

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



INFORME SOBRE LA RESOLUCIÓN N° 00008-2022-
PI/TC, sobre demanda de inconstitucionalidad interpuesta
por 25 % por ciento del número legal de Congresistas
contra la Ley 31520

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

Autor:

Gabriela Natalia Valcárcel Ruiz

Asesor:

Pedro Paulino Grández Castro

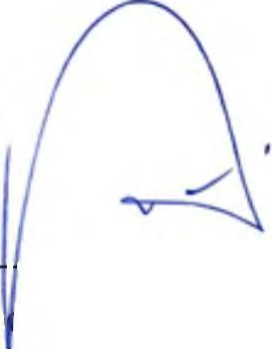
Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, PEDRO PAULINO GRANDEZ CASTRO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado “**Informe sobre la Resolución N° 00008-2022-PI/TC, sobre demanda de inconstitucionalidad interpuesta por 25% por ciento del número legal de Congresistas contra la Ley 31520**”, de la autora GABRIELA NATALIA VALCÁRCEL RUIZ, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 33%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 19/01/2024.
- 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, 23 de enero del 2024

<u>Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:</u> GRANDEZ CASTRO, PEDRO PAULINO	
DNI: 09461824	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7174-5534	

RESUMEN

El presente informe analiza algunas de las modificaciones a la Ley 30220, Ley Universitaria, introducidas por la Ley 31520, Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas, a partir de la Sentencia 397/2022 por la cual el Tribunal Constitucional, declara infundada la demanda de inconstitucionalidad presentada en su contra por 33 congresistas. Al respecto, se resaltan algunos vicios de inconstitucionalidad de los que adolecerían tales modificaciones, a pesar de que el Tribunal Constitucional haya confirmado su constitucionalidad.

Como principal problemática, se aprecia que el legislador, al emitir la Ley 31520, no toma en cuenta los parámetros de constitucionalidad que el Tribunal Constitucional fijó sobre el mandato que el artículo 16 de la Constitución asigna al Estado de supervisar la calidad de la educación. A pesar de lo fundamentado por el actual Tribunal Constitucional, se sostiene que tal jurisprudencia constitucional previa, vinculaba al Poder Legislativo, por lo que flexibilizar el modelo de supervisión de la calidad de la educación universitaria -delimitado por tales parámetros- tornaría inconstitucionales a algunas de dichas modificaciones, pese a que se reconozca la libre configuración del legislador para reformar las leyes.

Como problemas secundarios, se analiza la legitimidad para obrar de tales 33 congresistas, pues fueron los mismos que promovieron la aprobación de la Ley 31520, habiendo indicios razonables de un uso indebido de esta acción. Asimismo, se examinan las modificaciones a la composición del Consejo Directivo de la Sunedu, pues afectarían el derecho a la imparcialidad del órgano resolutor. Finalmente, se advierte que la Ley 31520 vulneraría la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, pues algunas de sus modificaciones invaden ámbitos de competencia y organización del Poder Ejecutivo.

Palabras clave

Reforma universitaria - Sentencia de inconstitucionalidad- Derecho fundamental a una educación de calidad – Cosa juzgada constitucional – legitimidad procesal activa

ABSTRACT

The following report analyzes some of the modifications to Law 30220, University Law, introduced by Law 31520, Law that reestablishes the autonomy and institutionality of Peruvian universities, based on Sentence 397/2022 by which the Constitutional Court, declares unfounded the unconstitutionality lawsuit presented in its opposition by 33 congressmen. In this regard, some unconstitutional flaws are highlighted, despite the fact that the Constitutional Court has confirmed their constitutionality.

As the main problem, it can be seen that the legislator, when issuing Law 31520, did not take into consideration the parameters of constitutionality that the Constitutional Court established regarding the mandate that Article 16 of the Constitution assigns to the State to supervise the quality of education. In spite of the arguments of the current Constitutional Court, it is argued that such previous constitutional jurisprudence was binding on the Legislative Power, for which reason making the model of supervision of the quality of university education -delimited by such parameters- more flexible would make some of the modifications unconstitutional, even though the free configuration of the legislator to reform the laws is recognized.

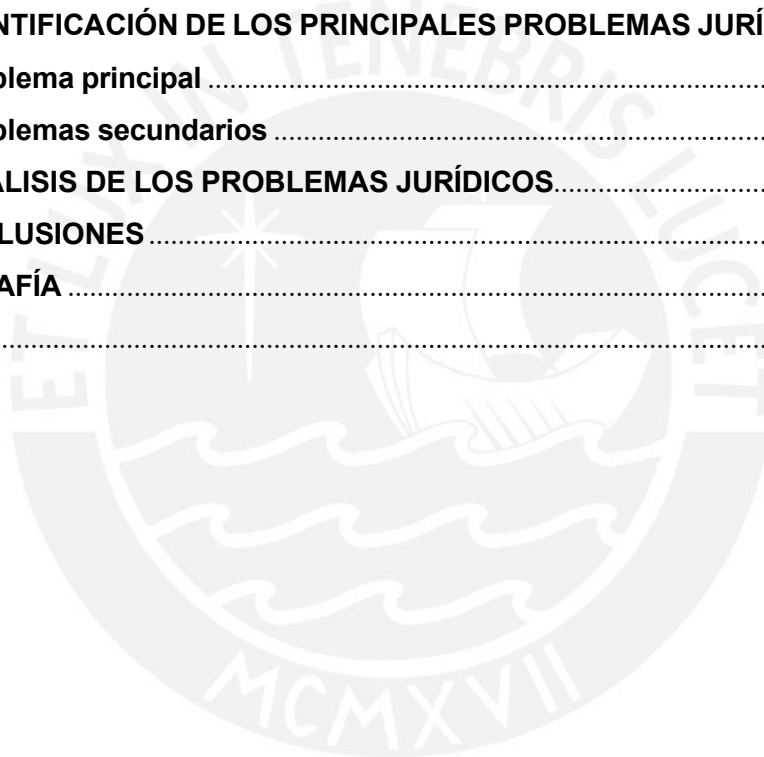
As secondary problems, the legitimacy to act of such 33 congressmen is analyzed, since they were the same ones who promoted the approval of Law 31520, there being reasonable indications of an improper use of this action. Likewise, the modifications to the composition of the Board of Directors of the Sunedu are examined, since they would affect the right to impartiality of the resolution body. Finally, it is warned that Law 31520 would violate Law 29158, Organic Law of the Executive Power, since some of its modifications invade areas of competence and organization of the Executive Power.

Keywords

University reform- Judgment of unconstitutionality - Fundamental right to quality education - Constitutional res judicata - active procedural legitimacy

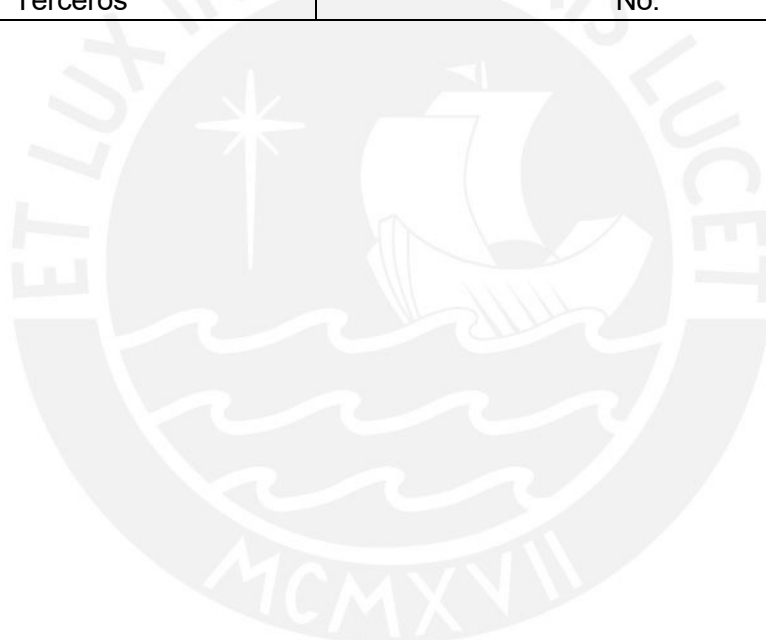
ÍNDICE

PRINCIPALES DATOS DEL CASO	1
I. INTRODUCCIÓN	2
1.1 Justificación de la elección de la sentencia	2
1.2 Presentación del caso y análisis.....	2
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES	3
2.1 Antecedentes	3
2.2 Hechos relevantes del caso	6
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS.....	8
3.1 Problema principal	8
3.2 Problemas secundarios	8
IV. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.....	9
V. CONCLUSIONES	29
BIBLIOGRAFÍA	31
ANEXOS	35



PRINCIPALES DATOS DEL CASO

No. Resolución o sentencia / nombre del caso	Pleno Sentencia 397/2022 Expediente 0008-2022-PI/TC "Caso de la reforma de la Ley Universitaria".
Área(s) del derecho sobre las cuales versa el contenido del presente caso	Derecho constitucional Derecho administrativo (organización del Estado).
Demandante	25% número legal de Congresistas.
Demandado	- Congreso de la República (inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley 31520). - Poder Ejecutivo (inconstitucionalidad del artículo 32 del Decreto Legislativo 1451) ¹ .
Instancia jurisdiccional	Única: Tribunal Constitucional.
Terceros	No.



¹ El informe analiza la demanda de inconstitucionalidad en el extremo referido a la Ley 31520. El extremo referido a la demanda contra el Poder Ejecutivo, por la inconstitucionalidad del artículo 32 del Decreto Legislativo 1451, no se aborda.

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación de la elección de la sentencia

En el 2014, con la aprobación de la Ley 30220, Ley Universitaria (en adelante, la LU) y creación de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria – Sunedu, se inicia el denominado proceso de reforma universitaria, orientado a mejorar la calidad de la educación universitaria, tras años de ausencia de una supervisión estatal que garantizara el derecho fundamental a una educación universitaria de calidad.

En el 2022, con la aprobación de la Ley 31520, Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas, se resta, sin mayor sustento, autonomía a la Sunedu, bajo el argumento de “restablecer” la autonomía universitaria, lo que supondría una contrarreforma, al debilitar la supervisión estatal; y, por ende, el derecho fundamental que debe garantizar. Sin embargo, a juicio del Tribunal Constitucional (en adelante, el TC)², la Ley 31520 es constitucional, resolviendo infundada la demanda de inconstitucionalidad presentada en su contra por 33 congresistas, los que se presume que, más que buscar que se declare fundada su demanda, promovían la confirmación de la constitucionalidad de la Ley 31520.

1.2 Presentación del caso y análisis

Mediante Sentencia 397/2022, el TC declara infundada la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31520 presentada por el 25% del número legal de congresistas. Entre otros argumentos, sostiene que tales modificaciones recaen en el ámbito de la libre configuración del legislador. Además, revierte de constitucionalidad la modificación del Consejo Directivo (en adelante, el CD) de la Sunedu que permite que lo integren representantes de universidades, al interpretar que estos, cuando asumen dicho cargo, se constituyen independientes y neutrales.

Siendo que algunas de estas modificaciones contradecirían parámetros de validez constitucional contenidos en sentencias del TC, así como en tratados, se sostiene

² Expediente 00008-2022-PI/TC.

que la Ley 31520, al menos, debió ser declarada parcialmente inconstitucional. Igualmente, se advierte que las modificaciones orgánicas que la Ley 31520 efectúa a la Sunedu son contrarias a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, la LOPE). Además, se analiza la legitimidad activa de los congresistas demandantes, pues el uso “antifuncional” que estos hacen de la acción de inconstitucionalidad evidenciaría la estrategia política para validar la contrarreforma.

II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES

2.1 Antecedentes

- La Constitución de 1979 señalaba que “... Toda persona natural o jurídica tiene derecho de fundar, sin fines de lucro, centros educativos...” (artículo 30); y, que “... Las universidades nacen por ley. Son públicas o privadas, según se creen por iniciativa del Estado o particulares...” (artículo 31).
- En 1983 se emite la Ley 23733, Ley Universitaria, que crea la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), conformada por los rectores de las universidades públicas y privadas, entre los cuales elegían a su presidente, encargándosele, entre otras funciones, emitir opinión favorable para la creación de nuevas universidades.
- En 1993 se aprueba la actual Constitución cuyo artículo 18 habilita a las entidades privadas a promover universidades, señalando que las condiciones para autorizar su funcionamiento se fijan por ley.
- En 1995, con Ley 26439, se crea el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu), como órgano autónomo de la ANR, integrado por cinco ex rectores (tres elegidos por universidades públicas y dos por privadas). Se le transfiere la competencia exclusiva de autorizar o denegar el funcionamiento provisional de nuevas universidades privadas, así como su funcionamiento definitivo al término del plazo de cinco años³.
- En 1996 entra en vigencia el Decreto Legislativo 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, que fija el marco para que particulares funden

³ En el caso de las universidades públicas, al crearse por ley, se requería de la aprobación del estudio de factibilidad de la Conafu y la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.

universidades con fines de lucro⁴. A partir de esta regulación, que incentiva la inversión privada, la creación de universidades privadas aumenta, generando un impacto en su gobernanza. Así, al 2014, se contaba con 145 universidades, más del doble del total que había en 1993⁵.

- En el 2006, se emite la Ley 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. Esta, transfiere la competencia para evaluar filiales universitarias del Conafu al órgano operador del Sineace (Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria -CONEAU).

- En el 2008, el TC emite la Sentencia recaída en el Expediente 0017-2008-PI/TC, que declara inconstitucional la Ley 28564 (2005), Ley que deroga la Ley 27504⁶ (2001) y restituye el tercer párrafo del artículo 5 de la Ley Universitaria⁷ (en adelante, “Caso filiales”). Al respecto, el TC declara la “existencia de un estado de cosas *inconstitucional de carácter estructural* en el sistema educativo universitario.” Asimismo, “*dispone la creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial y supervisada eficientemente por el Estado, que cuente, entre otras, con la competencia para 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.*” (Fundamento 219).

- En el 2012, se emite la Ley 29971, que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas; y, de sus filiales, por cinco años. De acuerdo

⁴ Su artículo 2 establece que: “Toda persona natural o jurídica tiene el derecho a la libre iniciativa privada, para realizar actividades en la educación. Este derecho comprende los de fundar, promover, conducir y gestionar Instituciones Educativas Particulares, con o sin finalidad lucrativa.”

⁵ Alban da cuenta de ello (2022, p.3). Asimismo, refiere cómo la ANR se fue integrando por los nuevos rectores de universidades privadas, los que excedieron en cantidad a los de las universidades que venían operando con anterioridad. Lo grave que advierte Alban es que un voto de una universidad no licenciada, de escaso nivel, valía igual que el de una que sí lo estaba y que era de la minoría.

⁶ “Ley que regula la creación de filiales universitarias (fuera del ámbito departamental de la sede) y otorga facultades adicionales a la ANR”. Esta, autorizaba a las universidades creadas por Ley y a las que hayan obtenido resolución de autorización de la Conafu, a crear filiales previa opinión favorable de la ANR.

⁷ El TC coincide con los demandantes (5000 ciudadanos) en que la Ley 28564, al prohibir la creación de filiales fuera del departamento de la sede, contraviene los derechos de acceso a la educación universitaria, libre iniciativa privada y libertad de empresa (Fundamento 30).

con Benavidez et al. (2016, p. 162), tal moratoria gatillaría el debate sobre la nueva LU⁸.

- En el 2014, se aprueba la LU⁹, creándose la Sunedu y extinguiéndose la ANR y Conafu.
- Tras la aprobación de la LU, se presentan demandas de inconstitucionalidad contra varios de sus artículos por, entre otros, vulnerar la autonomía universitaria. El TC acumula tales demandas por conexidad¹⁰ resolviendo, el 10 de noviembre del 2015, declararlas infundadas (“Caso LU”).
- El 21 de diciembre del 2021, la Comisión de Educación del Congreso de la República (en adelante, el CR) emite Dictamen recaído en tres proyectos de ley¹¹ proponiendo el Texto Sustitutorio de la “Ley que restablece la autonomía universitaria y la institucionalidad de las universidades peruanas”. Concluye que las modificaciones que plantea a la LU son concordantes con el artículo 18 de la Constitución, pues se garantiza un adecuado margen de autonomía universitaria.
- El 7 de febrero del 2022, Sunedu interpone acción de amparo contra el CR por el referido Dictamen que propone el Texto Sustitutorio de la ley (Expediente 0893-2022-0-1801-JR-DC-01). Se argumenta que se afectarían las competencias de la Sunedu y la calidad de la educación superior universitaria.
- El 2 de marzo del 2022, el Procurador del CR absuelve el traslado de la demanda de amparo, argumentando que se basa en suposiciones, invadiendo las potestades del CR en su función de legislar.
- El 30 de mayo del 2022, el Poder Ejecutivo observa la Autógrafa de Ley, por atentar contra la imparcialidad y autonomía funcional de la Sunedu al incorporar como miembros de su CD a representantes de universidades; así como por

⁸ La finalidad de la moratoria ya daba cuenta de la problemática que atravesaba la educación universitaria, pues en su artículo 3 señala como finalidad: “Permitir que se replantee la política de la educación superior universitaria, en el marco de un sistema que establezca requisitos de creación y funcionamiento de universidades que garanticen la calidad, investigación y vinculación con las necesidades de desarrollo del país”.

⁹ Queda así derogada la Ley 23733.

¹⁰ Expedientes 0014-2014-P1/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-P1/TC y 0007-2015-PI/TC.

¹¹ Los PL: 697/2021 y 862/2021, del Grupo Parlamentario Renovación Popular; y, 908/2021, del Grupo Parlamentario Perú Libre.

vulnerar los principios constitucionales de separación de poderes y autonomía, al invadir competencias exclusivas del Poder Ejecutivo en tanto iniciativa del CR.

- El 7 de junio del 2022, la Comisión de Educación aprueba el Dictamen de insistencia ante las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley.
- El 13 de julio del 2022, el Pleno del CR aprueba la Autógrafa de Ley que “restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas” (72 votos a favor).
- El 19 de julio del 2022, el CR promulga por insistencia la Ley 31520¹²; y, el Segundo Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima (en adelante, la CSJL), declara fundado el amparo interpuesto por Sunedu y nulo el procedimiento legislativo, ordenando al CR que cumpla las sentencias del TC.
- El 2 de setiembre del 2022, 33 congresistas interponen demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31520¹³, la cual es admitida por el TC con Auto del 15 de setiembre del 2022¹⁴.

2.2 Hechos relevantes del caso

2.2.1 De la Ley 31520

Su objeto es restablecer la autonomía e institucionalidad de las universidades. Su artículo 2, modifica la LU¹⁵:

¹² Se publica el 21 de julio del 2022.

¹³ También demandan la inconstitucionalidad del 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, en lo que respecta a la modificación que aprueba a la Octava Disposición Complementaria Final de la LU, que regula los representantes de las universidades ante órganos colegiados. Mediante tal modificación, se indica que en aquellas normas que mencionan a la ANR como la encargada de designar o proponer a los representantes de las universidades, ahora debe entenderse que se refiere a los rectores de las universidades públicas y privadas. Los demandantes sostienen que con tal modificación, han quedado inconstitucionalmente discriminadas de su composición las universidades privadas asociativas que no contemplan en sus estatutos la autoridad de rector. Para fines de este informe esta parte de la demanda no es analizada.

¹⁴ Expediente 00008-2022-AI.

¹⁵ Asimismo, el artículo 3 de la Ley 31520 deroga la Primera Disposición Complementaria Final de la LU que regulaba los mecanismos de fomento para mejorar la calidad del servicio educativo

- Elimina del **artículo 1**¹⁶ la referencia al cierre de universidades y al Minedu como rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación universitaria.
- Elimina del **artículo 12** la calificación de Sunedu como organismo técnico especializado adscrito al Minedu, y la califica como ente autónomo.
- Elimina del **artículo 15** la función de Sunedu de licenciar facultades, escuelas y programas de estudios, así como de normar y supervisar sus condiciones básicas de calidad (en adelante, CBC).
- Modifica el **artículo 17**, incluyendo tres representantes de universidades en el CD de Sunedu; eliminando la selección de sus integrantes vía concurso público; flexibilizando sus perfiles; y, disponiendo que entre estos se seleccione a quien lo preside¹⁷.
- Modifica el **artículo 20** a fin de indicar que el Superintendente es elegido entre los miembros del CD (ya no por el Minedu).

2.2.2 Presentación de demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31520

Los demandantes sostienen que vulnera la cosa juzgada constitucional al desconocer las resoluciones expedidas por el TC: 000017-2008-AI/T; 00014-2014-PI/TC; 00016-2014-PI/TC; 00019-2014-PI/TC y 00007-2015-PI/TC Acumulados¹⁸; y, 000023-2014-PI/TC¹⁹. Sostienen también que se ha eliminado la vía del concurso público para acceder al CD de la Sunedu.

2.2.3 Contestación del apoderado del CR

Solicita que se declare infundada pues, entre otros, la Ley 31520 no desconoce las sentencias del TC y, si bien este confirmó la constitucionalidad de los artículos

a cargo de las universidades públicas; y, a través de su Segunda Disposición Complementaria Final, restituye el funcionamiento del Sineace.

¹⁶ Objeto de la ley.

¹⁷ En concordancia con esta modificación, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31520 regula el plazo de designación de los nuevos integrantes del CD de la Sunedu y su instalación.

¹⁸ "Caso filiales"

¹⁹ "Caso LU"

modificados, ello no implica que las modificaciones sean inconstitucionales. Asimismo, señala que en la nueva conformación del CD solo 3 de 7 miembros son representantes de universidades (minoría).

2.2.4 Pronunciamiento del TC que declara la constitucionalidad de la Ley 31520

El 20 de diciembre del 2022, los magistrados Morales, Pacheco, Gutiérrez, Domínguez y Ochoa, resuelven infundada la demanda de inconstitucionalidad en todos sus extremos, por no vulnerar el derecho a una educación de calidad, ni contravenir pronunciamientos previos del TC.

2.2.5 Voto singular

El Magistrado Monteagudo, en discrepancia, declara 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 LU.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1 Problema principal

¿Las modificaciones que la Ley 31520 introduce a la LU contravienen la cosa juzgada constitucional respecto del modelo de supervisión estatal que garantiza una educación universitaria de calidad?

3.2 Problemas secundarios

1. ¿Los congresistas que demandaron la inconstitucionalidad de la Ley 31520 contaban con legitimidad procesal activa?
2. ¿La nueva conformación del CD de la Sunedu atenta contra la línea jurisprudencial del TC en cuanto a los alcances del derecho a un juez imparcial como garantía del debido proceso?
3. ¿Cuando la Ley 31520 elimina la adscripción de la Sunedu al Minedu y la recalifica como organismo autónomo, contraviene la LOPE?

IV. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

Problema principal

¿Las modificaciones que la Ley 31520 introduce a la LU contravienen la cosa juzgada constitucional respecto del modelo de supervisión estatal que garantiza una educación universitaria de calidad?

Los congresistas que demandaron la inconstitucionalidad de la Ley 31520 argumentan en su petitorio, entre otros, la afectación de la cosa juzgada constitucional por contravenir sentencias del TC. Específicamente, sostienen que dicha ley atenta contra la sentencia recaída en el “Caso filiales” que interpreta la supervisión de la calidad de la educación; y, contra la sentencia que confirmó la constitucionalidad de la LU.

Al respecto, el artículo 81 del CPC establece que las sentencias del TC en 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”. Desde el ámbito jurisdiccional, el alcance de la cosa juzgada pareciera restringir la potestad de los jueces, en especial, a partir del término *cosa juzgada constitucional* que acuñó el TC en su sentencia recaída en el proceso competencial (Exp.006-2006-PC/TC²⁰) para calificar una sentencia judicial firme (“cosa juzgada”), como aquella que es conforme a sus sentencias y precedentes vinculantes.

Así, el TC anula diversas sentencias judiciales con calidad de “cosa juzgada” por no guardar concordancia con la “cosa juzgada constitucional”²¹. Sin embargo, autores como Monroy (2008, pp. 157-216) critican el impacto de la Sentencia 006-2006-PC/TC en la potestad jurisdiccional, al sostener que no había fundamento para prohibirles a los jueces no apartarse de una sentencia de inconstitucionalidad. Así, disienten del TC cuando, entre otros, este sostiene que ningún acto/poder podría apartarse de una interpretación o precedente suyo pues lo tornaría inconstitucional dándole a la cosa juzgada judicial una “*inmutabilidad de segundo nivel*”.

²⁰ En este proceso competencial entre el Poder Ejecutivo (Mincetur) y Judicial, el TC cuestiona la cosa juzgada de tales sentencias recaídas en procesos de amparo que declararon inaplicables normas aplicables a los casinos y tragamonedas, cuya constitucionalidad había sido ratificada por el TC. Al respecto, el TC interpreta que la cosa juzgada constitucional regulada en el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución, que señala que ninguna autoridad puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, se refiere a la “*cosa juzgada constitucional*”.

²¹ Ello sería concordante con el artículo VII del Título Preliminar del CPC, que indica que los jueces interpretan y aplican las leyes conforme la interpretación de las resoluciones del TC.

Por otra parte, desde el ámbito legislativo, la implicancia de la cosa juzgada constitucional vendría dada por la supresión de los efectos de una ley declarada inconstitucional por el TC, al quedar expulsada del ordenamiento por no ser conforme a la Constitución. Sin embargo, tal alcance no podría interpretarse como “veto” al legislador en cuanto a que no pueda volver a legislar en el futuro en el mismo sentido a la ley expulsada. Así, bien podría volver a emitir una ley similar, la cual tendría plenos efectos (en tanto no se derogue, se inaplique en un caso concreto vía control difuso²² o, vía un nuevo control concentrado, el TC confirme su inconstitucionalidad). Así, los congresistas cuentan con un amplio margen de deliberación, basado en el principio democrático que subyace a la emisión de leyes.

En este aspecto, resalta la distinción que hace el TC (Exp.00022-2011-PI/TC) entre una resolución judicial y una ley. Mientras que la primera se trata de un acto sujeto a deliberación o razonamiento jurídico, el cual, si no está debidamente motivado, se invalida, la segunda es un acto de autoridad en el ejercicio de una función representativa, sustentada en una mayoría, donde descansa su legitimidad.

Por ello, es difícil sostener que una sentencia del TC pueda “limitar” al legislador de renovar su legislación en un determinado sentido, amparado en dicha libre y legítima configuración de la ley. Sobre esta configuración, Silva y Villeda (2011, p. 178) señalan que: “(...) no puede ser equiparada a una mera discrecionalidad administrativa, sino a una **auténtica libertad política** de realización de contenidos normativos.” Este amplio margen estaría reconocido por la Constitución cuando establece que los congresistas no son responsables por sus votos y que el CR deroga, modifica o interpreta las leyes²³. Por tanto, vigencia y constitucionalidad de una ley resultan conceptos diferenciados²⁴. Esta posición, sin embargo, no sería compartida por algunos autores como Landa (2018/2023, pp. 75 y 200-201) quien no solo atribuye a una sentencia de inconstitucionalidad la potestad para dejar sin efectos una ley declarada

²² El artículo 138 de la Constitución establece que los jueces prefieren la norma constitucional por sobre la legal en caso de incompatibilidad.

²³ Artículos 93 y 102.1 de la Constitución.

²⁴ Ello se constata en la realidad, en que se aprecian leyes que no se ajustan a una determinada interpretación del TC o incluso, que sean contrarias a algún precepto constitucional. Es el caso por ejemplo de la reciente Ley 31810 que modificó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo a fin de, excepcionalmente, permitir a la Presidenta de la República salir del territorio nacional y realizar el despacho presidencial por medio digital. Dicha excepción, no está prevista en la Constitución, que establece en su artículo 15 que en ausencia del Presidente lo reemplazan, en forma sucesiva, el Primer y Segundo Vicepresidente.

inconstitucional²⁵ (*fuerza de ley activa*), sino también la de no poder ser dejada sin efecto por ley posterior (*fuerza de ley pasiva*) ni ser desconocida por ninguna autoridad.

Dentro del debate sobre los efectos vinculantes de las sentencias constitucionales en la potestad legislativa, Viver (2013, pp. 13-44) introduce matices. Sin negar la supremacía interpretativa del TC, asiente que el legislador pueda legítimamente apartarse de sus interpretaciones **bajo determinadas circunstancias**²⁶. Así, se justificaría la reiteración legislativa ante cambios en la realidad social o de orden jurídico. Es decir, este apartamiento exige al legislador aportar **nuevos argumentos** a la interpretación constitucional (*“dialogar con ella”*)²⁷. Tal sería la postura que, de acuerdo a Viver (2013, p. 30), tendría una de las Salas del Tribunal Constitucional Federal Alemán, que acepta tal flexibilidad en concordancia con los principios de democracia y creatividad responsable del legislador para adaptarse a los cambios del entorno²⁸. Sin embargo, para que la Sala pueda reconsiderar su interpretación, exige de parte del legislador fundamentos que sustenten tal apartamiento basado en cambios fácticos o jurídicos.

Bajo estas reflexiones en cuanto a los alcances de la cosa juzgada constitucional en la potestad legislativa se opina que, el que el TC haya confirmado la constitucionalidad de la LU, no limita al CR, en el marco de tal potestad, a modificarla. Sin embargo, corresponde determinar si tales modificaciones contradicen preceptos constitucionales.

Al respecto, el TC al resolver la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31520 sostiene que las modificaciones a la LU no contienen un mandato o prohibición constitucional, siendo ámbitos de regulación propios de la esfera de discrecionalidad del legislador. Si bien se concuerda en cuanto a que no hay una vulneración directa a la Constitución, se considera que el TC obvia en su argumento que en la Sentencia recaída en el proceso de inconstitucionalidad “Caso filiales”, se fijó el estándar del deber de

²⁵ Ello es en virtud de los artículos 103 y 204 de la Constitución. El artículo 103 señala, entre otros, que una ley queda sin efectos por sentencia que declara su inconstitucionalidad; y, el 204, que, al día siguiente de la publicación de tal sentencia, la norma queda sin efecto.

²⁶ Un ejemplo de cambio de precedentes del TC, se puede apreciar en lo que se refiere a los tribunales administrativos y su potestad para efectuar control difuso. En una primera sentencia (0371-2004-AA/TC), el TC declaró como precedente vinculante que estos podían inaplicar una ley contraria, de fondo o forma, a la Constitución. Este precedente es luego modificado (04293-2012-PA/TC), que deja sin efecto el control difuso administrativo por interpretar que es una facultad exclusiva y excluyente del Poder Judicial y TC.

²⁷ A tales argumentos, Viver (2013, p. 39) denomina *“motivos de constitucionalidad”*. Como ejemplos, el autor menciona cambios en la interpretación de tratados, cambios legislativos en materias conexas, entre otros.

²⁸ La otra Sala en cambio, sostiene Viver (2013, p. 30) es más estricta y no admite que el legislador pueda a través de una nueva ley reiterar el contenido de una declarada inconstitucional.

supervisión de la calidad de la educación exigido al Estado por el artículo 16 de la Constitución (...*El Estado...supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación*).

Por ello, tal mandato constitucional abstracto de supervisión, a partir de una interpretación del máximo intérprete de la Constitución, se habría visto concretizado, pasando así de lo “constitucionalmente posible” a lo “constitucionalmente prohibido”. Ello lleva entonces a determinar si las modificaciones de la Ley 31520, indirectamente, vulneran la Constitución.

En el “Caso filiales” el TC, contrastando lo que venía ocurriendo con la (baja) calidad de la educación universitaria, declara el “estado de cosa inconstitucional en la educación universitaria peruana”²⁹ y fija criterios mínimos que debe cumplir una supervisión estatal para garantizar que se cumplan los fines de una educación universitaria de calidad. Es decir, **constitucionaliza el régimen de supervisión estatal de la calidad de la educación universitaria**. Tales criterios, que se convierten, así, en parámetros de control constitucional -por lo que **no podrían ser vaciados de contenido por el legislador**- se refieren a que esta supervisión:

- Es de carácter irrenunciable y permanente;
- No se asemeja a un control interno, sino a uno externo *ex ante* y *ex post* (de modo que no se desvincule de tales fines); y,
- Está a cargo de una superintendencia especializada imparcial y autónoma. Esta última, además, no puede estar exenta de una supervisión del Estado.

De la revisión de las modificaciones introducidas por la Ley 31520, algunas (aunque no se concuerde con sus alcances), entrarían dentro del ámbito de libre configuración del legislador, tales como eliminar del artículo 1 de la LU la referencia al Minedu como rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación universitaria o incluir dentro del CD a un representante de los Colegios Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales. Otras en cambio, se considera que no resisten el parámetro de control de constitucionalidad fijado por el TC, como son:

²⁹ Tal declaración se da a partir del análisis que el TC realiza de la institucionalidad de la ANR y Conafu; y, la constatación del bajo nivel de la calidad de la educación superior universitaria en el país, en particular desde que privados pueden promover universidades con fines de lucro (“Caso filiales”). A partir de ello y del rol cumplido por la ANR y Conafu en el marco de tal deber, declara un estado de cosa inconstitucional de carácter estructural en el sistema educativo universitario. El TC concluye que tales autoridades **no habían ejercido constitucionalmente la competencia para autorizar el funcionamiento de universidades y filiales**.

- Incluir en el CD de la Sunedu a representantes de universidades, por acercarse a un control interno que no garantiza la plena imparcialidad del colegiado; y,
- Eliminar de la competencia de Sunedu el licenciar facultades, escuelas y programas de estudio, así como el normar y supervisar sus CBC; y suprimir la referencia al cierre de universidades, por no guardar concordancia con un control irrenunciable y permanente.

Cabe resaltar que el TC equivocadamente sostiene que suprimir tales competencias de licenciar, normar y supervisar las CBC, no vulnera el derecho a una educación universitaria de calidad (en adelante, el DEUC), pues “se llevarán a cabo conforme se regula en el artículo 11 de la Ley 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la calidad educativa”. Ello desconoce que el procedimiento de licenciamiento de facultades y programa de estudio a cargo de Sunedu consistía en evaluar las CBC para determinar si podían impartir el servicio educativo³⁰; mientras que la acreditación, a cargo del Sineace, es un procedimiento posterior y complementario. Este último, fomenta la autoevaluación para verificar el cumplimiento de resultados de aprendizaje, y no es obligatorio, salvo para determinadas carreras³¹. Por tanto, suprimir tal competencia, configura un retroceso, particularmente grave en programas como el de medicina³².

- Calificar a Sunedu como ente autónomo sin adscripción.

³⁰ Sobre la base de indicadores y medios de verificación, por ejemplo, la tasa de admisión que refleje selectividad para garantizar perfil del ingresante deseado, existencia de personal docente calificado; cumplimiento de protocolos de seguridad en laboratorios, infraestructura y equipamiento indispensable; porcentaje mínimo de docentes que realizan investigación; cumplimiento de ratio máximo de estudiantes por tutor de prácticas.

³¹ Así, el literal c) del artículo 11 citado por el TC señala que la acreditación es el “*reconocimiento público y temporal de la institución educativa, área, programa o carrera profesional que voluntariamente ha participado en un proceso de evaluación de su gestión pedagógica, institucional y administrativa.*”

³² Sunedu, tras el avance del procedimiento de licenciamiento institucional, inició el licenciamiento de programas de estudios, siendo el de pregrado de medicina el primero priorizado debido al aumento de la oferta de facultades y la baja calidad en la formación de sus profesionales. Zegarra (2019) da cuenta del problema de la formación médica en el país, lo cual se ve reflejado en los bajos promedios del Examen Nacional de Medicina. Tal procedimiento de licenciamiento de programas de pregrado de medicina ya contaba con un Modelo aprobado por el CD de la Sunedu. Actualmente, ante la eliminación de esta competencia, la **Sunedu “exhorta” a las universidades a trabajar en la calidad de los programas de medicina** (Comunicado del 2 de febrero del 2023).

Por lo expuesto, se discrepa de la Sentencia 397/2022 (Exp. 00008-2022-PI/TC) cuando generaliza que las modificaciones que Ley 31520 introduce a la LU recaen en la discrecionalidad del legislador por no ser materia regulada en la Constitución³³. Resulta significativo lo advertido por el Magistrado Monteagudo en su voto singular en cuanto a que en toda esta sentencia el TC cita al artículo 16 de la Constitución solo una vez, de manera literal, sin usarlo como parámetro de validez constitucional de la Ley 31520.

Asimismo, se observa que el Dictamen (sustento de la Ley 31520) no presenta **nuevos argumentos**³⁴ que justifiquen la flexibilización del modelo de supervisión. Más bien, reitera los sostenidos por quienes demandaron la inconstitucionalidad de la LU, demanda declarada infundada por el TC por un **entendimiento inconstitucional de la autonomía universitaria**. Sobre este mal entendimiento, cabe citar a Bassa y Aste (2019, p. 207) cuando resaltan, como una línea argumental del TC de Chile, el reconocer al derecho a la educación y su debido resguardo, como límite a la autonomía universitaria.

Tampoco se advierte que el marco jurídico que habilita la creación de universidades con fines de lucro haya cambiado; ni que la problemática del bajo nivel educativo esté superada. Si bien se han dado mejoras desde la creación de la Sunedu³⁵, la problemática que llevó al TC a declarar un estado de cosa inconstitucional en la educación universitaria y fijar parámetros para garantizar su calidad, sigue latente. Estos, además, se fundamentan en tratados de derechos humanos ratificados por el Perú³⁶ (ver anexo 2), los que la Ley 31520 contradeciría por incumplir obligaciones

³³ Paradójicamente, el TC va a desestimar la nueva demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31520 (presentada por más de 5 mil ciudadanos), “*por cuanto existe cosa juzgada*”, en referencia a la Sentencia 397/2022, lo que impide la admisión de una nueva demanda contra disposiciones que han sido materia de análisis y votación. Solo considera que, al artículo 1 y Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31520 impugnada, no les alcanza la cosa juzgada.

³⁴ Es más, en el dictamen no se haya ningún argumento sobre la modificación del artículo 15 de la LU.

³⁵ Sin embargo, como consecuencia del debilitamiento de la supervisión a cargo de la Sunedu, promovido por la Ley 31520, se advierten actualmente retrocesos en la reforma universitaria.

³⁶ La Cuarta DTF de la Constitución establece que las normas relativas a derechos se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados sobre la materia suscritos por Perú.

asumidas por el Estado para el disfrute pleno del DEUC³⁷; y, por transgredir la prohibición de regresividad en materia de DESC³⁸.

Problemas secundarios

- **¿Los congresistas que demandaron la inconstitucionalidad de la Ley 31520 contaban con legitimidad procesal activa?**

El artículo 203 de la Constitución incluye una lista taxativa de los facultados a interponer una acción de inconstitucionalidad, entre los que están el 25% del número legal de congresistas, es decir, un mínimo de 33. Para Montoya (2015, p. 67), si este mínimo requerido se excediera y sobrepasara el de la mayoría parlamentaria, entonces lo que correspondería es que la ley no sea sometida a un proceso de inconstitucionalidad sino que, en el propio fuero legislativo, se apruebe su modificación y/o derogación. Se desprende así que esta legitimidad se sustenta en una minoría congresal.

Justamente Brage (2014, pp. 211-212) enfatiza que esta legitimación se otorga a una minoría derrotada, recalcando que no se trata de “*continuar la lucha político-partidista*” sino de proteger los derechos de las minorías parlamentarias. Entonces, si bien nada impide que un congresista del partido mayoritario pueda suscribir una demanda de inconstitucionalidad contra una ley aprobada por su bancada; o, que habiendo votado a favor, reconsidere su postura y suscriba tal demanda, no es acorde a la razón de ser de esta garantía que tal situación excepcional sea la regla, como ocurrió con la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31520 presentada por 33 congresistas.

Para analizar la legitimidad de dicha demanda, se destacan dos elementos: i) el sentido del voto de los demandantes; y, ii) la oportunidad de su presentación. Respecto del primero, todos los demandantes votaron a favor de la Ley 31520, es decir, convinieron que se modifiquen los artículos de la LU por, según argumentaron, atender contra la autonomía universitaria. Sin embargo, suscriben la demanda de inconstitucionalidad en contra de tales modificaciones por, según sus “contraargumentos”, afectar el DEUC. Esta falta de coherencia es más notoria en aquellos demandantes “autores/coautores”

³⁷ El mismo TC señaló que parte de esta obligación del Estado peruano es *la de generar las condiciones orgánicas o institucionales que permitan alcanzar estos objetivos* (Fundamento 6 STC 04104-2013-PC/TC).

³⁸ Por ello, se concuerda con la CSJL en cuanto a que resulta irrazonable flexibilizar estándares adoptados por la LU, pues lo razonable sería que sus modificaciones optimicen la protección del DEUC.

de los proyectos de ley que sustentaron la Ley 31520 y/o “miembros de la Comisión de Educación” que consistentemente votaron a favor de: i) su Texto Sustitutorio (Primer Dictamen); ii) la Autógrafa observada (Segundo Dictamen - por insistencia)³⁹; y, iii) la Autógrafa de ley en el Pleno del CR (sesión virtual del 13 de julio - por insistencia). Además, son los mismos que votaron en contra de la reconsideración de la votación por insistencia del Pleno del CR⁴⁰.

En cuanto a la oportunidad, la demanda se presentó el 2 de setiembre del 2022, a menos de dos meses de vigencia de la Ley 31520, sin haber, en este lapsus, un evento que explique el recular de los congresistas, pero sí uno que afectaba la aplicabilidad de tal ley. Este hecho se produce el 19 de julio del 2022, cuando la CSJL declara fundado el amparo presentado por Sunedu contra el Dictamen de su Texto Sustitutorio, resolviendo **nulo el procedimiento legislativo orientado a su aprobación**⁴¹.

Gráfico 1.- Línea de tiempo



Elaboración propia.

³⁹ La única excepción es la de la congresista Heidy Juárez que votó en contra de la Ley. Ver anexo 3 adjunto.

⁴⁰ Esta reconsideración la presenta la congresista Heidy Juárez el mismo 13 de julio del 2023.

⁴¹ Ello es en lo referido a los PL 697/2021-CR, 862/2021-CR y 908/2021-CR. El juez constitucional señala que la posibilidad de su no aprobación se había agotado y la amenaza a la afectación al derecho se había convertido en real pues el proyecto de ley se había aprobado en el Pleno del CR. Al respecto, se es de la opinión que la presentación de tal acción de amparo no correspondía, en concordancia con la jurisprudencia del TC sobre que no procede el amparo contra proyectos de ley. En esa misma línea, la Corte Constitucional de Colombia entiende que esta *no puede juzgar la calidad del debate parlamentario*, en respeto, entre otros, al principio de autonomía del CR (Sentencia C-109 de 2023).

Ambos elementos, sentido del voto y oportunidad de la demanda, dan indicios de un indebido uso de la acción de inconstitucionalidad. Esto es, “**confirmar**” la **constitucionalidad de Ley 31520**; y, en consecuencia, dejar sin efecto la sentencia judicial que declaró fundado el amparo en su contra⁴². No es de extrañar por ello que, al revisar el contenido de esta demanda, los argumentos de los congresistas aluden a los de la CSJL.

Con tal confirmación, **se impide que la Ley 31520 sea sometida a control difuso**, lo cual el TC “se preocupa” en resaltar como “corolario final” de su sentencia⁴³. Además, le permite desestimar posteriores demandas de inconstitucionalidad por recaer en idéntica ley, como ha ocurrido con la presentada por más de 5000 ciudadanos (febrero 2023)⁴⁴.

En ese sentido, corresponde determinar si esta “encubierta” finalidad, además de maniobra política, sustenta un abuso de derecho o fraude a la ley. Sobre la primera figura, Priori (2008, p. 330), al analizar el artículo 3 del Código Procesal Civil, que regula el derecho de acción, lo critica por indicar que tal derecho es irrestricto y no admite límites. A entender de este autor, dicho artículo debe ser interpretado en concordancia con el artículo 103 de la Constitución, que señala que no se ampara el abuso del derecho, pues, de lo contrario, podría resultar un abuso de derecho procesal.

Se concuerda con Priori sobre que el derecho de acción, como todo derecho, no es ilimitado, máxime en el derecho procesal constitucional, donde prima el interés público. Sin embargo, en el caso de la legitimidad activa que se analiza, se considera que su

⁴² Esto fue alertado por la Sunedu en un comunicado de su CD publicado en su página web: **“Estamos ante una situación insólita, en la que un grupo de congresistas presenta una demanda ante el TC con la expresa intención de perder...Lo que este recurso -en apariencia desconcertante- busca es retorcer el ordenamiento jurídico peruano: que el TC desestime su demanda. De esa manera, pretenden lograr que los mandatos del Poder Judicial queden sin efecto”**. (Negrita agregados).

⁴³ Citando al artículo VII del Título Preliminar del CPC que señala que los jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad ha sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad.

⁴⁴ En febrero del 2023, el TC recibe la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31520 presentada por 9,853 ciudadanos (Registro 0003-2023-PI/TC). Sin embargo, el TC la declara improcedente por existir cosa juzgada respecto del artículo 2 y la Primera y Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31520. Anteriormente, la Defensoría del Pueblo, a través de la Defensora encargada (Eliana Revollar), había presentado también una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31520 (diciembre 2022), la cual el TC la declara igualmente improcedente respecto del artículo 2 y la Primera y Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31520, por cuanto existe cosa juzgada (Exp. 00013-2022-PI/TC). Adicionalmente, requiere que la demanda (en lo que respecta a la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 3) sea ratificada por el nuevo Defensor del Pueblo (Josué Manuel Gutiérrez) elegido por el CR.

límite no vendría por tal artículo 103. Así, si bien la demanda es admisible desde el punto de vista formal, el daño que su ejercicio causa⁴⁵, resolviéndose infundada, es complejo de sustentar, pues la sentencia que pone fin a un proceso de inconstitucionalidad, viniendo del máximo órgano intérprete de la Constitución, no puede ser descrita, *per se*, como causante de daño.

De otro lado, el fraude a la Ley parte de la apariencia de legalidad de un acto amparado en una norma, en doctrina denominada “*de cobertura*”, como argucia para eludir una prohibición o mandato regulado en norma “*defraudada*”⁴⁶. Aplicando esta figura a la legitimidad activa de los 33 congresistas, se presume que, mediante la norma de cobertura, que sería la Constitución que regula la legitimidad del 25% del número legal de congresistas, se buscaría eludir la sentencia judicial que declaró fundado el amparo. Sin embargo, tal elusión solo cabría con un pronunciamiento del TC que confirme la constitucionalidad de la Ley 31529, dejando sin efecto el control difuso⁴⁷.

Por tanto, no calza calificar esta legitimidad activa bajo la cobertura plena de alguna de estas figuras, dada la necesaria participación del TC resolviendo infundada la demanda. Así, sin desconocer que hay elementos de abuso de derecho, ya que se demanda con un fin distinto al de la pretensión⁴⁸; como de fraude a la ley, pues habría ánimo de defraudar la sentencia judicial, la interrogante es: **¿Los congresistas cuentan con derecho ilimitado para accionar una demanda de inconstitucionalidad como maniobra política para confirmar una ley que aprobaron en su fuero?** Bajo el principio general de derecho de buena fe, se opina que no.

⁴⁵ Solo se puede hablar de Abuso de Derecho cuando, en su ejercicio, se causa un daño a otro, a pesar de que ese ejercicio puede resultar impune en el derecho positivo por no aparecer limitado ese modo de ejercitar el derecho (Cuentas, p. 473).

⁴⁶ Un ejemplo es el caso del divorcio de la esposa del presidente de Guatemala que quiso registrarse como candidata presidencial. El Registro de Ciudadanos declaró improcedente su inscripción por fraude a la ley, considerando que el divorcio (acto lícito) tuvo como finalidad evadir la prohibición constitucional que impide a los parientes del presidente en funciones presentarse como aspirante para sucederle (norma eludida) (ver Expediente 2906-2011 de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala). Martínez (2007) recopila los alcances que diversos autores le dan, entre ellos, Vial del Río quien señala que está constituido por “aquellos procedimientos en sí lícitos o en maniobras jurídicas a veces ingeniosas, que tienen la apariencia de legalidad y que, sin embargo, permiten realizar lo que la ley prohíbe o no hacer lo que la ley ordena.”

⁴⁷ Al mantenerse dentro del ordenamiento jurídico la ley, vía control difuso ya no podría ser inaplicada pues el TC ha declarado su constitucionalidad. Ello, es en concordancia con el CPC: “*Los jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad.*”

⁴⁸ Priori (2008) asimila el abuso del derecho al ejercicio de un derecho pero con una finalidad no acorde con la que el ordenamiento regula. El artículo 4 del Código Procesal Civil regula expresamente el abuso del derecho de acción.

El Magistrado Ochoa, sobre esta legitimidad, manifestó en una entrevista (RPP, 26 de diciembre del 2022) que el TC no puede actuar en función de intenciones, ni presumir la mala fe. Se concuerda con aquel sobre que se presume la buena fe. No obstante, tal presunción es *juris tantum*. Bien indica la Corte Constitucional de Colombia que los derechos y garantías no pueden contar con un carácter absoluto, pues ello sería *incompatible con una vida en sociedad* (Sentencia C-225/17). En nuestra Constitución, la referencia a la buena fe está implícita en el numeral 8 del artículo 139 cuando señala que, ante un vacío o deficiencia de la ley, corresponde que el órgano jurisdiccional aplique los principios generales del derecho.

Cabe advertir que el magistrado Monteagudo, en su Voto Singular, describe esta conducta procesal como *altamente cuestionable*, dando cuenta que el apoderado de los 33 congresistas demandantes en la audiencia pública reconoció que estos estaban a favor de la Ley 31520. Para Abad (2023, p. 24), validar esta conducta de la parte demandante configura un **fraude procesal** avalado por la mayoría del TC.

En consecuencia, el sentido del voto, la oportunidad de la demanda, más lo expresado por el apoderado, configurarían indicios razonables de una mala fe procesal, por **un uso antifuncional de la garantía constitucional**⁴⁹. Así, la Real Academia Española (2023, definición 3) define lo legítimo como “auténtico, cierto, verdadero y genuino”, postulados que subyacen en una conducta de buena fe, que esta legitimidad activa adolece.

A pesar de ello, el TC declaró admisible la legitimidad activa de estos 33 congresistas, calificándola de “atípica”⁵⁰ sin mayor sustento ni en el auto de admisibilidad ni en la sentencia. Esta admisibilidad permite corroborar lo señalado por Priori (2008, p.341) sobre que la realidad demostraría que la presunción del principio de buena fe resulta insuficiente, en tanto demanda la regulación de situaciones concretas en las que se advierta un abuso de derecho.

⁴⁹ Eduardo Alferillo (2014, 203) indica que se configura la mala fe cuando: “el sujeto tiene conocimiento o tiene el deber de conocer determinada situación (...) relevante para el derecho a la luz de las particularidades propias de cada acto jurídico, cuya utilización antifuncional el ordenamiento jurídico reprueba.” Asimismo, concluye que la mala fe es independiente del dolo y de la culpa, y que su configuración basta para justificar la nulidad, condenar el resarcimiento de los daños que genere o impedir la plenitud del ejercicio antifuncional de un derecho (2014, 214). (Subrayados agregados).

⁵⁰ Fundamento 19 del Voto del Magistrado Gutiérrez

Por tanto, es recomendable que vía interpretación futura del TC (¿qué mejor que su jurisprudencia para dar contenido a partir de un caso concreto?)⁵¹ que se establezca que, de advertirse indicios de un uso antifuncional de una acción de inconstitucionalidad de parte del 25% de número legal de congresistas, debiera declararse improcedente.

➤ **¿La nueva conformación del CD de la Sunedu atenta contra la línea jurisprudencial del TC en cuanto a los alcances del derecho a un juez imparcial como garantía del debido proceso?**

La Ley 31520 modifica la conformación del CD de la Sunedu de modo tal que, de estar integrado por el Superintendente, un representante del Concytec con nivel no menor de director general y cinco miembros seleccionados por concurso público con opinión favorable del Consejo Nacional de Educación (dos docentes de universidades públicas y uno de una universidad privada, sujetos a los requisitos del artículo 17.2.1⁵²; y dos personalidades sujetas a los requisitos de los artículos 17.2.2⁵³ o 17.2.3⁵⁴); pasa a integrarse por representantes de diferentes entidades, incluidas las universidades.

Esta nueva composición, ya no sujeta a concurso público, se conforma por **siete (7) representantes: dos (2) de universidades públicas que cuenten con rector; uno (1) de universidades privadas con rector; uno (1) del Concytec; uno (1) del Sineace; uno (1) del Minedu; y, uno (1) del Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú. Además, las cualificaciones que se aplican a sus integrantes se flexibilizan⁵⁵.**

⁵¹ Así por ejemplo, si bien la Constitución reconoce la legitimidad activa de los colegios profesionales, en materia de su especialidad (203.8), **el TC ha interpretado** que tal legitimidad requiere que el hecho contenido en la ley impugnada tenga algún efecto exclusivo en el ámbito de la región en la que tal colegio desarrolla sus actividades. **De lo contrario, señala, no tiene sentido otorgarle legitimidad activa.** Esta interpretación la efectúa en la Resolución que admite a trámite la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Decano del Colegio de Abogados de Lima contra la Ley 29182 (Expediente 0001-2009-PI/TC).

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

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

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

⁵⁵ Los miembros del CD deben contar con grado de doctor, pero ya no se exige que sea obtenido de manera presencial; y, tener experiencia en docencia y gestión universitaria, pero sin requerirse un mínimo de años, ni que haya sido docente principal o cuente con investigaciones o publicaciones en revistas científicas indexadas.

Sobre esta recomposición, pese a no ser materia regulada en la Constitución, basta recurrir a la interpretación del TC sobre lo que supone un **control externo objetivo e imparcial** para descartar que el CD de la entidad pública a cargo de supervisar la calidad de la educación universitaria incluya a representantes de las instancias a supervisar.

Al respecto, el TC reconoció que el derecho a la imparcialidad del juez se compone de un aspecto subjetivo, así como uno objetivo⁵⁶. El primero está relacionado con la imparcialidad del juez frente a las partes y al resultado del proceso. El segundo está vinculado con la estructura normativa e/o institucional, la que debe desterrar toda duda razonable sobre su imparcialidad. Este último se sustenta en la “teoría de la apariencia” desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que exige que los tribunales inspiren imparcialidad en el marco de una sociedad democrática pues “incluso las apariencias pueden revestir importancia.” (fundamento 103) Es decir, el componente estructural no debiera ser percibido como fuente potencial de influencia o presión. Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 8.1, reconoce la independencia e imparcialidad del juez como presupuesto del debido proceso⁵⁷.

Bajo este entendimiento, el TC (“Caso filiales”) determinó que la composición de la ANR-Conafu evidenciaba “una estructura que *no aparenta* una suficiente objetividad” (fundamento 106). Es decir, vulneraba el derecho constitucional de toda persona a la imparcialidad del juez⁵⁸ en su componente objetivo. Asimismo, en el “Caso LU”, manifestó que la supervisión de la calidad universitaria para que sea eficaz “naturalmente debe ser externa a las propias casas de estudio a evaluar” (fundamento 137); y, llevada a cabo por “organismos que no se encuentren vinculados ni directa ni indirectamente con las entidades evaluadas” (fundamento 167).

En ese sentido, recomponer la composición del CD de la Sunedu incluyendo a representantes de universidades conlleva a una presumible/potencial pérdida de objetividad de este colegiado. Asimismo, menoscaba el tecnicismo e independencia del cargo de director pues, de privilegiar el mérito (cinco miembros elegidos por concurso público, con perfil altamente especializado que exigía una conducta intachable reconocida públicamente), se pasa a preponderar la confianza (cinco miembros

⁵⁶ “Caso filiales”.

⁵⁷ Resultando significativo lo manifestado por la Corte Interamericana sobre que la imparcialidad conlleva a que “*el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio.*”

⁵⁸ Incisos 2 y 3 del artículo 139 de la Constitución.

designados por las entidades que representan, con un perfil menos especializado sin exigencia de una conducta públicamente intachable).

Siendo que la regulación del CD -previa modificación- era compatible con los criterios del TC para atender la problemática de la crisis de la calidad educativa universitaria, se concuerda con lo afirmado por el magistrado Monteagudo sobre que el solo acercamiento al estado de cosas inconstitucional constituye un retroceso en materia educativa. Si bien este magistrado indica que la Ley 31520: “no puede ser asimilada con exactitud a los niveles de la normativa que le dio la tarea de supervisión a la ANR y al Conafu” (Voto Singular, numeral 35), concluye que ello **no le resta inconstitucionalidad**.

Esta pérdida de objetividad es más preocupante en la educación universitaria, en la que el equilibrio entre el derecho a la libre iniciativa privada y libertad de empresa⁵⁹, y el DEUC debe estar constantemente resguardado, de modo tal que la creación de universidades con fines de lucro, no menoscabe los fines constitucionales de una educación universitaria de calidad. Sin embargo, algunos defienden la constitucionalidad de la recomposición del CD. Así:

- Para el apoderado del CR no genera riesgo de parcialidad ya que la representación universitaria no es mayoritaria, obviando que basta sumar un voto a los tres de la representación universitaria para tener control del colegiado [cuatro de siete] lo cual, en un contexto de personas designadas, facilita espacios de “negociación”.
- En el Dictamen, citando a Quiroga, se indica que es contradictorio que otras entidades cuenten con representación universitaria pero la Sunedu no⁶⁰. Esta afirmación es errada, pues tal representatividad en órganos colegiados es válida, siempre que guarde consistencia con la finalidad de la entidad⁶¹. Así, si esta finalidad es supervisar a las universidades, entonces, que el supervisado integre el órgano de gobierno es inconsistente por restarle objetividad.

⁵⁹ Implica crear universidades bajo las reglas del mercado. Conforme la información actualizada por la Sunedu al 6 de octubre del 2023 (revisada el 8 de enero del 2024), en el Perú hay un total de 97 universidades licenciadas, de las cuales 49 son públicas y 48 privadas. De estas, varias son constituidas con fines de lucro (S.A., S.A.C. o S.R.L). De las universidades privadas, cabe destacar que la más antigua es la PUCP, asociación civil sin fines de lucro creada en 1917; y, de las públicas, la más antigua es la San Marcos, creada en 1551.

⁶⁰ Este argumento se encuentra en el informe de Quiroga citado en el Dictamen. Menciona como ejemplos a la JNJ y al JNE.

⁶¹ Por ejemplo, el CD del Concytec cuenta con representantes de universidades públicas y privadas.

- El TC (actual) considera que tal recomposición forma parte de la esfera de discrecionalidad del legislador⁶². Sin embargo, obvia que un CD de la Sunedu, sin integrantes de representantes de universidades, caracteriza el modelo de supervisión estatal constitucionalizado por el TC para garantizar el DEUC.

Es significativo que el TC implícitamente reconozca la inconstitucionalidad inmersa en esta modificación al interpretar en su sentencia que quienes integren el CD de la Sunedu: “[...] deberán constituirse en el ejercicio del cargo como miembros independientes y neutrales debiendo actuar con imparcialidad y sin asumir la representación de ninguna institución [...]” (Punto 2 del Pleno. Sentencia 397/2022). Se desprende entonces que para el TC resulta suficiente una imparcialidad subjetiva o intencional, y que basta el “compromiso” del director para neutralizar cualquier interés personal, contradiciendo, así, la jurisprudencia previa del TC y los tratados internacionales en la materia⁶³.

Ante ello, es pertinente traer a colación lo señalado por De Michelle, citado por Morón (2014, p. 259) en cuanto a que **es el ordenamiento, y no la voluntad espontánea o autocontrol de los servidores**, el que debe establecer los instrumentos para garantizar que los intereses de aquellos no se superpongan al interés público⁶⁴.

- **¿Cuando la Ley 31520 elimina la adscripción de la Sunedu al Minedu y la recalifica como organismo autónomo, contraviene normas de organización y competencia reguladas en la LOPE?**

La LOPE regula la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo como lo dispone el artículo 106 de la Constitución, que establece que **mediante leyes orgánicas se regula la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado** previstas en la Constitución. Esta ley, vigente desde el 2007, reemplazó a la Ley del Poder Ejecutivo

⁶² “...la composición del CD de Sunedu constituye un aspecto sujeto a la discrecionalidad del legislador, sin que exista ningún mandato constitucional ordenado y ello aplica para el mayor o menor nivel de proximidad respecto de las universidades.” (Fundamento 78).

⁶³ Pero además, tal interpretación cuando señala que los representantes del CD no asumen representación de ninguna institución, es contradictoria con el propio cambio que introduce la Ley 31520 respecto a la composición del CD, pues ahora sus miembros son representantes de entidades.

⁶⁴ Asimismo, Morón, al analizar la regulación de los conflictos de intereses indica que “se debe tener presente que, según ha establecido la psicología experimental existen sesgos inconscientes y no intencionados en los seres humanos que hacen particularmente difícil y muchas veces imposible atender los estándares éticos deseables, introduciendo distorsiones en el momento de decidir” (2014, p. 273).

aprobada por Decreto Legislativo 560 (1990), que no guardaba concordancia con la Constitución (1993), ni con el proceso de descentralización en marcha. Además, no hacía frente a la falta de coherencia que caracterizaba el organigrama del Poder Ejecutivo donde proliferaban entidades con diversos grados de autonomía política y administrativa⁶⁵.

La LOPE atiende tal problemática fijando qué tipo de entidades integran el Poder Ejecutivo, qué supuestos justifican su creación, así como qué normas de organización le aplican⁶⁶. Conforme tal ordenamiento, su artículo 2 dispone que el Poder Ejecutivo está conformado por: 1) la Presidencia de la República, 2) el Consejo de Ministros, 3) la Presidencia del Consejo de Ministros, 4) los Ministerios, y 5) las entidades públicas reguladas en su Título IV. Entre estas entidades, están los organismos públicos especializados, que comprenden a los organismos técnicos especializados (OTE) y a los organismos reguladores. Asimismo, dispone que todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo se encuentran adscritas a un ministerio o a la Presidencia del Consejo de Ministros.

De esta manera, la LOPE fija una tipología *numerus clausus* de las entidades del Poder Ejecutivo según su finalidad, competencias, grados de autonomía y temporalidad⁶⁷, además de prohibir entidades “flotantes”, es decir, sin una relación de adscripción (caso de un organismo público) o dependencia (caso de un programa o proyecto especial) respecto de un ministerio.

⁶⁵ De esto da cuenta su Exposición de Motivos: “*La creación de entidades públicas sin lineamientos ordenadores ha afectado negativamente el desempeño del Estado, al no existir requisitos ordenadores para la creación de organismos, estos han proliferado creándose organismos públicos descentralizados – OPDs en casos donde las funciones podrían ser asumidas por los mismos ministerios generando un mayor gasto y un menor nivel de coordinación sectorial. Asimismo, en algunos casos la poca claridad entre los niveles de responsabilidad entre OPDs y ministerios ha llevado a que no sea posible identificar responsables en el buen o mal desempeño de una política.*”

⁶⁶ El artículo 3 de la LOPE establece que en toda entidad del Poder Ejecutivo: 1. Las normas de organización y funciones distinguen aquellas que son sustantivas de aquellas de administración interna; y establecen la relación jerárquica de autoridad, responsabilidad y subordinación que existe entre las unidades u órganos de trabajo. 2. Los órganos de línea ejercen las funciones sustantivas y su estructura no incluye unidades de administración interna. 3. Son funciones de la administración interna las relacionadas con actividades tales como planeamiento, presupuesto, contabilidad, organización ..., entre otras. 4. Las funciones de administración interna se ejercen en apoyo al cumplimiento de las funciones sustantivas. Están referidas a la utilización eficiente de los medios y recursos materiales, económicos y humanos que sean asignados.

⁶⁷ Si uno revisa el proceso de elaboración de la LOPE, este artículo incluía un “otras expresamente señaladas por la Ley”, lo que fue retirado justamente para fijar su carácter de *numerus clausus*.

Igualmente, otorga flexibilidad al Poder Ejecutivo para que, dentro de tal tipología y reglas, fije su organización según sus prioridades, como responsable, por mandato constitucional, de conducir la Política General de Gobierno⁶⁸. Así, el cómo se organiza el Poder Ejecutivo para ejecutar sus intervenciones públicas⁶⁹ (qué entidad crea, fusiona, cambia de adscripción, etc.) recae en el **ámbito orgánico**, bajo su iniciativa. Tal iniciativa no es arbitraria, sino sujeta a reglas y principios que rigen el diseño organizacional⁷⁰ bajo el control ex ante de la Secretaría de Gestión Pública y sin afectar el **ámbito material** que comprende las competencias determinadas por ley (principio de legalidad)⁷¹.

Bajo estas consideraciones, en el 2014 el Poder Ejecutivo remitió al CR el Proyecto de Ley (PL) mediante el cual crea a la Sunedu como OTE adscrito al Minedu, con el objeto de verificar el cumplimiento de las CBC para brindar el servicio educativo universitario⁷². Dicho PL se incluyó como parte del Texto Sustitutorio de la LU aprobado por la Comisión de Educación, el cual recayó sobre 55 PL relacionados con la reforma universitaria. De este total, aquel fue el único de iniciativa del Poder Ejecutivo, en concordancia con lo dispuesto en la LOPE respecto de que la *creación de un OP se aprueba por ley a iniciativa del Poder Ejecutivo* (artículo 22).⁷³

⁶⁸ Conforme se señala en el Reglamento que regula las políticas nacionales (DS 029-2018-PCM), es el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un periodo de Gobierno, bajo la dirección del Presidente de la República, la cual debe ser presentada por el/la Presidente/a del Consejo de Ministros al CR, conforme a lo dispuesto en la Constitución.

⁶⁹ Sentencia del TC recaída en el Expediente 0090-2004-AA/TC: “El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa”.

⁷⁰ Recogidos en la LOPE, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y los Lineamientos de Organización del Estado (Decreto Supremo 054-2018-PCM y modificatorias)

⁷¹ Es bajo esta diferenciación que la LOPE faculta al Poder Ejecutivo a aprobar la fusión de OP (creados por ley) mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Así, si un OP “A” se fusiona por absorción a un OP “B”, sus competencias y funciones reguladas por ley se mantienen vigentes, a pesar de que el OP A se haya extinguido, correspondiendo, a partir de la fusión, ser ejecutadas por el OP “B” absorbente.

⁷² Contó con el sustento técnico y legal para la creación de una entidad pública, la opinión técnica previa favorable de la Secretaría de Gestión Pública (Rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública) y el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. En la Exposición de Motivos, se sustenta como necesidad de la reforma: i) la situación de la educación universitaria y de la ANR y Conafu como autoridades encargadas de la supervisión de la calidad de la educación universitaria; ii) el deber constitucional regulado en el artículo 16 de la Constitución de supervisar la calidad de la educación universitaria; y, iii) la rectoría del Minedu sustentada en la LOPE y en la Ley 28044, Ley General de Educación.

⁷³ Salvo diferencias puntuales, el texto propuesto por el Poder Ejecutivo es íntegramente recogido en el Capítulo II de la LU. Por ejemplo, la composición del CD propuesta por el Poder Ejecutivo incluía a un representante del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con un nivel no menor a director general y a cinco ciudadanos seleccionados por concurso público. En el texto de la LU, tal composición se modifica en el sentido de cambiar al representante del MEF por uno del

Sobre los aspectos orgánicos relacionados a la creación de la Sunedu, el PL reguló, entre otros, lo concerniente a su:

- **Calificación:** Su tipología como OTE atendió a la necesidad de contar con un organismo altamente especializado y con un “alto grado de independencia funcional” para cumplir con su objeto, con arreglo a su ley de creación, tal y como caracteriza la LOPE a este tipo de entidad pública (artículos 31 y 33). Así, tal calificación garantiza la independencia funcional, administrativa, económica y financiera de la Sunedu.
- **Adscripción**⁷⁴: Se adscribe al Minedu dado el alineamiento de políticas públicas sectoriales entre el OTE a crearse y dicho ministerio rector del sector educación. Justamente Minedu, ejerciendo su rectoría, es el que propone crear la Sunedu en el marco de la reforma para el aseguramiento de la calidad de la educación universitaria, que comprendía al licenciamiento como uno de sus pilares⁷⁵.

Ambos aspectos orgánicos, como la rectoría del Minedu, fueron reconocidos por el TC (“Caso LU”⁷⁶) como acordes con la normativa, sin afectar la autonomía universitaria. No obstante, bajo esta supuesta afectación, la Ley 31520 los modifica. Así, por un lado, la recalificación de la Sunedu a “ente autónomo”, “extrayéndola” del Poder Ejecutivo por su supuesta dependencia al Minedu, asigna una categoría organizacional que no existe en nuestro ordenamiento. Equivocadamente, en el Dictamen, se le equipara con una suerte de conversión a organismo constitucionalmente autónomo, lo cual solo podría proceder vía reforma constitucional⁷⁷.

Concytec y la referencia a cinco ciudadanos se reemplaza por cinco miembros seleccionados mediante concurso público (dos docentes provenientes de universidades públicas y uno de una universidad privada).

⁷⁴ Tirado (2011, p. 108), señala que la adscripción “es una forma de tutela administrativa, que implica la supervisión del cumplimiento de sus actividades pero no una relación de subordinación jerárquica... su finalidad es asegurar el cumplimiento de las funciones de la entidad, en la medida que el Ministerio le compete realizar acciones tales como la aprobación del presupuesto e instrumentos de gestión de la entidad, la planificación y ejecución de sus tareas habituales y la realización de proyectos de carácter institucional.”

⁷⁵ El Minedu aprueba la Política Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación. Se debe tener en cuenta que la LOPE dispone que las políticas nacionales conforman la política general de gobierno y son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

⁷⁶ El TC no concuerda con los demandados sobre su concepción respecto de la autonomía universitaria, en la que se considera que esta se ve afectada por la adscripción de Sunedu al Minedu, la cual equiparan con dependencia política. En ese sentido, descarta que la adscripción de un OP suponga dependencia.

⁷⁷ Pero aun cuando se promoviera una reforma constitucional dándosele categoría de organismo constitucionalmente autónomo, se considera que no podría apartarse de los Lineamientos dictados por el Minedu, como rector de la política educativa, en aquello que le compete. Por ello,

Tampoco corresponde asimilársele con una “autoridad administrativa independiente”, como indica el TC, pues tal figura no existe en la estructura del Estado peruano la cual, a nivel nacional, se compone por los organismos constitucionalmente autónomos y ciertas entidades reconocidas constitucionalmente denominadas por Landa (2018/2023 p. 104) “entidades administrativas de relevancia constitucional”⁷⁸; así como por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial⁷⁹.

Sin embargo, para el TC es válido que el CR cree una tipología que no responde a ninguna que contempla la Constitución ni la LOPE. Ello, no solo genera un mal precedente, sino que desvirtúa el ordenamiento y normas de organización que la LOPE dispone. Esta falta de comprensión de la organización del Poder Ejecutivo se evidencia, además, cuando el TC valida que la Ley 31520 restituya la estructura orgánica del Sineace, compuesta por tres órganos operadores extintos por disposición de la LU⁸⁰. Es decir, valida que el CR imponga al Poder Ejecutivo la estructura orgánica que debe tener uno de sus OTE, sin ningún sustento técnico que justifique su diseño organizacional, ni legal, pues tales “órganos operadores” no guardan correspondencia con los órganos de un OTE.

Por otro lado, la eliminación de la referencia a su adscripción al Minedu desconoce que, cuando la LOPE dispone que todo OP está adscrito a un ministerio o a la PCM, subyace el mecanismo de responsabilidad política que recae en los ministros como medio de control parlamentario frente al Presidente de la República⁸¹. Así, cada ministro es responsable político del sector o sectores bajo su conducción (artículo 25 de la LOPE).

la figura que más se ajusta a la razón de ser de la Sunedu, en el marco de la normativa organizacional del Estado, es la de OTE adscrito al Minedu, como originalmente estaba regulado en la LU.

⁷⁸ Estas entidades, refiere Landa, no llegan a gozar de los atributos de los organismos constitucionalmente autónomos y pueden ser de relevancia constitucional directa, tales como los Colegios Profesionales, las Universidades, la Academia de la Magistratura como parte del Poder Judicial y de relevancia constitucional indirecta, respecto de las cuales la Constitución se refiere de manera innominada como, por ejemplo, las entidades que garantizan las prestaciones de salud y pensiones.

⁷⁹ Y a nivel regional y local por los gobiernos regionales y las municipalidades.

⁸⁰ La LU declaró en reorganización al Sineace, con la derogación del Capítulo II del Título I y los Títulos II (“órganos operadores del Sistema”), III (“Del IPEBA”), IV (“Del CONEACES”) y V (“CONEAU”) de la Ley 28740, y otorgó un régimen transitorio hasta que se apruebe la ley para su reforma a propuesta del Poder Ejecutivo (la cual no se llegó a aprobar). Tal régimen transitorio vino funcionando mediante un Consejo Directivo *ad hoc* a cargo de garantizar la continuidad del organismo.

⁸¹ El artículo 132 de la Constitución dispone que el CR hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza.

Además, a pesar de que se elimina del artículo 1 de la LU la referencia del Minedu como rector de la política nacional de aseguramiento de la calidad de la educación universitaria, no se le puede desvincular a la Sunedu de tal rectoría, pues dicha política, conforme dispone la LOPE respecto de las políticas nacionales, es de cumplimiento obligatorio para todo el aparato estatal. Tal política, aprobada por Decreto Supremo 012-2020-MINEDU, reconoce a Sunedu como la encargada de regular el sistema universitario a cargo de los procesos de licenciamiento, supervisión y fiscalización⁸². Asimismo, la LU establece que:

- Las políticas, estrategias y CBC que apruebe el CD de la Sunedu, guardan **concordancia con las políticas y lineamientos técnicos que apruebe Minedu**⁸³.
- Dicta normas y procedimientos **para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del sector educación en su competencia**⁸⁴.

Por tanto, las modificaciones que aprueba la Ley 31520, que afectan aspectos orgánicos de la Sunedu, como la rectoría del Minedu, contravienen directamente la LOPE, norma que forma parte del bloque de constitucionalidad; y, por ende, indirectamente a la Constitución pues se integra al parámetro de validez constitucional⁸⁵.

Asimismo, al recaer en aspectos de iniciativa del Poder Ejecutivo (pues se considera que la iniciativa no debiera agotarse en la creación del OTE sino extenderse a sus modificaciones⁸⁶), debieron ser planteadas conforme al principio de colaboración entre

⁸² Cabe resaltar que, en la Octava Disposición Complementaria Final de la LU, modificada por el artículo 32 del Decreto Legislativo 1451, cuando se regula la representación de las universidades ante órganos colegiados, se reconoce de manera expresa al Minedu en su calidad de ente rector de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria. Tal disposición ha sido declarada constitucional por el TC justamente en el marco de la sentencia objeto de este informe, en el extremo de la demanda por parte de los 33 congresistas contra el artículo 32 del mencionado Decreto Legislativo.

⁸³ Artículo 19 de la LU.

⁸⁴ Artículo 22 de la LU.

⁸⁵ El artículo 78 del CPC establece que el TC, para validar la constitucionalidad de una norma, además de la constitución, considera "(...) las leyes que, por remisión expresa de la constitución, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de derechos fundamentales de la persona." Por ello, el parámetro de control no solo lo constituye la Constitución sino también las leyes orgánicas que, como la LOPE; regulan competencias y funciones de un Poder del Estado y por tanto fijan un límite a la ley.

⁸⁶ Es interesante el caso colombiano, en el cual la Corte Constitucional de Colombia interpreta que aquellas leyes que modifiquen la estructura de la administración nacional (que por mandato constitucional están sometidas a ley de iniciativa gubernamental exclusiva), tales como las que crean, suprimen o fusionan ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, etc., requieren de la presentación de un proyecto de ley por parte del gobierno nacional o de lo contrario es necesario su aval (Sentencia C-043 de 2023). Ello mismo aplica a las modificaciones que se quieran efectuar a leyes de iniciativa gubernamental (Sentencia C-510/19).

Poderes, lo cual no se dio, pues la Ley 31520 se aprueba por insistencia, sin considerar ninguna de las observaciones del Poder Ejecutivo.

V. CONCLUSIONES

En el Estado, reformar es hacer mejor lo que se viene haciendo a fin de generar valor público, logrando bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades y expectativas de las personas. Tratándose del servicio educativo, tal calidad, además, garantiza un derecho fundamental. Por ello, la Constitución no solo reconoce a la educación como derecho fundamental, sino que dispone como deber del Estado el supervisar su calidad, pues su prestación (de calidad) constituye un fin social imprescindible para el desarrollo humano.

Sin embargo, el bajo nivel de la calidad de la educación universitaria, imperante durante el modelo de supervisión a cargo de la ANR-Conafu, determinó que el TC (2008), vía sentencia de inconstitucionalidad, reconociera que estas instancias habían renunciado a cumplir con tal mandato constitucional, fijando criterios mínimos que garanticen su cumplimiento efectivo. Es decir, constitucionaliza un modelo de supervisión como parámetro de validez constitucional.

Si bien el CR está legitimado para modificar/derogar las leyes que aprueba, su libre configuración no debiera vaciar de contenido tales parámetros fijados por el TC. Por tal motivo, aquellas modificaciones aprobadas por la Ley 31520 que, sin mayor argumento, restan competencias a la Sunedu (al suponer una renuncia de potestades supervisoras), como recomponen su CD (al atentar contra el derecho a un juez imparcial), vulnerarían la cosa juzgada constitucional cuando establece que una supervisión de calidad es irrenunciable y similar a un control externo ex ante y posterior.

Igualmente, aquellas que califican a la Sunedu como ente autónomo y la “desadscriben” del Minedu, no solo no guardarían concordancia con la cosa juzgada constitucional (pues el TC ratificó que adscripción no es dependencia ni vulnera la autonomía universitaria), sino que contradecirían la LOPE, norma de desarrollo constitucional que regula las competencias y organización del Poder Ejecutivo.

Por lo expuesto, no obstante el TC haya “confirmado” la constitucionalidad de la Ley 31520, cabe asimilarla con una **contrarreforma**, validada con un uso antifuncional de la legitimidad activa que la Constitución otorga al 25% del número legal de congresistas

para interponer una demanda de inconstitucionalidad. Ello evidencia lo frágil de nuestra reforma universitaria, supeditada a la composición cambiante de las fuerzas políticas del CR, como a la del propio TC.



BIBLIOGRAFÍA

- Abad Yupanqui, S. (2023). Constitución y procesos constitucionales. Estudio introductorio, legislación, jurisprudencia e índices. Palestra.
- Alban Peralta, W. (2022). A propósito de la reciente aprobación del “Proyecto de ley que reestablece la autonomía universitaria”. Entrevista de Gonzáles, C. *Derecho & Sociedad* (58), 1-10.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/issue/view/1785>
- Alferillo, Pascual, E. (2014). La “Mala fe” en Argentina y Perú. *Advocatus* (30), 187-214. <https://doi.org/10.26439/advocatus2014.n030>
- Bassa Mercado, J. & Aste Leiva, B. (2019). Autonomía universitaria: configuración legislativa de su contenido constitucional. *Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca*, 17 (1), 89-232.
- Benavidez, M., Chávez, C. & Arellano, A. (2016). La construcción política e institucional de la reforma universitaria: Los casos del Perú y Ecuador. En: Cueto, Santiago, edit., *Innovación y calidad en educación en América Latina*. Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE e Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP), 155-162.
- Brage Camanzano, J. (2014). La acción peruana de inconstitucionalidad. *Pensamiento Constitucional* (19), 207-230.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/12525/13086>
- Chalco Salgado, J. (2017). Principio democrático y la facultad reglamentaria de la república. Serie Magíster Volumen (216). Universidad Andina Simón Bolívar, 109 p.
- Congreso de la República del Perú (2006), Ley 28740, Ley del sistema nacional de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa.
(2007), Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
(2014), Ley 30220, Ley Universitaria.

- (2021a), Dictamen recaído en los Proyectos de ley 697/2021-CR, 862/2021-CR y 908/2021-CR por el que se propone el Texto Sustitutorio, la “Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas”. Comisión de Educación Juventud y Deporte. Periodo Anual de Sesiones 2021-2022.
- (2021b), Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional.
- (2022a), Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31520.
- (2022b), Dictamen de insistencia ante las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley recaída en los Proyectos de ley 697/2021-CR, 862/2021-CR y 908/2021-CR por el que se propone el Texto Sustitutorio, la “Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas”. Comisión de Educación Juventud y Deporte. Periodo Anual de Sesiones 2021-2022.
- (2022c), Ley 31520, Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad a las universidades peruanas.

Constitución Política del Perú (1993).

Corte Constitucional de Colombia. (2017) Sentencia C-225/17.

(2023a). Sentencia C-043 de 2023

(2023b) Sentencia C-109 de 2023.

Cuentas Ormachea, E. (1997). El abuso del Derecho. *Derecho PUCP*, (51), 463-484.
<https://doi.org/10.18800/derechopucp.199701.016>

Chalco Salgado, José (2017). Principio democrático y la facultad reglamentaria de la república. En: Serie Magíster Volumen 216. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar

Landa Arroyo, C. (2023). *Derecho procesal constitucional*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Martín Tirado, R. (2011). El concepto de entidad pública en el ordenamiento jurídico peruano y su incidencia en el régimen de organización de la administración pública. *Derecho & Sociedad* (36), 103-119.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13218/13829>

- Martínez Cohen, R. (2007). El error, la simulación, el fraude a la ley y el abuso de un derecho en el derecho tributario chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* (29), 351-378. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512007000100011>
- Ministerio de Educación. (2020). Decreto Supremo N° 012-2020-MINEDU. Aprueba Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva.
- Monroy Gálvez, J. (2008). Poder Judicial vs Tribunal Constitucional. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* (10), 157-216.
- Montoya Chávez, V; Quispe C. & Chilo E. (2015). El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia (1996-2014). *Colección "Procesos Constitucionales"*. Ramos C. (dir.) Centro de Estudios Constitucionales. Tribunal Constitucional del Perú.
- Morón Urbina, J. C. (2014). "La regulación de los conflictos de intereses y el buen gobierno en el Perú". En: *Ius et Veritas*, 24 (49), 254-282. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/13629>
- Priori Posada, G. (2008). El principio de la buena fe procesal, el abuso del derecho y el fraude procesal. *Derecho & Sociedad* (30), 325-341. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17419/17699>
- Ochoa Cardich, C. (2022). *Magistrado del TC sobre caso Sunedu: Nos pronunciamos sobre constitucionalidad de la ley, más allá de la intención del Congreso*. Redacción RPP. <https://rpp.pe/politica/judiciales/magistrado-del-tc-sobre-caso-sunedu-nos-pronunciamos-sobre-constitucionalidad-de-la-ley-mas-alla-de-la-intencion-del-congreso-noticia-1455938?ref=rpp>
- Silva García, F. & Villeda Ayala, A. (2011). Libertad de configuración legislativa e irretroactividad de las leyes. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Instituto de investigaciones de la UNAM* (31), 177-210, <http://revistasjuridicas.unam.mx>

Tribunal Constitucional del Perú (2007) Exp. 006-2006-PC/TC. Sentencia: 13 de febrero del 2007.

(2008) Exp. 00017-2008-PI/TC. Sentencia: 15 de junio del 2010.

(2011) Exp. 00022-2011-PI/TC. Sentencia: 8 de julio del 2015

(2013) Exp- 04104-2013-PC/TC. Sentencia: 18 de mayo del 2015.

(2014) Exp. 00014-2014-PI/TC; 00016-2014-PI/TC; 00019-2014-PI/TC y 00007-2015-PI/TC Acumulados. Sentencia: 10 de noviembre del 2015.

(2022) Exp. 0008-2022-PI/TC. Sentencia: 20 de diciembre 2022 (397/2022)

Viver Pi-Sunyer, C. (2013). Los efectos vinculantes de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre el legislador: ¿Puede este reiterar preceptos legales que previamente han sido declarados inconstitucionales? *Revista Española de Derecho Constitucional* (97), 13-44.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/issue/view/2125>



ANEXOS

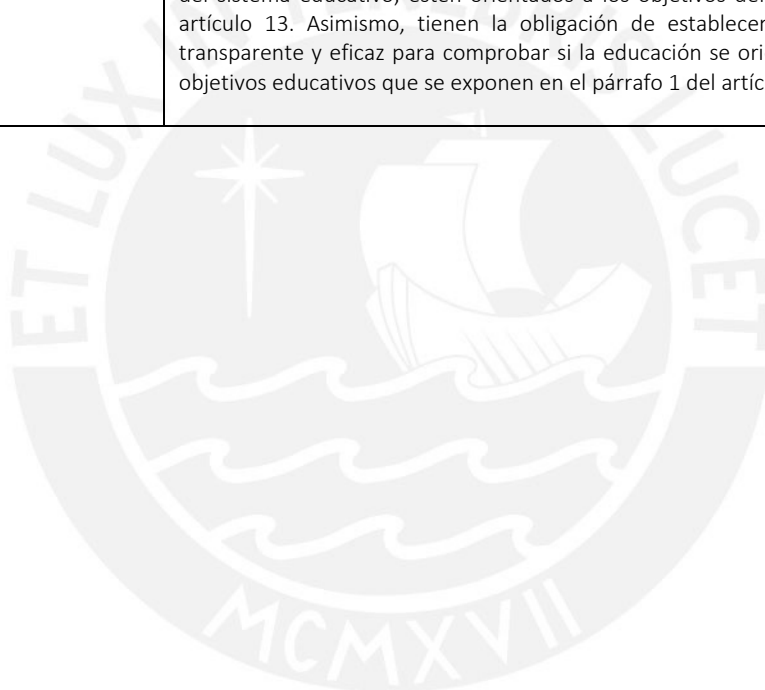
ANEXO 1. Falta de concordancia con la interpretación constitucional del TC

MODIFICACIONES A LA LU APROBADAS POR LEY 31520	INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL QUE SE CONTRADICE
<p style="text-align: center;">Artículo 1 Objeto de la Ley</p> <p style="text-align: center;">1</p> <p>Elimina referencias a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Supervisión y cierre de universidades - Promover el mejoramiento continuo de la calidad educativa - Minedu como rector de la política de aseguramiento de la calidad educativa 	<p>“22. ...La actividad educativa universitaria debe contar con la irrenunciable, eficiente, eficaz y permanente supervisión y fiscalización del Estado.” (“Casofiliales universitarias”)</p> <p>“215. 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...”. (“Casofiliales universitarias”)</p> <p>“138. ... si la finalidad de tal superintendencia es la de asegurar, de modo permanente, la calidad de la educación universitaria, la temporalidad de la licencia y la posibilidad de disponer el cierre de aquellas universidades que no alcancen estándares mínimos de calidad no resultan medidas que puedan ser calificadas como inconstitucionales.” (“Caso Ley Universitaria”)</p> <p>“141. ...el Ministerio de Educación tiene por misión la de “asegurar servicios educativos de calidad”, y, consecuencia, el ente rector encargado de conducir la política del Estado en la materia.” (“Caso Ley Universitaria”)</p> <p>“143. 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.” (“Caso Ley Universitaria”)</p>
<p style="text-align: center;">Artículo 12 Creación de Sunedu</p> <p style="text-align: center;">2</p> <p>Elimina referencias a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sunedu como OTE - Adscripción de Sunedu al Minedu <p>Recalifica a Sunedu como organismo autónomo</p>	<p>“122. ...el legislador creó la SUNEDU, y atendiendo a que la ha dotado de autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, su mera adscripción al ámbito del ministerio del sector al que pertenece la actividad (como en el caso de todas las demás superintendencias creadas por el legislador) no resulta inconstitucional. (“Caso Ley Universitaria”)</p> <p>“145. ...y, por ende, no se comparte aquel alegato de impugnación relacionado con la presunta dependencia política de la SUNEDU respecto del Ministerio de Educación.” (“Caso Ley Universitaria”)</p> <p>“150. ...la adscripción de un organismo a determinado sector no supone dependencia política, técnica o funcional.” (“Caso Ley Universitaria”)</p>
<p style="text-align: center;">Artículo 15 Funciones Generales de Sunedu</p> <p style="text-align: center;">3</p> <p>Elimina referencias a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Licenciar facultades, escuelas y programas - Normar y supervisar las CBC para facultades, escuelas y programas - Revisión periódica de las CBC para filiales, universidades, facultades, escuelas y programas 	<p>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 [SIC 00017-2008-A1/TC], se indicara, sin incidir en los aspectos expresamente proscritos.” (“Caso Ley Universitaria”)</p> <p>“153. 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.” (“Caso Ley Universitaria”)</p>
<p style="text-align: center;">Artículo 17 Consejo Directivo</p> <p style="text-align: center;">4</p> <p>Elimina referencias a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Selección de 5 miembros sean ciudadanos elegidos por concurso público. Ahora los designa entidad que representan. <p>Flexibiliza requisitos para ser director y establece que dos representen a universidades.</p>	<p>105. ...La manera como se encuentra estructurado este sistema, y el hecho de que las decisiones relacionadas con el futuro de las universidades deriven, al mismo tiempo y solamente, de lo que podría denominarse el propio círculo universitario, determina la probable verificación de una tendencia a la falta de objetividad y rigurosidad en su adopción.” (“Caso filiales”).}</p> <p>“137. ... debe tomarse en cuenta que la supervisión de la calidad de la educación universitaria que este Tribunal Constitucional ordenara en su momento, para que sea eficaz, naturalmente que debe ser externa a las propias casas de estudio a evaluar.” (“Caso Ley Universitaria”)</p>
<p style="text-align: center;">Artículo 20 Superintendente de la Sunedu</p> <p style="text-align: center;">5</p> <p>Elimina referencias a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Superintendente sea designado por Minedu. Ahora es elegido entre los miembros del Consejo Directivo 	<p>“169. (...) 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.” (“Caso Ley Universitaria”)</p> <p>“173... el Poder Ejecutivo designa a los Superintendentes de los organismos adscritos a los diferentes sectores (...), y ello no supone una intervención política directa en el ámbito de los mencionados organismos.” (“Caso Ley Universitaria”)</p> <p>“174. De hecho, la Constitución y las leyes no solo garantizan nominalmente la independencia funcional de dichos órganos, sino que los configura con una estructura que hace posible tal independencia. 175. 175. En el caso de la SUNEDU, el Superintendente se integra a un Consejo Directivo conformado por un representante del CONCYTEC, tres docentes y dos ciudadanos seleccionados por concurso público” (“Caso Ley Universitaria”)</p>
<p style="text-align: center;">Primera DCF</p> <p style="text-align: center;">6</p> <p>Se deroga</p> <p>Regulaba mecanismos de fomento para mejorar la calidad del servicio educativo a cargo de las universidades públicas</p>	<p>“214. (...) el monto destinado a la Educación representó tan solo el 6.9% de la totalidad del Presupuesto General de la República 2008, porcentaje que, lejos de incrementarse, ha ido en línea decreciente en los últimos años (2007 - 7.5%; 2006 - 8.3%)^[80]. Y ello, a pesar de que el artículo 16° de la Constitución exige dar prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República, lo que evidentemente debe alcanzarse a la educación en todos sus niveles.” (“Caso Filiales”)</p>

ANEXO 2. Instrumentos internacionales incorporados al derecho nacional

Tratado aprobado por Perú	Derecho a la educación
<p>Declaración Universal de Derechos Humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Adoptada: 1948 ■ Aprobado por Perú: Resolución Legislativa 13282 (1959) 	<p>Artículo 26</p> <p>1. Toda persona tiene derecho a la educación...La instrucción técnica y profesional habrá de ser generaliza; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.</p> <p>2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana...</p>
<p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-PIDESC</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Adoptado: 1966 ■ En vigor: 1976 ■ Aprobado por Perú: Decreto ley 22129 (1978) 	<p>Artículo 2</p> <p>1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, (...) especialmente económicas y técnicas (...), para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 13</p> <p>1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad...</p> <p>2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:</p> <p>(...)</p> <p>c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno...</p>
<p>“Protocolo de San Salvador” (adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos para asegurar los DESC)</p> <p>Adoptado: 1988</p> <p>Aprobado por Perú: Resolución Legislativa 26448 (1994)</p>	<p>Artículo 13</p> <p>1. Toda persona tiene derecho a la educación.</p> <p>2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales...</p> <p>3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:</p> <p>(...)</p> <p>c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados.</p>
<p>Observaciones Generales 13: El derecho a la educación (Artículo 13 PIDESC)</p> <p>Adoptada por: Comité de DESC de la Organización de las Naciones Unidas</p> <p>En: Dic 1999</p>	<p>“1. 1. La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades...</p> <p>6. (...) la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Disponibilidad. (...) cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funciones dependen de numerosos factores...instalaciones sanitarias...agua potable...docentes calificados...materiales de enseñanza... a) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente: i) No discriminación (...); ii) Accesibilidad material, (...) sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo una escuela vecinal) o por medio de la tecnología...; iii) Accesibilidad económica. (...) mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita. a) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) ... b) Adaptabilidad. (...)

Tratado aprobado por Perú	Derecho a la educación
	<p>Apartado c) del párrafo 2 del artículo 13- El derecho a la enseñanza superior</p> <p>17. La enseñanza superior comprende los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, que son comunes a la enseñanza en todas sus formas y en todos los niveles.</p> <p>19. (...) la enseñanza superior "debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno"... no "debe ser generalizada", sino sólo disponible "sobre la base de la capacidad", capacidad que habrá de valorarse con respecto a los conocimientos especializados y la experiencia de cada cual.</p> <p>40. ... La autonomía es el grado de autogobierno necesario para que sean eficaces las decisiones adoptadas por las instituciones de enseñanza superior con respecto a su labor académica, normas, gestión y actividades conexas. Ahora bien, el autogobierno debe ser compatible con los sistemas de fiscalización pública, especialmente en lo que respecta a la financiación estatal.</p> <p><u>Obligaciones jurídicas concretar</u></p> <p>49. Los Estados Partes han de velar por que los planes de estudio, en todos los niveles del sistema educativo, estén orientados a los objetivos definidos en el párrafo 1 del artículo 13. Asimismo, tienen la obligación de establecer y mantener un sistema transparente y eficaz para comprobar si la educación se orienta o no realmente a los objetivos educativos que se exponen en el párrafo 1 del artículo 13.</p>



ANEXO 3. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31520 y sentido del voto

Cuadro 1. Manifiesta incongruencia de congresistas demandantes

Congresista	Autor/Coautor Proyecto de Ley	Vota a favor Dictamen Texto Sustitutorio ¹⁷	Vota a favor Dictamen de Insistencia Autógrafa	Vota a favor de la Ley en el Pleno
Esdras Medida (*)	Autor PL 697/2021-CR	✓	✓	✓
Jorge Montoya	Autor PL 862/2021-CR Coautor PL 697/2021-CR			✓
Waldemar Cerrón (**)	Autor PL 908/2021-CR	✓	✓	✓
Alejandro Muñante	Coautor PL 697/2021-CR y 862/2021-CR		✓	✓
José Cueto	Coautor PL 697/2021-CR y 862/2021-CR		✓	✓
Jorge Coayla	Autor PL 908/2021-CR			✓
Tania Ramírez (**)		✓	✓	✓
Luis Cordero (**)		✓	✓	✓
María Cordero (**)		✓	✓	✓
Alex Paredes (**)		✓	✓	✓

(*) Presidente de la Comisión Educación. (**) Miembro de la Comisión de Educación.

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Cuadro 2.- Comparación del “sentido del voto” en demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30793 y la Ley 31520

Ley 30793, Ley que regula el gasto de publicidad del Estado			Ley 31502, Ley que establece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas		
Congresista suscrite demanda de inconstitucionalidad	Bancada	¿Voto para que se apruebe la Ley?	Congresista suscrite demanda de inconstitucionalidad	Bancada	¿Voto para que se apruebe la Ley?
Marcelo Arioz	PPK	No	Mery Infantes	Fuerza Popular	Si
Carlos Gruber	PPK	No	Tania Ramirez (**)	Fuerza Popular	Si
Ana M. Chotuelianza	PPK	Si	Ana Otazco	Fuerza Popular	Si
Sergio Davis	PPK	No	Victor Flores	Fuerza Popular	Si
Patricia Donaym	PPK	No	Alfonso Aguinaga	Fuerza Popular	Si
Cecilia Flores	PPK	No	Martha Moyano	Fuerza Popular	Si
Guido Lobardi	PPK	No	Georgette Baraban	Fuerza Popular	Si
Jorge Meléndez	PPK	No	Luis Córdova (**)	Fuerza Popular	Si
Alberio Oliva	PPK	Licencia	Edmundo Casero	Fuerza Popular	Si
Jared Sánchez	PPK	No	Arturo Alegre	Fuerza Popular	Si
Juan Sotillo	PPK	Si	Héctor Vescera	Fuerza Popular	Si
Gilbert Violeta	PPK	No	María Córdova (**)	Fuerza Popular	Si
Lidia Montenegro	PPK	No	Alan C. Libertaduni	Fuerza Popular	Si
Eloy Narváez	APP	No	Waltemar Centuri (*) (**)	Perú Libre	Si
Yoshi Llanos	APP	No	Kelly Escobedo	Perú Libre	Si
Tania Pariona	Nuevo Perú	Si	María Ugo	Perú Libre	Licencia
Indira Huíca	Nuevo Perú	No	Guido Belido	Perú Libre	Licencia
Richard Arce	Nuevo Perú	No	Alfredo Pariona	Perú Libre	Si
Horacio Zeballos	Nuevo Perú	No	Elvis Vergara	Acción Popular	Si
Alberto Quintanilla	Nuevo Perú	No	Wilson Soto	Acción Popular	Si
Graciela Carrón	Nuevo Perú	No	Jorge Fariña	No agrupado	Si
Edgardo Lomas	Nuevo Perú	Si	Alex Paredes (**)	Grupo M	Si
Zacarias Lapa	Frente Amplio	Si	Gladys Escobedo	Renovación P.	Si
María Ferrocada	Frente Amplio	Si	Jorge Montoya (**)	Renovación P.	Si
Estrella Bustos	No Agrupados	Si	José Cuervo (**)	Renovación P.	Si
Gina Costa	No Agrupados	No	Alejandro Mutamán (**)	Renovación P.	Si
Alberto de Belaunco	No Agrupados	No	Miguel Coca (**)	Renovación P.	Si
Clayton Galván	No Agrupados	Si	Evras Medina (*) (**)	Renovación P.	Si
José Palma	No Agrupados	No	Yessica Acuña	Ayarza Perú	Si
Lizbeth Rojas	No Agrupados	Si	Enrique Wang	Podemos Perú	Si
Roberto Vieira	No Agrupados	Si	Digna Calle	Podemos Perú	Si
Luis Ylla	No Agrupados	Si	Ulises Juárez	Podemos Perú	No
Vicente Zetabelos	No Agrupados	No	Jorge Coca (*)	Perú B.	Si

(*) Autorizó Casamientos de Privilegio (Ley 30793) (Ley 31520)
(**) Autorizó el Desecho de Intereses para que se apruebe Ley 31520

Fuente: CR. Elaboración propia.



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



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

Normas impugnadas	Parámetro de control
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 CONTROVERSIA

§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

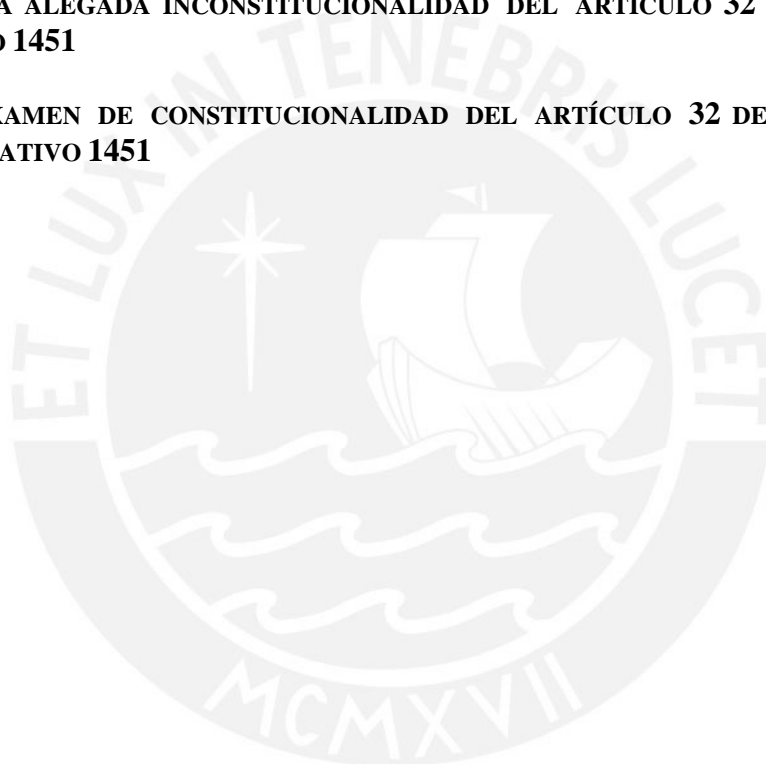
2.5. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 31520, QUE MODIFICÓ LOS ARTÍCULOS 1, 12, 15, 17 Y 20 DE LA LEY 30220

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 los 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 decide 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. PARTICIPE

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-AI/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:

Sentencia 00014-2014-PI/TC y acumulados	
Artículos de la Ley 30220	Ratio decidendi
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	<p>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.</p> <p>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).</p>

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 administración¹.

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,

¹ 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 ⁽²⁾ 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.

² 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 ⁽³⁾, 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

³ 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