

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno

**TITULO: “LA EXCESIVA INTERVENCIÓN DEL JUEZ CONSTITUCIONAL EN EL
DISEÑO DE POLÍTICA DE REFORMA UNIVERSITARIA EN EL PERÚ”**

**Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho
Público y Buen Gobierno**

Autor: Carmen Rocio Noriega Egas

Asesor: Renata Bregaglio Lazarte

Código de alumno: 20078100

2017

RESUMEN

El principal rol que el Estado tiene es asegurar que los bienes y servicios que administra se ejecuten de manera más adecuada y beneficiosa para los ciudadanos, sobre todo asegurando la prestación de los servicios públicos y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

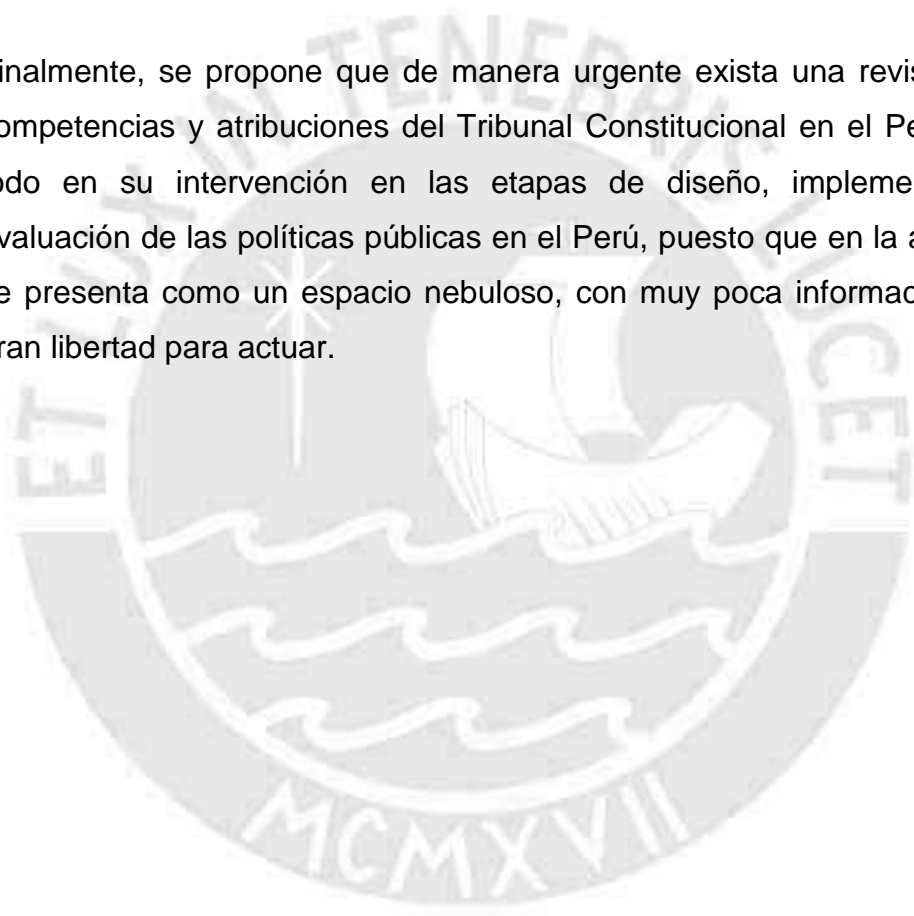
Adicionalmente, no podemos negar que actualmente en el Perú existen serias deficiencias y debilidades institucionales, lo que genera que en muchos casos los asuntos públicos y de interés general, como los servicios públicos, no sean atendidos eficientemente por parte del Estado, sin embargo al encontrarnos en un Estado Constitucional de Derecho no podemos desconocer la división de poderes, que es la base del orden y distribución de funciones en el Estado.

Ahora bien, queda claro que el Tribunal Constitucional en el Perú cumple un rol de primordial importancia en el Estado, entre ellas la protección de los derechos fundamentales. En este sentido, el juez constitucional, se ha constituido como uno de los principales actores en la elaboración y diseño de las políticas públicas en el Perú y a nivel de Latinoamérica, las razones pueden ser diversas. Pueden deberse a temas de gobernanza, de protección de derechos fundamentales, temas financieros, necesidad de determinar parámetros para la protección del Texto Constitucional, entre otros.

Sin embargo no se debería permitir que cumpla funciones que no estarían claramente establecidas en nuestro ordenamiento jurídico y que se extralimiten las competencias de los poderes del estado así se realicen en pro de la defensa y protección de los derechos fundamentales.

En este sentido, en el caso específicamente del diseño e implementación de la Política de Reforma Universitaria en el Perú, es posible notar una excesiva intervención del Tribunal Constitucional, en tanto no solo se limitó a un control de las normas y a la protección del derecho a la Educación Universitaria, es posible afirmar que el Tribunal Constitucional diseñó la Política en su totalidad, estableciendo los principales lineamientos y pautas mediante los cuales el Estado debía actuar para la creación de la mencionada política, concretándose en la Ley Universitaria N°30220.

Finalmente, se propone que de manera urgente exista una revisión a las competencias y atribuciones del Tribunal Constitucional en el Perú, sobre todo en su intervención en las etapas de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en el Perú, puesto que en la actualidad se presenta como un espacio nebuloso, con muy poca información y con gran libertad para actuar.



“LA EXCESIVA INTERVENCIÓN DEL JUEZ CONSTITUCIONAL EN EL DISEÑO DE POLÍTICA DE REFORMA UNIVERSITARIA EN EL PERÚ”

INDICE

1. Marco teórico de la constitucionalización de Políticas Públicas

1.1.El juez constitucional como gestor de Políticas Públicas:

1.1.1. Primer supuesto: Que existan déficits en la atención de los mandatos constitucionales.

1.1.2. Segundo supuesto: Falta de satisfacción o lesión del contenido de un derecho.

1.1.3. Tercer supuesto: Afectación de los mandatos constitucionales

2. Políticas de Educación Universitaria en el Perú

2.1.Marco normativo de la Educación Universitaria en el Perú

2.2.Política de Reforma Universitaria en el Perú

2.3.Ley Universitaria Ley N° 30220

3. Límites a la intervención del juez constitucional en las políticas públicas en materia de educación universitaria

3.1.Excesiva intervención del juez constitucional en la implementación de la actual Política de Educación Universitaria en el Perú

3.2.Los límites que deberían existir en la constitucionalización de políticas públicas en el Perú

“LA EXCESIVA INTERVENCIÓN DEL JUEZ CONSTITUCIONAL EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE REFORMA UNIVERSITARIA EN EL PERÚ”

1. Marco teórico de la constitucionalización de Políticas Públicas

Para abordar el tema de la constitucionalización de políticas públicas, y las implicancias que ello tiene en un determinado ordenamiento jurídico en primer lugar es necesario entender que son las políticas públicas y cuál es su relación con el Estado.

En este sentido, se debe entender a las políticas públicas como: *“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos (...) a fin de resolver de manera puntual un problema definido políticamente como colectivo. Este conjunto de acciones y decisiones da lugar a actor formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos – objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”*¹.

Ahora bien, se puede hacer referencia al concepto de Estado como aquel puede estar ligado al “Estado como institución que formaliza las reglas de juego en los ámbitos que pretende regular, bien sea a través de normas jurídicas o de actos administrativos. Esas reglas se establecen mediante redes de interacción y cooperación y flujos de información entre las organizaciones que componen el Estado”².

En este sentido, el principal rol que el Estado tiene es asegurar que los bienes y servicios que administra se ejecuten de manera más adecuada y beneficiosa para los ciudadanos, sobre todo asegurando la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, la enorme responsabilidad que tiene el Estado no solo en la prestación de estos servicios públicos, sino principalmente en el aseguramiento de la calidad de estos, ello se corrobora con lo

¹Joan Subirats y otros. Análisis de gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel, 2012.

²Ibid

expresado por el Tribunal Constitucional que define los servicios públicos, no solo como aquellos que se constituyen como tal, sino que en la mayoría de casos constituye un derecho fundamental, indispensable para el desarrollo de la dignidad humana³.

Por lo anteriormente mencionado, el diseño e implementación de las Políticas públicas constituye uno a las labores primordiales del Estado, puesto que estas políticas públicas son los medios en los que el Estado logra concretizar los derechos fundamentales, reconocidos en la Constitución.

Por lo tanto, es preciso entender que las políticas públicas son los proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública con finalidad de satisfacer las necesidades de una sociedad⁴, ello puede traducirse en que el Estado materializa los derechos fundamentales a través de las políticas públicas, y debemos poner énfasis que cuando hablamos de “administración” básicamente se estaría haciendo referencia al Poder Ejecutivo ya que se encuentran en el marco de sus competencias, en el caso del Perú se encuentra establecido en el Texto Constitucional, pero básicamente en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo⁵

³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en expediente N° 4232-2004-AA/TC

⁴ Aguilar Villanueva, Luis: *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva, Luis (1996): *La Hechura de las Políticas Públicas*, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México. 1996

⁵ Competencias del Poder Ejecutivo: Artículo 4°.- Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas: 1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno. Política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada. Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política. El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros.

En el caso del Perú, es posible notar que en ocasiones específicas cuando se habla de políticas públicas, del de diseño y gestión a través de un gobierno y una administración pública con finalidad de satisfacer las necesidades de una sociedad, no siempre es a través del Poder Ejecutivo; ya que en específico podemos encontrar otros actores involucrados, como es el caso del Tribunal Constitucional.

1.1.El juez constitucional como gestor de políticas públicas:

Las razones que han llevado a que el Juez Constitucional, se haya constituido como uno de los principales actores en la elaboración y diseño de las políticas públicas pueden ser diversas. Pueden deberse a temas de gobernanza, de protección de derechos fundamentales, temas financieros, necesidad de determinar parámetros para la protección del Texto Constitucional, entre otros.

La doctrina comparada también señala que: *En muchas ocasiones a esto se suma la falta de voluntad de algunos actores para modificar condiciones sociales específicas. En otras palabras y en concordancia con lo dicho antes, la crisis se debe a que existe un déficit de implementación de las acciones del Estado de gran envergadura. Esto indica que no basta la gobernabilidad, entendida como el apoyo político necesario para gobernar⁶.*

Por lo tanto, se puede afirmar que las políticas públicas son: (...) *una manera de satisfacer ciertas obligaciones del Estado con la sociedad en su conjunto, específicamente los derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales. Son, por tanto, un mecanismo para el cumplimiento progresivo del goce efectivo de los derechos humanos, y suponen instrumentos de exigibilidad que permiten a cada ciudadano el ejercicio legítimo ante las acciones u omisiones estatales: “concretan lo que un Estado o una sociedad considera de*

⁶ Sierra C., G. de J. *El juez constitucional: un actor regulador de las políticas públicas. El caso de la descentralización en Colombia*, Bogotá, 101 Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Textos de Jurisprudencia, Serie Maestría, 2009.

*interés público o de interés general. Son el enlace entre el Estado, la sociedad y el ciudadano*⁷

Adicionalmente, según Roth, una política pública se caracteriza por cuatro elementos: “a) intervención de una institución pública, b) percepción de una situación problemática o socialmente relevante, c) definición de objetivos concretos para solucionarla o hacerla manejable, y d) un proceso de implementación y evaluación, que se debe hacer en todas las etapas”⁸.

En tanto, las políticas públicas intentarán solucionar problemas públicos las etapas de las que nos menciona Roth podrá y deberán conjugarse con los diversos actores que la conforman, y es posible que cuando se mencione al Estado como gestor y responsable del diseño e implementación no necesariamente se hable solamente del Poder Ejecutivo, sino además de otros actores como el Tribunal Constitucional. Por lo antes mencionado, es de primordial importancia que se entienda que “las políticas públicas son el resultado de una serie de acciones y decisiones de numerosos actores políticos y gubernamentales”⁹

En este sentido, es posible afirmar que ante las deficiencias del Estado para la atención a temas determinados, que sean de primera necesidad para los ciudadanos, y ante la falta de acciones claras por parte del Estado, el Juez constitucional podría plantear a través de sus resoluciones, propuestas que terminen desarrollando una determinada Política Pública.

Ahora bien, luego de lo mencionado previamente es posible afirmar que adicionalmente pueden existir innumerables las razones por las que el Juez Constitucional puede intervenir en el diseño de una política pública, muchas razones sustentan la legitimidad de la autoridad judicial para intervenir en las políticas públicas ante el déficit mencionado,

⁷Roth D., A.-N. “Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia”, Bogotá, Ediciones Aurora, 2006.

⁸ Roth D., A. N. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, 1a reimpresión, Ediciones Aurora, 2003.

⁹ Pressman, J. L. y Wildawsky, A. (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica.

principalmente porque, el Juez Constitucional tiene la obligación de velar por la materialización de la Constitución, ello es de especial relevancia puesto que, solo a través de la protección de los derechos que en ella se contienen, es posible garantizar el adecuado funcionamiento del Estado en democracia, y es de especial relevancia la protección de los principios constitucionales, puesto que son la base sobre la que se fundamenta los Estados.

En este sentido, Juan Carlos Henao¹⁰ propone tres supuestos ante los cuales es posible que un juez constitucional pueda actuar en el diseño de una determinada Política Pública:

1.1.1. Primer supuesto: Que existan déficits en la atención de los mandatos constitucionales.

Ante el incumplimiento –por el déficit de implementación que afecta la concreción de los derechos–, el juez puede ordenar su restablecimiento allí donde encuentre que son infringidos. Tal como se indicó previamente, ante el incumplimiento por parte del Estado, en el accionar debido ante una determinada necesidad pública (la prestación de un servicio público), y que ésta a la vez recaiga en la afectación de un derecho fundamental; el Juez Constitucional estaría en la obligación de actuar y resolver la implementación de una Política Pública.

1.1.2. Segundo supuesto: Falta de satisfacción o lesión del contenido de un derecho.

Existe un imperativo de orden internacional que obliga a todos los Estados a adoptar y desplegar recursos efectivos para hacer cumplir los derechos. El artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) dispuso que “Cada uno de los Estados partes [...] se compromete a adoptar las medidas [...] especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

¹⁰Henao P., J. C. “De tal Derecho, tal acción”, V Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo. Los procesos ante las jurisdicciones constitucionales y de lo contencioso administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

Por ello, si un Estado incumple, el Juez Constitucional tiene la obligación de imponerle mandatos para subsanar la omisión, y poder poner en protección los derechos fundamentales.

1.1.3. Tercer supuesto: Afectación de los mandatos constitucionales

Es necesario indicar que como poder constituido las cortes también poseen legitimidad, otorgada por la Constitución. Esto implica que, en cumplimiento de sus funciones, la obligación del juez es garantizar el goce pleno de los derechos; la Carta así se lo impone y la legítima para actuar en cumplimiento de ese fin, junto con diversas normas del ordenamiento jurídico. Cuando la autoridad judicial actúa así, solo cumple su misión.

En conclusión, es posible ver que los tres supuestos que nos plantea el autor: Que existan déficits en la atención de los mandatos constitucionales, falta de satisfacción o lesión del contenido de un derecho, y afectación de los mandatos constitucionales; los tres supuestos se encuentran principalmente en el marco de la protección de los derechos fundamentales y a los principios que se encuentran contenidos en la Constitución, labor que le es encomendada al Juez Constitucional. Y que estos supuestos solo estarían desarrollando la función que le corresponde al Juez. Sin embargo, y como veremos más adelante puede que exista un exceso de la intervención de este Juez Constitucional en el diseño e implementación de estas políticas públicas.

A lo largo del texto que se viene desarrollando se pretende explicar no solo la razón del porque de la intervención del Juez Constitucional en el diseño y la implementación de las políticas públicas, sino en especial en el caso peruano sobre la intervención directa del Tribunal Constitucional, en el diseño de la actual **Política de Reforma de la Educación Universitaria, recaída en la sentencia: EXP. N° 00017-2008-PI/TC** (Publicado el 05/06/2010).

2. Políticas de Educación Universitaria en el Perú

A lo largo de los últimos años en el Perú se ha desarrollado un crecimiento económico importante, con este crecimiento la preocupación en el Sector Educación es fundamental, puesto que resulta necesario asegurar que los bienes y servicios administrados por el Estado se ejecuten de manera más adecuada y beneficiosa para los ciudadanos, sobre todo asegurando la prestación de los servicios públicos, que a su vez representan la protección a los derechos fundamentales, como es el caso del derecho a la educación universitaria.

En este contexto, es preciso mencionar la enorme responsabilidad que tiene el Estado no solo en la prestación del servicio público de la educación universitaria, sino principalmente en el aseguramiento de la calidad de esta, ello se corrobora con lo expresado por el Tribunal Constitucional definiendo a la educación universitaria, no solo constituye un derecho fundamental sino también un servicio público¹¹.

En este sentido, es importante tener como referencia lo expresado en la Declaración Final de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior del 2009: *Nunca antes en la historia fue más importante la inversión en educación superior en tanto esta constituye una base fundamental para la construcción de la sociedad del conocimiento inclusiva y diversa y para el progreso de la investigación, la innovación y la creatividad*¹². Puesto que la educación es considerada como un derecho fundador de otros derechos, y solo a través de ella se podría lograr el desarrollo pleno de la persona humana.

Finalmente, de acuerdo a lo expresado previamente, resulta importante revisar el marco normativo de la educación universitaria en el Perú, puesto que en estas normas es posible encontrar el recuento de cómo estaría siendo regulado y lo que no. Este derecho fundamental, no solo se encuentra reconocido en la Constitución, sino en una gran cantidad de normas que la habrían intentado regular a lo largo de los últimos años.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en expediente N° 4232-2004-AA/TC

¹² UNESCO. Rapport mondial de suivi sur EPT Education pour tous, L'exigence de qualité 2005, Editions UNESCO. París, 2005.

2.1. Marco normativo de la educación universitaria en el Perú

Es preciso realizar un breve recuento sobre la regulación en el sector de educación universitaria, puesto que es bastante amplia y en muchos casos confusos; entre las principales normas que regulan la educación universitaria tenemos:

La primera etapa surge con la **Ley N° 23733- Ley Universitaria** (Publicada el 19/12/1983): Establecía las disposiciones generales sobre los fines de las universidades, principios y organización (Derogada), seguida de la **Ley N° 26439- Ley que crea el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades – CONAFU** (Publicada el 21/01/1995)¹³, posteriormente se elaboró el **Decreto Legislativo N° 882** (Publicado el 09/11/1996) y mediante esta norma se establece las condiciones y garantías para promover la inversión en los servicios educativos, seguida del **Decreto Supremo N° 007-2002-ED** (Publicado el 01/03/2002) que reincorpora el Consejo Nacional de Educación.¹⁴

Ahora bien, en una segunda etapa en el desarrollo de la educación universitaria en el Perú, se promulga la **Ley N° 28044- Ley General de Educación** (Publicado el 29/07/2003) que tiene como objetivo establecer los lineamientos generales de la educación y del Sistema Educativo Peruano, las atribuciones y obligaciones del Estado, y posteriormente con la **Ley N° 28740- Ley del Sistema Nacional de Evaluación Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa** (Publicada el 23/05/2006) que regularía los procesos de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa en nuestro país.

Finalmente en el año 2010 encontramos la sentencia que daría inicio a la reforma universitaria, mediante: Sentencia recaída en el EXP. N° 00017-2008-PI/TC (Publicado el 05/06/2010): Sentencia del Tribunal Constitucional, mediante la cual el TC hace visible las deficiencias en la prestación del servicio público de educación superior universitaria en

¹³ CONAFU: Mediante esta norma se establece la creación del CONAFU como órgano autónomo de la Asamblea Nacional de Rectores, que tiene las atribuciones valorar los proyectos y solicitudes de autorización de funcionamiento de las nuevas universidades a nivel nacional (Derogada)

¹⁴ El Consejo Nacional de Educación, es un órgano para promover la co-operación entre la sociedad civil y el Estado, en la formulación de los objetivos, políticas y planes para el desarrollo de la educación.

nuestro país¹⁵, seguida de la **Ley N° 30220** (Publicada el 09/07/2015): Actual Ley Universitaria, norma que da inicio a la Reforma en de la Educación universitaria a nivel nacional¹⁶, y finalmente **Decreto Supremo N° 016-2015-MINEDU**-Aprueban Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (Publicado el 26/12/2015): Tiene como objetivo principal garantizar que los jóvenes a nivel nacional tengan la oportunidad de acceder a un servicio educativo universitario de calidad.

2.2. Política de Reforma Universitaria en el Perú

Las políticas públicas son una forma de satisfacer ciertas obligaciones del Estado, que a su vez se derivan de la Constitución. En el Perú, entre las principales políticas públicas que incluyen dentro de sus objetivos la Educación Universitaria, son las siguientes: El Acuerdo Nacional, el Plan Bicentenario (Decreto Supremo N° 054-2011-PCM), el Proyecto Educativo Nacional al 2021 (Resolución Suprema N° 001-2007-ED), la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (Decreto Supremo N°016-2015-MINEDU), y la actual Política de reforma universitaria en el Perú.

Estas políticas tienen como principal objetivo establecer los lineamientos centrales para el desarrollo integral de país, para ello se desarrollan como los principales puntos de atención: la lucha contra la corrupción, disminución de la pobreza, descentralización y mejorar los niveles educativos del país, en los que se encuentra como principal objetivo mejorar la calidad educativa en sus tres niveles.

Ahora bien el Acuerdo Nacional es un documento suscrito el 22 de julio de 2002 que grupa un conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso. Este tiene como segundo objetivo velar por la equidad y la justicia social. La política número 12° que forma parte de este objetivo señala que se debe desarrollar en el Perú, el acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad. Como parte de esta

¹⁵ El TC define a la calidad en la educación superior como prioridad para la prestación, señalando principalmente que en procura de garantizar el acceso a la educación, no es posible permitir y menos aún promover la apertura indiscriminada de centros educativos que no garanticen ciertos estándares de calidad

¹⁶ Este proceso de reforma tiene como principal objetivo asegurar que la prestación de servicio público de educación universitaria se preste de manera óptima y eficiente

política se plantea que el Estado mejore la calidad de la educación superior pública universitaria, cree mecanismos de certificación y fomente una cultura de evaluación y vigilancia social de la educación.

Por su parte, el Plan Bicentenario (Decreto Supremo N° 054-2011-PCM), es un plan de largo plazo aprobado el 23 de febrero de 2011 que contiene las políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el Perú de cara al 2021. Contempla dentro del eje estratégico 2 el objetivo de alcanzar al 2021, una educación superior de calidad que se convierta en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional.

También tenemos el Proyecto Educativo Nacional al 2021 (Resolución Suprema N° 001-2007-ED), el cual es un instrumento elaborado por el Consejo Nacional de Educación, que constituye una Política de Estado que los gobiernos están llamados a ejecutar con planes operativos y presupuesto. A través del objetivo estratégico 5 del PEN: “Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional” se propone asegurar una educación superior de calidad que brinde aportes efectivos al desarrollo socioeconómico y cultural del país a partir de una adecuada fijación de prioridades y teniendo como horizonte la inserción competitiva del Perú en el mundo.

Además, existe la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (Decreto Supremo N°016-2015-MINEDU), política sectorial de aplicación a todos los actores involucrados en el Sistema de Educación Superior Universitario peruano, que constituye el principal documento orientador del proceso de reforma para el aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria.

Y finalmente la **Política de Reforma Universitaria en el Perú**, esta es la actual Política de Reforma Universitaria en el Perú, tiene sus inicios en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en expediente N° 00017- 2008-TC/PI. En la presente sentencia, el Tribunal Constitucional hace visible las deficiencias en la prestación del servicio público de educación superior universitaria en nuestro país, evidencia a la calidad en la educación superior como prioridad para la prestación, y señala que en procura de la libertad de

empresa no se pueden crear centros educativos universitarios que no cumplan con los estándares mínimos de calidad reconocidos en los tratados internacionales.

Adicionalmente, el Tribunal Constitucional evidencia el estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema educativo universitario, que sólo puede ser reparado en un sentido mínimo con una sentencia, que establece criterios orientadores. Indica que el Estado obligado a adoptar de inmediato las medidas institucionales necesarias para corregir la grave situación en la que se encuentra el sistema universitario en el país (legislativas, administrativas, económicas, etc.). Como producto de la sentencia, se presenta en el año 2012, el proyecto de Ley 807/2011-CG, Ley que impulsaría la Mejora de la Calidad de la Formación Universitaria, este proyecto de Ley dio inicio a la Reforma Universitaria.

Esta política surge como parte de la preocupación por parte del Estado sobre la prestación del servicio público de educación universitaria en nuestro país. En la mencionada Política se encuentran plasmadas los lineamientos tanto del Acuerdo Nacional (en la política número 12° que forma parte de este objetivo señala que se debe desarrollar en el Perú, el acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad. Como parte de esta política se plantea que el Estado mejore la calidad de la educación superior pública universitaria, cree mecanismos de certificación y fomente una cultura de evaluación y vigilancia social de la educación), como el Plan Bicentenario al 2021 (contempla dentro del eje estratégico 2 el objetivo de alcanzar al 2021, una educación superior de calidad que se convierta en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional).

Además, supone que es un proceso de cambio que busca mejorar la calidad educativa en el Perú, y se viene desarrollando a través de la Política de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior Universitaria. Este proceso de reforma tiene como principal objetivo asegurar que la prestación de servicio público de educación universitaria se preste de manera óptima y eficiente. La Ley N°30220 Ley Universitaria, es la norma que dio inicio a la Reforma Universitaria, estableciendo disposiciones y parámetros para el desarrollo adecuando de la mencionada política.

2.3.Ley Universitaria Ley N° 30220

La Ley Universitaria, publicada el 9 de julio de 2014 representa el inicio de la Reforma Universitaria. Esta norma tiene por objeto la creación, funcionamiento, supervisión y cierre de las universidades. Promueve el mejoramiento continuo de la calidad educativa de las instituciones universitarias.

En la norma se establecen los principios, fines y funciones que rigen el modelo institucional de la universidad, y designa al Ministerio de Educación como el ente rector de la Política de aseguramiento de la calidad en la Educación Superior Universitaria. La norma indica que el Estado reconoce la autonomía universitaria, y que esta autonomía es inherente a las universidades de conformidad con lo establecido en la Constitución.

Además, se establece que el Gobierno de la Universidad es ejercido por: La Asamblea Universitaria, El Consejo Universitario, El Rector, Los Consejos de la Facultad y Los Decanos. En este mismo sentido, la Primera Disposición Complementaria Transitoria establece que a la entrada en vigencia de la Ley Universitaria quedan suspendidos todos los procesos de nombramiento, ascenso y ratificación del personal docente y no docente hasta que asuman las nuevas autoridades de gobierno.

Entre los Principales Cambios propuestos por la Ley N° 30220, se encuentra que esta norma desarrollaría un Cambio en la prestación del servicio público de la educación universitaria, para ello propone adoptar una serie de medidas, que involucran principalmente la reestructuración de diversas entidades y su funcionamiento. Entre los principales cambios que presenta la nueva ley Universitaria, se encuentran los siguientes:

El Ministerio de Educación es el ente rector de la educación superior universitaria. Antes que se promulgara la Ley Universitaria, el sistema universitario estaba compuesto por la Asamblea Nacional de Rectores y las universidades que existen en nuestro país.

Se crea la Superintendencia Nacional De Educación Superior Universitaria (SUNEDU), como Organismo Público Técnico adscrito al Ministerio de Educación. La Ley

Universitaria dispone la extinción de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) y del Consejo Nacional para la Autorización de funcionamiento de Universidades (CONAFU) como organismos públicos, para dar paso a la creación de una SUNEDU, e indica que es el responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario. Supervisar el mantenimiento de las condiciones básicas que permitieron la licencia y fiscalizar el uso de los recursos públicos y los beneficios otorgados por la legislación vigente a las universidades. Se dan nuevos lineamientos para la creación y licenciamiento de universidades:

La acreditación y el aseguramiento de la calidad entran en reforma. Su reorganización se plantea con la finalidad de establecer un nuevo modelo y una nueva estructura y funciones que aseguren su gobernabilidad y eficacia. Se establecen mayores niveles de exigencia académica. Se instauran requisitos mínimos para la docencia, estableciendo porcentajes mínimos de docentes a tiempo completos y estableciendo que los docentes ostenten el cargo de Maestro. Se promueve la transparencia de la información. Se establece un Sistema de elección más democrático, cesan las asambleas universitarias de las universidades públicas y se debe entrar en un proceso de adecuación de los estatutos de cada casa de estudios a la nueva ley. Se crean nuevos beneficios para el estudiante, como becas entre otros beneficios. Finalmente se da mayor promoción a la investigación.

3. Límites a la intervención del juez constitucional en las políticas públicas en materia de educación universitaria

Desde una perspectiva del derecho constitucional, la política pública será la encargada de programar la actuación del Estado a fin de principalmente efectivizar los derechos fundamentales, es en este sentido la intervención judicial en las políticas públicas en materia de educación universitaria siempre debería estar presente, puesto este derecho no solo es un derecho fundamental, que permite efectivizar otros derechos, sino que además es un servicio público; adicionalmente no puede perder de vista que los ciudadanos y la defensa de sus derechos fundamentales es donde irradia el contenido de toda actividad del Estado.

En el caso del Perú, el Tribunal Constitucional, ha establecido que las políticas públicas que debe llevar a cabo el Estado exigen, desde promover la exigencia de medios organizacionales (...) pasando por medios procedimentales e incluso legales, orientados a la protección de los derechos fundamentales”¹⁷

Ahora bien los límites de la intervención de los jueces constitucionales en el diseño e implantación de políticas públicas deberían responder a los límites establecidos por sus propios ordenamientos jurídicos, sin dejar de lado que la intervención de los jueces constitucionales en el ámbito de las políticas públicas debe entenderse como un mecanismo de remediación ante la omisión estatal, las deficiencias del Estado y la posible vulneración de los derechos fundamentales.

En este sentido, Sierra Cadena sostiene que: “El juez constitucional está ubicado fuera de la primera esfera de creación y de planificación de las políticas públicas, él no está llamado a crear políticas públicas, pero sí a verificar la constitucionalidad de su marco normativo. La acción del juez constitucional está, desde el comienzo, limitada a operaciones de control. Pero en la práctica y en la realidad política, el juez constitucional va más lejos (...) deviene en un actor determinante para aplicar las políticas públicas y en especial frente al desarrollo de los derechos sociales, en el cual condiciona y orienta su ejecución”.¹⁸

El autor nos menciona que el juez constitucional no estaría llamado a la creación de las políticas públicas, sin embargo en el caso peruano tenemos la Sentencia recaída en el EXP. N° 00017-2008-PI/TC, que daría inicio a la Política de Reforma Universitaria.

3.1.Excesiva intervención del juez constitucional en la implementación de la actual Política de Educación Universitaria en el Perú

¹⁷ Sentencia Recaída en el expediente: 01776-2004-AA, FJ 40

¹⁸ SIERRA, G. (2007) *El derecho, las políticas públicas y el juez constitucional de una época de crisis.* Revista de Temas Constitucionales, Colombia, Año II, Números 6/7, Julio - Diciembre, pp. 133-154

En la sentencia recaída en el EXP. N° 00017-2008-PI/TC., el Tribunal Constitucional hace visible las deficiencias en la prestación del servicio público de educación superior universitaria en nuestro país, evidencia a la calidad en la educación superior como prioridad para la prestación, Y señala que en procura de la libertad de empresa no se pueden crear centros educativos universitarios que no cumplan con los estándares mínimos de calidad reconocidos en los tratados internacionales.

Adicionalmente, el Tribunal Constitucional evidencia estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema educativo universitario, que sólo puede ser reparado en un sentido mínimo con sentencia, que establece criterios orientadores. Indica que el Estado obligado a adoptar de inmediato las medidas institucionales necesarias para corregir la grave situación en la que se encuentra el sistema universitario en el país (legislativas, administrativas, económicas, etc.).

Asimismo dispone la creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado, que cuente, entre otras, con las siguientes competencias: a) 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; b) 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.

Como producto de la sentencia, se presenta en el año 2012, el proyecto de Ley 807/2011-CG, Ley que impulsaría la Mejora de la Calidad de la Formación Universitaria, este proyecto de Ley dio inicio a la Reforma Universitaria, y en la actualidad se viene desarrollando a través de la Política de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior Universitaria. Esta política surge como parte de la preocupación por parte del Estado sobre la prestación del servicio público de educación universitaria en nuestro país. En la mencionada Política se encuentran plasmadas los lineamientos tanto del Acuerdo Nacional (en la política número 12° que forma parte de este objetivo señala que se debe desarrollar en el Perú, el acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad.

Como parte de esta política se plantea que el Estado mejore la calidad de la educación superior pública universitaria, cree mecanismos de certificación y fomente una cultura de evaluación y vigilancia social de la educación) como el Plan Bicentenario al 2021 (contempla dentro del eje estratégico 2 el objetivo de alcanzar al 2021, una educación superior de calidad que se convierta en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional).

Ahora bien, en el caso específico el de la sentencia en cuestión, es posible notar que el Tribunal Constitucional no solo estaría realizando un control a las normas, y que estas se encuentren en concordancia con lo establecido en la Constitución, sino que estaría extralimitando sus competencias al diseñar y establecer los parámetros para la implementación de una política pública en el Perú.

3.2. Los límites que deberían existir en la constitucionalización de políticas públicas en el Perú

Para explicar que límites deberían existir en la constitucionalización de políticas públicas en el Perú, es preciso recalcar que en tanto el Estado peruano es un Estado Constitucional de Derecho, en el cual la Constitución es entendida como la norma con mayor jerarquía, y que rige el ordenamiento jurídico, político y social del país, que contiene principios y valores, en este sentido sus efectos deben irradiar a todos los ámbitos de dicho ordenamiento.

En este sentido, en tanto las políticas públicas son una forma de satisfacer ciertas obligaciones del Estado que se derivan de la Constitución, la intervención del juez constitucional tendrá que verificarse solamente cuando:

Existan déficits en la atención de los mandatos constitucionales:

Falta de satisfacción o lesión del contenido de un derecho:

Afectación de los mandatos constitucionales:

BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar Villanueva, Luis: *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva, Luis : *La Hechura de las Políticas Públicas*, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México. 1996
2. Joan Subirats y otros. *Análisis de gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2012.
3. Henao P., J. C. “De tal Derecho, tal acción”, V Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo. Los procesos ante las jurisdicciones constitucionales y de lo contencioso administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.
4. Roth D., A. N. “Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia”, Bogotá, Ediciones Aurora, 2006.
5. Roth D., A. N. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, 1a reimpresión, Ediciones Aurora, 2003.
6. Pressman, J. L. y Wildawsky, A, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica. 1998
7. Sierra, G. *El derecho, las políticas públicas y el juez constitucional de una época de crisis..* Revista de Temas Constitucionales, Colombia, Año II, Números 6/7, Julio - Diciembre, pp. 133-154. 2007
8. Sierra C., G. de J. *El juez constitucional: un actor regulador de las políticas públicas. El caso de la descentralización en Colombia*, Bogotá, 101 Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Textos de Jurisprudencia, Serie Maestría, 2009.

9. UNESCO.Rapport mondial de suivisur EPT Education pour tous, L'exigence de qualite 2005, Editions UNESCO. Paris, 2005.
10. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 4232-2004-AA/TC
11. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente: 01776-2004-AA, FJ 40

