritos para la selección de los miembros -aspecto que erróneamente la sentencia en mayoría considera constitucionalmente no obligatorio (cfr. fundamento 89 a 93)-, es evidente que con tal diseño normativo la imparcialidad objetiva de la entidad no se encuentra garantizada, y es, por tanto, violatoria del artículo 139, inciso 3, de la Constitución que reconoce el derecho fundamental al debido proceso, del que la imparcialidad objetiva es manifestación implícita, tal como se desarrolló en la “tercera parte” de la Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC.
31. Desde luego, nada de lo dicho resulta enervado por el hecho de que la sentencia en mayoría haya ordenado interpretar que todos los representantes que integran el Consejo Directivo de la Sunedu, incluidos los de las universidades públicas o privadas, deberán constituirse en el ejercicio del cargo como miembros independientes y neutrales debiendo actuar con imparcialidad y sin asumir la representación de ninguna institución (cfr. fundamento 85 y punto resolutivo 2).
32. Tal orden constituye una obviedad cuyo cumplimiento lamentablemente en modo alguno resulta garantizado al haber vuelto el Estado a renunciar a su deber de supervisar la calidad de la educación universitaria; al haber desaparecido la imparcialidad objetiva de la institución con un nuevo diseño normativo que hace que la mayoría de su Consejo Directivo no represente al Estado, recobrando el poder de los representantes de las universidades; y al haber desaparecido la meritocracia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00008-2022-PI/TC

LIMA

25% DEL NÚMERO LEGAL DE  
CONGRESISTAS

33. Es pertinente volver a resaltar que la sentencia en mayoría expedida en esta causa, al analizar la constitucionalidad de la Ley 31520, absolutamente nada ha dicho sobre su compatibilidad o no con el artículo 16 de la Constitución que ordena al Estado supervisar la calidad de la educación. No lo ha utilizado como parámetro para controlar la validez de la Ley 31520. Se ha utilizado en este voto, pero la sentencia en mayoría no lo hace. De hecho, por llamativo que resulte, la sentencia en mayoría en todo su texto solo menciona una vez el artículo 16 de la Constitución (fundamento 15), pero solo para recordar lo que ordena, nunca para utilizarlo como parámetro de juicio. Pienso que, si lo hubiese hecho, no habría tenido más remedio que arribar a las mismas conclusiones a las que se ha arribado en este voto, puesto que, con la reforma vigente, la Sunedu ha dejado de formar parte del *ius imperium* del Estado, o, por lo menos, de ser supervisada por este.
34. Tal como se ha referido antes, al controlar la reforma recaída sobre los artículos 1 y 12 de la Ley 30220 a través del artículo 2 de la Ley 31520, que generan que Sunedu deje de estar adscrita al Ministerio de Educación, la sentencia se ha limitado a señalar que ello no es inconstitucional por considerar que tal adscripción no está constitucionalmente ordenada ni prohibida, pero en ningún momento ha analizado si dicha reforma, o la nueva conformación del Consejo Directivo de Sunedu (artículo 17 de la 30220, reformado por el artículo 2 de la Ley 31520), viola o no el artículo 16 de la Constitución que establece la obligación del Estado de supervisar la calidad de la educación (obligación que, por cierto, como quedó dicho, en la Sentencia recaída en el Expediente 00017-2008-PI/TC, fue descrita como irrenunciable -fundamentos 10 y 22-).
35. Por otra parte, quizá pueda sostenerse que, si bien la reforma introducida por la Ley 31520 constituye un retroceso en materia educativa, tampoco puede ser asimilada con exactitud a los niveles de la normativa que le dio la tarea de supervisión a la ANR y al Conafu. Considero que eso es cierto, pero ello no enerva su inconstitucionalidad, no solo por las razones ya vertidas, sino también porque el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -que en virtud de la establecido por la Cuarta Disposición Final de la Constitución es parámetro interpretativo obligatorio de los derechos y libertades reconocidos en la Norma Fundamental- establece el deber de progresividad en la protección de los derechos sociales (el derecho a la educación entre ellos), de forma tal que los avances, mayores o menores, que se alcanzan en materia de efectividad del derecho a la educación constituyen obligatoriamente un punto jurídico de no retorno. Como se ha sustentado, la Ley 31520, en diversos aspectos, constituye en retroceso en materia de resguardo de la calidad de la educación universitaria en el Perú, y por ello viola también el artículo 26 de la referida Convención.
36. Debe tenerse muy presente además lo que, a la luz de la evolución general sistema internacional de derechos humanos y de las transformaciones científicas, tecnológicas y del conocimiento, representa el rol garantista del Estado constitucional en materia de calidad de la educación. El año 2008, el Tribunal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00008-2022-PI/TC

LIMA

25% DEL NÚMERO LEGAL DE  
CONGRESISTAS

Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional, para que el Estado asuma su tarea garantista -como en otros dominios sociales e incluso económicos- y permita que la educación superior alcance los niveles propios de las sociedades modernas, y sea accesible a todos los peruanos, sin discriminación, de forma tal que nadie quede condenado a la marginación debido a sus deficientes niveles académicos. Hoy más que nunca el entendimiento de que el artículo 16 de la Constitución debe tener un efecto expansivo que consolide los mecanismos institucionales que aseguren la educación universitaria de calidad es un mandato inexorable.

37. Por las razones expuestas, discrepo respetuosa, pero categóricamente de la sentencia en mayoría, y mi voto es por declarar fundada en parte la demanda, y, por consiguiente, inconstitucional el artículo 2 de la Ley 31520, en cuanto reforma los artículos 1, 12, 17 y 20 de la Ley 30220.

#### IV. Sobre el comportamiento de la parte demandante en la presente causa.

38. No quiero terminar este voto sin hacer énfasis en el hecho de que, durante la audiencia pública de esta causa, quien ejerció la representación del 25% del número legal de congresistas demandantes, reconoció expresamente que ellos consideraban constitucional la reforma introducida por la Ley 31520. Ello quiere decir que existe una falta de correspondencia entre las razones consignadas en la demanda, las cuales se encontraban orientadas a buscar sustentar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, y el real parecer de quienes fungieron como demandantes.
39. La legitimación procesal conferida al 25% del número legal de congresistas por el artículo 203, inciso 4, de la Constitución, ha sido diseñada como un mecanismo contramayoritario, en aras de que un grupo minoritario de congresistas que consideran inconstitucional una ley aprobada por la mayoría, acudan al Tribunal Constitucional en búsqueda de que las razones desde la Constitución se impongan frente a una mayoría de voluntades.
40. Si los demandantes en esta causa hubieran consignado en la demanda sus verdaderas intenciones, esta hubiese sido rechazada de plano, no solo porque se hubiese encontrado reñida con la *ratio* antes descrita, sino porque se habrían encontrado en la imposibilidad de cumplir con varios de sus requisitos, entre ellos, “[l]a indicación de la norma que se impugna en forma precisa” y “[l]os fundamentos en que se sustenta la pretensión” (artículo 100, incisos 2 y 3, del NCPCo; subrayado agregado).
41. La conducta procesal adoptada por la parte demandante resulta altamente cuestionable.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00008-2022-PI/TC  
LIMA  
25% DEL NÚMERO LEGAL DE  
CONGRESISTAS

**V. Conclusión.**

En conclusión, por las consideraciones expuestas, reitero que mi voto es por declarar **FUNDADA** en parte la demanda, y, por consiguiente, inconstitucional el artículo 2 de la Ley 31520, en cuanto reforma los artículos 1, 12, 17 y 20 de la Ley 30220.

S.

  
**MONTEAGUDO VALDEZ**