



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 las miembros de la Sunedu, pese a que dicho artículo estipulaba que los representantes del consejo directivo de la Sunedu debían ser profesionales de reconocido prestigio.
 - De igual forma, los demandantes afirman que se habría eliminado de la Ley 30220 el acceso al consejo directivo de la Sunedu por la vía del concurso público de méritos, y que han sido discriminadas de su composición las universidades privadas asociativas que no contemplan en sus estatutos la autoridad de rector. Por lo tanto, sostienen que la



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

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

B-2. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

B-2.1. Contestación del Congreso de la República

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

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



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



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



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

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

B-2.2. Contestación del Poder Ejecutivo

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

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

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



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

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

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



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



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

C. PARTÍCIPE

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

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSI

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



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

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

2.1. SOBRE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS

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

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

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



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



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

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

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

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



31. Asimismo, se dejó establecido que el concepto de calidad de la educación ya ha sido definido por este Tribunal en referencia a dos principios:
- a. Desarrollo cognitivo del educando: Es el objetivo explícito más importante de todo el sistema, y, por consiguiente, el éxito en este ámbito constituye un indicador de la calidad de la educación que ha recibido;
 - b. Promoción de la formación en valores: La educación fomenta el desarrollo de actitudes y valores relacionados con una buena conducta cívica, así como las condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo del educando (Sentencia 0017-2008-AL/TC, fundamento jurídico 13).
32. En atención a la problemática analizada en la sentencia, este Tribunal estimó necesaria la creación de una superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial y supervisada de forma eficiente por el Estado; que cuente, entre otras, con las siguientes competencias:
- (i) Evaluar a todas las universidades del país, y sus respectivas filiales, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa.
 - (ii) Evaluar a todas las universidades y filiales ratificadas o autorizadas por el CONAFU, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa. Esta evaluación, de conformidad con el fundamento jurídico 216, *supra*, deberá incluir a las filiales universitarias cuyo funcionamiento haya sido autorizado judicialmente. En caso de que, en un tiempo razonable, estas entidades no alcancen el grado necesario de calidad educativa, deberá procederse a su clausura y disolución. En este supuesto, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados.
 - (iii) Garantizar que el examen de admisión a las universidades cumpla con adecuados niveles de exigibilidad y rigurosidad intelectual, tomando en cuenta que, de acuerdo al artículo 13° 2 c. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la enseñanza superior universitaria debe hacerse accesible a todos, “sobre la base de la capacidad de cada uno” (punto resolutivo 4.b).
33. Asimismo, en el mencionado punto resolutivo 4 se indicó que el ejercicio de las referidas competencias de evaluación externa no deberá dar lugar en ningún caso a la violación de la autonomía universitaria. En tal sentido, se precisó que tales competencias no podrán incidir en el ideario o visión de la universidad o en la libertad de cátedra de sus docentes, o en su organización estructural y administrativa.
34. En dicha sentencia, también se resolvió declarar que la Ley 28740, que creó el Sineace (Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa) y el CONEAU (Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria), representaba una “adecuada concretización del deber constitucional por parte del Estado de adoptar medidas para garantizar una educación universitaria de calidad” (fundamento 193).
35. Asimismo, se resolvió que, transcurrido un plazo razonable determinado en la legislación, el legislador tenía la obligación de exigir a las universidades que



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

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



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

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

PONENTE MORALES SARA VIA



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