

La autonomía universitaria en el marco de la Ley N° 30220 - nueva ley universitaria

University autonomy in the legal framework of the Law N° 30220 - new university law

*Víctor Hugo Chanduví Cornejo*¹

Recibido: 20 de junio de 2016

Aceptado: 30 de junio de 2016

Resumen

Con fecha 9 de julio de 2014 se publicó en el diario oficial El Peruano la ley universitaria, ley N° 30220, que derogó a la antigua ley universitaria N° 23733 suscitando distintas polémicas, de diferentes sectores vinculados al quehacer universitario.

La nueva ley establece distintas reformas que ocasionan muchos cuestionamientos por parte de los sectores afectados, siendo el cambio más polémico el de la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria SUNEDU, que reemplazó la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) y al Consejo Nacional para la Autorización del Funcionamiento de las Universidades (CONAFU). Al SUNEDU se le atribuyen las funciones básicas de otorgar licencias de funcio-

namiento, verificar la calidad mínima y fiscalizar el movimiento de los recursos económicos. Entre otras reformas se encuentran la eliminación del bachillerato automático, la elección de rector y vicerrectores mediante voto universal, la no exoneración al pago del impuesto a la renta en el caso de las universidades privadas, entre otras. (Cabral, 2014)

Los diversos cuestionamientos a la nueva ley sostienen que vulnera la autonomía universitaria amparada constitucionalmente, de tal suerte que el presente trabajo pretende establecer si se vulnera o no la autonomía universitaria.

Palabras claves: Universidad, ley universitaria y autonomía universitaria.

Abstract

On July 9, 2014 was published in the official gazette El Peruano the university law, Law No. 30220, the same as the old university supersedes Law No. 23733 raising various controversies, from different sectors linked to university life.

The new law brings various reforms that lead to many questions by the sectors concerned, the most controversial change the creation of the National Superintendency of Higher Education University SUNEDU, which replaces the National Assembly of Rectors (ANR) and the National Council for authorizing the operation of Universities (CONAFU), the SUNEDU, and will feature the basic functions of operating license, check the minimum quality and control the movement of

economic resources. Among other reforms include the elimination of automatic high school, the choice of rector and vice-chancellors by universal voting, no exemption to the payment of income tax in the case of private universities, among others. (Cabral, 2014)

This law was the subject of many questions in relation to violate the constitutionally protected university autonomy, in such a way that the present work aims to establish whether or not infringe university autonomy of the University.

Keywords : University , University Law and university autonomy

1. Abogado en ejercicio, graduado en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Trujillo, en el año de 1984. Maestría en Derecho, con mención en Derecho Civil y Comerical, por la Universidad Nacional de Trujillo. Doctor en Derecho, por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, 2003. Doctor en Derecho, por la Universidad Privada Antenor Orrego (UPAO), 2006; Doctorado en Educación UPAO y con estudios postdoctorales en Derecho mercantil en la Universidad Miguel Hernández de Elche en Alicante, España.

I. INTRODUCCIÓN

Al promulgarse y publicarse la nueva Ley Universitaria N° 30220, esta causó una serie de cuestionamiento de diferentes sectores debido a la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior SUNEDU, en reemplazo de la Asamblea nacional de Rectores (ANR) y el Consejo Nacional para la autorización del funcionamiento de las Universidades (CONAFU), el SUNEDU. La SUNEDU cuenta con las funciones básicas de otorgar licencias de funcionamiento, verificar la calidad mínima y fiscalizar el movimiento de los recursos económicos de las universidades públicas y privadas del país.

En el acto de la promulgación de la ley, el presidente Ollanta Humala se pronunció afirmando que “La educación no puede ser regulada por el mercado”, “El Estado debe hacer prevalecer una sola política educativa. No pueden haber políticas en paralelo, muchas veces con intereses comerciales”, destacando el beneficio de la ley a la calidad educativa. (Perú21, 2014)

En ese mismo sentido, el presidente de la Comisión de Educación, Daniel Mora, sostuvo que la nueva ley universitaria “es el primer gran paso” para lograr un alto nivel de calidad en las instituciones educativas públicas y privadas. También reiteró que la superintendencia, encargada de velar por la calidad de las universidades, “no vulnera para nada a la autonomía de la universidad”. (El Comercio, 2013)

Sin embargo, entre los más destacados opositores de la polémica ley se encuentra el presidente de la Asamblea Nacional de Rectores, Orlando Velásquez Benites, quien la rechazó calificándola de inconstitucional por vulnerar la autonomía universitaria. (El Comercio, 2013). El representante de la ANR se manifestó rotundamente en contra de la nueva ley universitaria, anunciando una serie de acciones de amparo, demandas de inconstitucionalidad y medidas cautelares contra la nueva norma que –según ellos– “pisotea” la constitución y la libertad de pensamiento. (La República, 2014) Además de afirmar que con esa nueva ley **se violan más de 50 derechos vigentes de la comunidad universitaria**. (Perú21, 2014)

A su vez, Mario Amoretti, decano del Colegio de Abogados de Lima, acusó a su vez a la citada ley de “inconstitucional”, afirmando que presentará acción de inconstitucionalidad por asegurar que dicha ley vulnera el derecho de autonomía universitaria; Asimismo el ex decano del CAL, Walter Gutiérrez indicó que la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior (Sunedu) es “inconstitucional” y la calificó como una “amenaza burocrática del Estado”. (Corresponsales.pe, 2014)

El ingeniero Javier Piqué del Pozo, profesor principal de la UNI, sostuvo que el Estado tiene todo el derecho de pedir a las universidades privadas calidad en la enseñanza puesto que ellas dan títulos a nombre de la Nación. “La Constitución en su artículo 18 es clarísima, dice que las universidades se crean por ley y la

ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento; entonces, **es perfectamente legítimo que la ley norme su funcionamiento**”, expresó. (RPP Noticias, 2014)

Estas son algunas de las posiciones expresadas. Hay una gran variedad de argumentaciones manifestadas por todos los sectores afectados por dicha ley, por lo que al momento de plantear la presente investigación existe incertidumbre sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la SUNEDU. Para contribuir y dilucidar el tema en cuestión se planteó el siguiente problema de investigación:

¿La creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria -SUNEDU- mediante la nueva Ley Universitaria (ley N° 30220) vulnera el principio de autonomía universitaria contenida en el artículo 18 de la Constitución Política del Perú?

II. INSTITUCIONES INVOLUCRADAS EN LA INVESTIGACIÓN

2.1. Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria, organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio de Educación, al que le otorgan por ley las funciones del licenciamiento para el servicio educativo superior, supervisar la calidad de servicio educativo, fiscalizar si los recursos públicos y beneficios otorgados a las universidades han sido destinados a fines educativos y al mejoramiento de la universidad.

2.2. Autonomía universitaria, principio constitucional que otorga independencia a las universidades para poder autogobernarse y establecer su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico.

III. PUNTOS DE VISTA DE LOS DIFERENTES SECTORES VINCULADOS A LA UNIVERSIDAD

El MINEDU presentó ante el Tribunal Constitucional (TC) –a raíz de una demanda de inconstitucionalidad presentada por un grupo de congresistas que consideran que la norma vulnera la autonomía universitaria– argumentos que demuestran que la Ley Universitaria y la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) sí respetan la autonomía universitaria. El TC tendrá hasta treinta días hábiles para emitir el fallo respectivo.

El reconocido abogado constitucionalista y ex presidente del TC, César Landa, expuso los argumentos del MINEDU demostrando la constitucionalidad de la ley. Acotó que la creación de la SUNEDU permitirá fortalecer el proceso de reforma del sistema universitario en beneficio de miles de familias y estudiantes.

Explicó que la norma no afecta la autonomía de las universidades ni representa un obstáculo para la inversión privada en el sector, sino que constituye una herramienta clave para mostrar avances en un sistema que durante más de treinta años funcionó en base a una autorregulación que no supuso mejoras a favor de la calidad del servicio educativo universitario.

En ese sentido, también se expuso con claridad que la SUNEDU nace en línea con lo expresado en un fallo anterior del TC que recomienda la necesidad de contar con un organismo que se encargue de la supervisión del sistema educativo universitario peruano.

Landa advirtió que la SUNEDU es tan necesaria como otros entes supervisores existentes, tales como la Superintendencia de Banca y Seguros u Osipitel, el regulador de las telecomunicaciones, ya que por encima de los intereses privados está el derecho de los usuarios y, en el caso de los universitarios, el derecho a recibir una educación de calidad.

Observó que en la medida que este derecho esté garantizado, el país tendrá profesionales mejor preparados para contribuir al desarrollo social y económico de la Nación. Así, durante la audiencia quedó demostrado que el artículo 8 de la ley universitaria reconoce expresamente la autonomía universitaria asegurando una saludable convivencia entre esta y la rectoría del MINEDU respecto al aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria.

Por su parte, Juan Antonio Trelles, director de Coordinación Universitaria del MINEDU, sostuvo que “la ley materializa el mandato de la Constitución, que obliga y dispone que el Estado debe asegurar y vigilar la calidad de la enseñanza en todos los niveles, ya que la educación es un servicio público. Por ello confiamos en el derecho que nos asiste y en que ello se verá reflejado en la sentencia del TC”.

En cuanto al argumento de los demandantes respecto a la supuesta injerencia del Ejecutivo en el consejo directivo de la SUNEDU, la representación del MINEDU sostuvo que es falso, pues solo dos de los siete integrantes son designados directamente, mientras el resto –la mayoría– serán representantes de la sociedad civil seleccionados en base a un concurso público.

En la audiencia pública también estuvieron presentes el viceministro de Gestión Pedagógica del MINEDU, Flavio Figallo, y Lorena Masías, titular de la SUNEDU, así como representantes de la procuraduría del ministerio.

El pleno del Tribunal Constitucional (TC) dejó al voto la demanda contra la ley universitaria, Ley N° 30220, que interpuso un grupo de 47 legisladores encabezados por la congresista de Fuerza Popular Martha Chávez.

La audiencia pública comenzó a las 09.30, se realizó en la sede del TC en Arequipa y fue presidida por el magistrado Óscar Urviola. Chávez sustentó la deman-

da en representación de los congresistas. Luego se escuchó a Guillermo Llanos, en representación del Congreso, la parte demandada, y a César Landa, en representación del Ministerio de Educación (Minedu).

La congresista Martha Chávez argumentó que la autonomía universitaria se vería afectada por la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), además de la injerencia de representantes del Ejecutivo en la conformación del consejo directivo de la Sunedu y finalmente el cese de catedráticos de más de 70 años.

El reconocido abogado constitucionalista y ex presidente del TC, César Landa, expuso los argumentos del MINEDU demostrando la constitucionalidad de la ley. Acotó que la creación de la SUNEDU permitirá fortalecer el proceso de reforma del sistema universitario en beneficio de miles de familias y estudiantes.

Landa explicó que la norma no afecta la autonomía de las universidades ni representa un obstáculo para la inversión privada en el sector, sino que constituye una herramienta clave para mostrar avances en un sistema que durante más de treinta años funcionó en base a una autorregulación que no supuso mejoras a favor de la calidad del servicio educativo universitario.

Al dar por terminada la exposición de argumentos, Óscar Urviola dijo que la sentencia se dará en los próximos meses. La congresista Martha Chávez señaló que esta debería estar lista en febrero.

El congresista Vicente Zeballos, representante de la Comisión de Educación del Congreso, espera que el TC desestime la acción de inconstitucionalidad.

A la audiencia pública asistió la jefa de la Superintendencia Nacional de Educación Superior (Sunedu), Lorena Masías, instancia creada por la ley universitaria, y los rectores de diversas universidades que cuestionan la reforma.

FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El PLENO JURISDICCIONAL en el expediente 0014-2014-P1/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-P1/TC y 007-2015-PI/TC, con fecha 10 de noviembre de 2015, expidió la sentencia del Tribunal Constitucional.

Fundamentos del fallo del Tribunal Constitucional

Las pretensiones planteadas imponen que este Tribunal Constitucional comience haciendo algunas precisiones sobre los alcances de su capacidad de control de las políticas públicas, así como acerca de qué involucra la regulación constitucional de la universidad, para luego abordar el contenido y alcance de la autonomía universitaria, en cuyo contexto ha-

brán de examinarse las disposiciones impugnadas en los procesos acumulados.

A. La capacidad de control de políticas públicas que tiene el Tribunal Constitucional

- Los órganos de la administración tienen a su cargo el diseño, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, pero este ejercicio de las labores naturalmente debe encontrarse dentro del marco de la Constitución y las leyes.
- También se debe destacar que el Estado tiene el deber de asegurar el respeto de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados de derechos humanos. Pero no basta con señalar que el Estado se abstenga de afectar los derechos, sino que resulta indispensable la adopción de medidas positivas, las cuales se irán concretando de acuerdo a las necesidades de protección de cada sujeto.
- Esta obligación de garantizar los derechos implica el deber de organizar todas las estructuras públicas de manera que estén en capacidad de asegurar las condiciones para su libre y pleno ejercicio.

B. Al respecto, el Tribunal Constitucional tiene resuelto que “1. [...] las políticas públicas que debe llevar a cabo un Estado exigen, desde promover la existencia de medios organizacionales [...] pasando por medios procedimentales e incluso legales, orientados a prevenir, investigar y reparar actos violatorios” de derechos fundamentales (STC 01776-2004-AA, FJ 40).

C. Es que debe tenerse presente que el reconocerle hoy a la Constitución el rol de parámetro de validez formal y parámetro de validez material del ordenamiento jurídico de un Estado determinado permite la configuración de una serie de fenómenos. La denominada “constitucionalización del Derecho” es una de ellas. En mérito a ella, la configuración de las competencias dentro del Estado (“constitucionalización juridización”), la conformación del sistema de fuentes (“constitucionalización elevación”) y la determinación de los alcances de las diferentes disciplinas jurídicas y sus instituciones (“constitucionalización transformación”) deben ser comprendidas conforme a los preceptos constitucionales vigentes, así como a partir de lo que se desprende de ellos. Y de la mano de ello están los denominados efectos indirectos de este fenómeno: modernización del Derecho, unificación del orden jurídico. Todas estas posibilidades de labor interpretativa deben configurarse de acuerdo con los parámetros constitucionalmente establecidos.

D. Al respecto, cabe dejar sentado que este órgano de control de la Constitución, en principio, no participa en el diseño de las políticas públicas, no decide qué opción es mejor que otra, ni prioriza las metas; pero, en todo caso, debe verificar que de la aplicación de las mismas no surjan vulneraciones de derechos o que estos se afecten por su omisión.

E. En lo específicamente relacionado con la educación, este Tribunal Constitucional ha sostenido que esta se configura como derecho fundamental, pero también como un servicio público, en la medida en que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros bajo fiscalización estatal, y ha añadido que “[...] corresponde al Ministerio de Educación desarrollar políticas públicas que optimicen y lleven a la práctica el mandato constitucional” (STC 06752-2008-AA/TC, Fi 6 y 7). Esta afirmación no impide, naturalmente, que el Tribunal Constitucional pueda controlar la conformidad de las políticas públicas adoptadas con el efectivo respeto de los derechos fundamentales. Más bien abona a favor de esa capacidad controladora y revisora.

F. Esta conclusión no es nueva. Es más, podría decirse que constituye una constante jurisprudencial de este Tribunal, en cuanto se ha afirmado previamente que “[...] ante cuestionamientos de que una norma con rango de ley —que diseña e implementa determinadas políticas públicas— haya violentado la “norma directriz” de la Constitución, se siente en la necesidad de advertir que la declaración de invalidez de esta solo será admisible en aquellos casos en los que las acciones implementadas contravengan manifiestamente la promoción del objetivo colectivo señalado por la Constitución, o cuando las acciones adoptadas constituyan medios absolutamente inidóneos para procurar en algún grado el objetivo identificado por la Constitución y se encuentren, a su vez, prohibidos por otras “normas directrices” que anida la misma ley fundamental. Puesto que en el ámbito de la justicia constitucional no está en cuestión la corrección o eficacia de la medida empleada, bastará que la norma enjuiciada no incurra en cualesquiera de los supuestos a los que acabamos de hacer referencia, para declarar su validez”. (STC 00021-2010-A y C, FJ 71).

G. En conclusión, este Tribunal Constitucional entiende que tiene el deber de controlar la legitimidad constitucional de las políticas públicas e incluso la ausencia de estas, en el contexto de sus deberes de respeto y garantía de los derechos.

Nuestra carta constitucional vigente establece que la educación tiene como finalidad “el desarrollo integral de la persona humana- (artículo 13). A ello debe agregarse que tal desarrollo no debe comprenderse solo a partir de una perspectiva individual, puesto que el ideal de la educación correspondiente a una sociedad democrática y regida bajo parámetros constitucionales debe gozar los lazos sociales, ya que ‘prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad’ (artículo 14).

En ese sentido, la educación debe incentivar el despliegue de las múltiples potencialidades humanas y brindar una formación integral. Con ello proporciona calificados elementos para que se crista-

lice el proyecto de vida de cada persona en particular.

De otro lado, el Tribunal ha sostenido en ocasiones anteriores que la educación no es solo un derecho, sino un auténtico servicio público que explica una de las funciones-fines del Estado, cuya ejecución puede operar directamente o a través de terceros (entidades privadas), aunque siempre bajo fiscalización estatal. En la lógica de la finalidad del Estado Constitucional anteriormente mencionada, es conveniente subrayar la importancia que la educación representa para la persona, así como anotar cuáles son las condiciones que debe promover ese mismo Estado para cumplir con dicha misión de manera efectiva, a la par que eficiente (STC 04646-2007-PA/TC, fundamento jurídico 25)

También en la jurisprudencia de este Tribunal se dejó sentado que a la universidad le corresponde realizar el servicio público de la educación mediante la investigación, la docencia y el estudio. Para alcanzar ello, la universidad tiene como funciones, entre otras, la creación, el desarrollo, la transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica, de las artes y de la cultura, así como la difusión, valorización y transferencia del conocimiento para lograr una mayor calidad de vida, desarrollo económico y el fomento de la solidaridad, la ética y el civismo (STC 04232-2004-PA/TC, fundamento jurídico 20).

En resumen:

El servicio de educación que brindan las universidades privadas se configura como un "servicio público", "en la medida en que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros bajo fiscalización estatal (STC 03221-2010-HD, fundamento jurídico)

Por su parte, la Ley General de Educación N° 28044, publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 29 de julio de 2003, establece en su artículo 4 que "La educación es un servicio público", reproduciendo la pauta ya establecida jurisprudencialmente. El artículo 15 de la Constitución también establece que toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas conforme a ley.

Ahora bien, también es necesario anotar al respecto que este Tribunal Constitucional ya ha señalado que dicha disposición no puede ser interpretada como el derecho de hacer de las entidades educativas simples sociedades sometidas a las directivas de la oferta y la demanda que rigen el mercado.

De hecho, cuando el Estado abre la posibilidad de que determinadas actividades, en principio a él encomendadas, sean llevadas a cabo por particulares, genera con ello un deber especial de vigilancia y fiscalización del servicio brindado, ya que su cumplimiento no es solo una cuestión concerniente a la entidad privada, sino que guarda especial relación con los fines del propio Estado.

En el caso de la educación, su especial conexión con la formación del proyecto de vida de cada persona y, en consecuencia, con el principio de dignidad humana, generan un especial deber de resguardar que los servicios prestados puedan otorgar aquellos elementos mínimos para el desarrollo de dicho proyecto vital. Se trata, pues, de otorgar un servicio que, si bien satisface necesidades individuales (ya que toda persona tiene diseñado un determinado proyecto de vida), ostenta también una considerable implicancia colectiva.

IV. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD

Dentro del marco indicado supra, habrá que contextualizar la regulación que el constituyente ha dispuesto en relación con la educación superior universitaria.

Los artículos 17, 18 y 19 de la Constitución de 1993 determinan el marco dentro del cual debe desenvolverse el legislador a la hora de regular tanto la creación y funcionamiento de universidades como la cancelación de la licencia para el ejercicio de tal actividad.

V. GRATUIDAD DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA (ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN)

El artículo 17 de la Constitución de 1993 señala que en las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.

La Constitución materializa de este modo algunos principios básicos del proceso educativo, como son los de solidaridad y accesibilidad. Ahora bien, la gratuidad garantizada en el ámbito de las universidades públicas alcanza a aquellas personas que reúnan dos requisitos:

- a. Mantener un rendimiento adecuado, y
- b. Carecer de posibilidades económicas de solventar los estudios.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en relación con la aplicación del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sostuvo que las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles desde el punto de vista económico pero también desde la perspectiva material o geográfica, y, adicionalmente, no deben resultar discriminatorios.

VI. FINALIDAD Y CREACIÓN DE UNIVERSIDADES (ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN)

De conformidad con los artículos 13 y 14 de la Constitución de 1993, los fines constitucionales del proceso educativo son: a) promover el desarrollo integral de la persona, b) promover la preparación de la persona para la vida y el trabajo, y c) el desarrollo de la acción solidaria.

En dicho contexto, el artículo 18 de la Constitución de 1993, referido específicamente a la educación universitaria, comienza fijando la finalidad de la educación universitaria, la cual incluye a) la formación profesional; b) la difusión cultural, c) la creación intelectual y artística y d) la investigación científica y tecnológica.

El primer párrafo del artículo 18 mencionado concluye garantizando “la libertad de cátedra”, que supone la facultad de expresar, en el ejercicio de la docencia universitaria, las ideas o creencias vinculadas con el desarrollo de una asignatura o materia, sin ningún tipo de sometimiento o sumisión ante alguna autoridad estatal o privada.

A continuación, esta disposición establece:

Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.

Queda claro, entonces, que el Congreso de la República, por ley, o, en su caso, los particulares pueden promover la creación de universidades según finalidades e ideario determinados. Ahora bien, en cualquier situación, dicha facultad se debe ejercer dentro del contexto establecido por el ordenamiento jurídico vigente.

El constituyente deriva expresamente al legislador la potestad de regular las condiciones para que el Estado autorice el funcionamiento, tanto de las universidades públicas como de las privadas, aunque por supuesto sin afectar la autonomía universitaria, la cual garantiza de acuerdo con pautas como las que señalamos a continuación.

VII. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA (ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN)

En lo referido a los alcances y límites de la autonomía universitaria, este Tribunal Constitucional ha emitido múltiples pronunciamientos que podrían sistematizarse de la siguiente manera:

a. La autonomía consiste en el *atributo de la autodeterminación* en el desarrollo de las actividades y funciones derivadas de los fines institucionales” (STC 04232-2004-AA/TC, fundamento jurídico 23).

b. “[...] la autonomía universitaria puede afectarse si al regularse otros aspectos relativos a su función, se *amenaza o afecta desproporcionadamente la misión*

que la Constitución ha otorgado a las universidades. Tales aspectos se manifiestan en los siguientes cinco planos: “a) Régimen normativo: Implica la potestad autodeterminativa para la creación de normas internas (estatuto y reglamentos) destinados a regular, per se, la institución universitaria. b) Régimen de gobierno: Implica la potestad autodeterminativa para estructurar, organizar y conducir, per se, la institución universitaria. Es formalmente dependiente del régimen normativo. c) Régimen académico: Implica la potestad autodeterminativa para fijar el marco del proceso de enseñanza-aprendizaje dentro de la institución universitaria. Ello comporta el señalamiento de los planes de estudios, programas de investigación, formas de ingreso y egreso de la institución, etc. Es formalmente independiente del régimen normativo y es la expresión más acabada de la razón de ser de la actividad universitaria. d) Régimen administrativo: Implica la potestad autodeterminativa para establecer los principios, técnicas y prácticas de sistemas de gestión, tendientes a facilitar la consecución de los fines de la institución universitaria; e) Régimen económico: Implica la potestad autodeterminativa para administrar y disponer del patrimonio institucional; así como para fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos financieros” (STC 04232-2004-AA/TC, fundamento jurídico 28).

La autonomía es la *capacidad de autogobierno* para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste” (STC 00012-1996-AI/TC, fundamento jurídico único).

c. “[...] la norma universitaria se consagra constitucionalmente con la finalidad de salvaguardar las condiciones a partir de las cuales las entidades universitarias tienen que cumplir, de manera autodeterminada, con la función encomendada por la Constitución. En tal sentido, *es el Legislativo el encargado de dictar las normas estructurales y elementales del sistema universitario, complementando la labor del constituyente en la configuración de la autonomía universitaria*. La propia norma fundamental es explícita en ello al disponer que los estatutos de las universidades se regirán siempre dentro del marco de la ley y la Constitución. Dicho de otro modo, *es la ley la que termina de dotar de contenido a la autonomía universitaria*. Así, es a partir de la ley universitaria que tal autonomía se proyecta con medidas concretas, siendo al mismo tiempo presupuesto que estructura el funcionamiento de las universidades” (STC 00025-2006-AI/TC, fundamento jurídico 7).

d. “[...] si bien es cierto que la autonomía universitaria garantiza la independencia de las universidades, en diversos aspectos, también lo es que la misma no le da carta blanca para actuar abusando de una libertad irrestricta, más aún cuando dicha actuación es contraria a la ley o a la Constitución, pues de este modo se estaría avalando el abuso de derecho”

(STC 00037-2009-AI/TC, fundamento jurídico 28).

“[...] si bien [las garantías institucionales] reservan un margen de actuación que garantiza contenidos objetivos ajenos al legislador, ello no significa la creación de un espacio de autosuficiencia extraño al resto del ordenamiento, por lo que en todos los casos, ese ámbito de actuación - como cualquier otro de un Estado de derecho- está sujeto a la Constitución y las leyes” (STC 00010-2006-AUTC, fundamento jurídico 6).

“Se trata sin duda de ponderar la exigencia de una educación universitaria de calidad basada en las libertades aludidas [de cátedra y cultural], pero sin que de ello se desprenda una ausencia total del Estado en la supervisión y control de la calidad del servicio público de la educación universitaria, en un contexto donde confluyen gestores públicos y privados” (STC 00023-2007-AI/TC, fundamento jurídico 36). Y “Es probable que la manifestación más importante de esta autonomía [universitaria] se encuentre cifrada en la búsqueda de una *plena libertad ideológica en el ámbito académico* que pueda hacer de la universidad un espacio seguro para la libre exploración en el conocimiento y en la evolución del pensamiento... protegida frente a cualquier injerencia de carácter político” (STC 00017-2008-APTC, fundamento jurídico 177).

En mérito a lo expuesto, para este Tribunal Constitucional queda claro que cuando el constituyente dotó de autonomía a las universidades, lo hizo pensando en garantizar su finalidad constitucional de desarrollo del conocimiento de manera completamente libre de interferencias políticas o ideológicas.

En cualquier caso, la autonomía no supone autarquía y, por ende, no se confirió a las universidades para mantenerlas al margen del ordenamiento jurídico del Estado al cual pertenecen, sino más bien para que, dentro de él, puedan desempeñar su labor sin controles ideológicos.

Al respecto, este Tribunal Constitucional tiene pacíficamente resuelto que “[...] autonomía no es sinónimo de autarquía, por lo que ninguna universidad se encuentra exenta de un proceso de evaluación externo riguroso, y, en su caso, de la obligación de adoptar las medidas que les sean impuestas por los órganos del Estado competentes para elevar su nivel educativo” (STC 00017-2008-AI/TC, FJ 180. Argumento reproducido en SSTC 00015-2009-AUTC, 00029-2009-AI/TC y 00019-2011-AI/TC, entre otras).

Sin embargo, esa potestad autodeterminativa, como ya se ha dado cuenta *supra*, no alcanza solo al régimen académico, sino que se extiende, además, a aspectos como el normativo, económico, administrativo y de gobierno.

Conviene también apreciar que en el ordenamiento jurídico peruano esa facultad de autogobierno que involucra la autonomía universitaria debe desenvolverse “[...] en el marco de la Constitución y las leyes”, tal como dispone el último párrafo del artículo 18 de la

norma fundamental.

En síntesis, no se amenaza o vulnera la autonomía universitaria cuando el legislador regula incluso ciertos aspectos propios de la misión que la Constitución ha otorgado a dichas instituciones públicas o privadas. Habría, en cambio, una violación de la autonomía universitaria o una amenaza cierta e inminente de su vulneración, si se trata de una incidencia desproporcionada o arbitraria en las competencias conferidas a las universidades que las despoje de sus atribuciones o que las limite en forma irrazonable.

VIII. RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL (ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN)

A fin de favorecer el desarrollo de la educación superior, en general, y universitaria, en particular, el constituyente estableció estas instituciones:

[...] gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural. En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes.

La inafectación de la que gozan las universidades se encuentra condicionada a la verificación de los siguientes requisitos:

- a. Que las universidades, institutos superiores y demás centros educativos se encuentren constituidos conforme a la legislación de la materia.
- b. Que se trate de un impuesto directo o indirecto y no de otro tipo de tributo como contribuciones o tasas.
- c. Que tenga efecto sobre los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural (STC 08391-2006-AA, fundamento jurídico 25).

Corno ya se ha advertido en pronunciamientos anteriores, solo quedan excluidos de la protección de la inmunidad tributaria los aranceles de importación y las instituciones educativas privadas que generen ingresos que por ley sean calificados como utilidades, pudiendo en estos casos aplicárseles el impuesto a la renta.

Atendiendo a que ello supone reasignar una parte de los ingresos públicos, el Estado tendrá no solo la potestad sino el deber de materializar los mecanismos de control que permitan supervisar la legitimidad de la aplicación del beneficio. Como señala el propio artículo 19 de la Constitución actualmente vigente, pesa sobre el legislador el deber de establecer esos mecanismos de fiscalización a los que se encuentran sujetas las universidades.

IX. FALLO

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

HA RESUELTO

1. Declarar INFUNDADAS las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra la Ley 30220, Ley Universitaria.

2. En lo referido a la Disposición Complementaria Transitoria Tercera de la Ley 30220, Ley Universitaria, debe INTERPRETARSE, con los votos a favor de los magistrados Urviola Hani, Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, y los votos en contra de los magistrados Blume Fortini, Sardón de Taboada y Ledesma Narváez, que el plazo de adecuación de cinco años establecido en la Disposición Complementaria Transitoria Tercera comienza a computarse desde el momento de la publicación de la presente sentencia en el diario oficial El Peruano.

MATERIAL Y MÉTODO

En el presente trabajo de investigación el material a emplear está constituido por la Ley Universitaria N° 30220 y el método a emplear será el descriptivo.

RESULTADO

Se determinó que la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior- SUNEDU- mediante la nueva Ley Universitaria (Ley N° 23220) no vulnera el principio de autonomía universitaria contenido en el art. 18 de la Constitución Política del Perú.

Se determinó que la Ley Universitaria N° 23220 no es inconstitucional, por tal motivo no vulnera a la Constitución Política del Perú y tiene plena vigencia.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

Se ha verificado que las principales reformas dadas por la nueva Ley Universitaria son:

- La creación de la SUNEDU que es la autoridad central de la supervisión de la calidad bajo el ámbito de su competencia, incluyendo el licenciamiento y supervisión de las condiciones del servicio educativo de nivel superior universitario, en razón de lo cual dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del sector Educación en materia de su competencia.

- Licenciamiento de universidades

Las condiciones básicas que establezca la SUNEDU para el licenciamiento, están referidas como mínimo a los siguientes aspectos:

1. La existencia de objetivos académicos; grados y títulos a otorgar y planes de estudio correspondientes.

2. Previsión económica y financiera de la universidad a crearse compatible con los fines propuestos en sus instrumentos de planeamiento.

3. Infraestructura y equipamiento adecuados al cumplimiento de sus funciones .

4. Líneas de investigación a ser desarrolladas.

5. Verificación de la disponibilidad de personal docente calificado con no menos del 25% de tiempo completo.

6. Verificación de los servicios educacionales complementarios básicos (servicio médico, social, psicopedagógico, deportivo, entre otros).

Existencia de mecanismos de mediación e inserción laboral (bolsa de trabajo u otros). Programas de re-inversión

Las universidades privadas asociativas y societarias deben presentar un informe anual de reinversión de excedentes o utilidades a la SUNEDU y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), para efectos de verificación del cumplimiento de lo dispuesto por la presente Ley. El informe publicado en su página web debe contener la información detallada y valorizada sobre las inversiones, la adquisición de bienes y la contratación de servicios, así como de las donaciones y beca. El incumplimiento de las disposiciones de este artículo acarrea la suspensión o el retiro del régimen de reinversión de excedentes, según la gravedad de la falta, y el pago, según el caso, de las multas o las deudas tributarias generadas.

Las disposiciones de la Ley no atentan contra la autonomía universitaria, pues esta autonomía institucional debe ser ejercida de conformidad con la Constitución y la Ley Universitaria, pero también de acuerdo a la “demás normativa aplicable” de encontrarse no solo normas legales, sino también aquellas de carácter supra legal que se emiten, por ejemplo, en el ejercicio de la supervisión externa de la educación universitaria.

Como servicio público, es conveniente subrayar la importancia que la educación representa para la persona, así como anotar cuáles son las condiciones que debe promover ese mismo Estado. El Tribunal ha sostenido en ocasiones anteriores que la educación no es solo un derecho, sino un auténtico servicio público que explica una de las funciones-fines del Estado, cuya ejecución puede operar directamente o a través de terceros (entidades privadas), aunque siempre bajo fiscalización estatal.

CONCLUSIONES

1. Ha quedado demostrado con el fallo del Tribunal Constitucional que la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior- SUNEDU- mediante la nueva Ley Universitaria (Ley N° 23220)- no vulnera el principio de autonomía universitaria contenida en el art. 18 de la Constitución Política del Perú.
2. Ha quedado demostrado con el fallo del Tribunal Constitucional que la Ley Universitaria N° 23220 no es inconstitucional, por tal motivo no vulnera a la Constitución Política del Perú y tiene plena vigencia.
3. Que la educación no es solo un derecho, sino un auténtico servicio público que explica una de las funciones-fines del Estado, cuya ejecución puede operar directamente o a través de terceros (entidades privadas), aunque siempre bajo fiscalización estatal.
4. Que 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.

El Tribunal Constitucional tiene resuelto que en una economía social de mercado, el derecho a la libertad de empresa, junto con los derechos a la libre iniciativa privada, a la libertad de comercio, a la libertad de industria y a la libre competencia, son considerados como base del desarrollo económico y social del país, y como garantía de una sociedad democrática y pluralista. Coincidentemente con esta concepción, la Constitución, en su artículo 60, reconoce expresamente el pluralismo económico y que la empresa tiene las características de promotora del desarrollo y sustento de la economía nacional (STC 01963-2006-AA/TC).

5. La creación de la SUNEDU, como órgano especializado con competencia para llevar a cabo la supervisión de la calidad de la educación universitaria, no resulta contraria a la Constitución. Por ende, la determinación de los estándares de calidad exigibles es una competencia inherente a su función específica.

6. El Tribunal Constitucional entiende que la incorporación de los estudiantes en la Asamblea Universitaria le da voz a uno de los actores principales de la vida académica y, por ende, no resulta prohibida por la Constitución

7. El Tribunal ha señalado que “[...] una interpretación constitucionalmente adecuada del concepto ‘función pública’ exige entenderlo de manera amplia, esto es, desde el punto de vista material como el desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado. La determinación de este aspecto ha de efectuarse casuísticamente. No obstante, en vía de principio, pueden ser considerados como tales cargos el de los servidores públicos, en general, de conformidad con la Ley de la materia, de los profesores universitarios, los profesores de los distintos niveles de formación escolar preuniversitaria, servidores de la salud, servidores del cuerpo diplomático y, ciertamente, jueces y fiscales” (STC 00025-2005-APTC, fundamento jurídico 51).

8. En relación al límite de edad para el ejercicio de la docencia dentro de la categoría de ordinario no resulta inconstitucional, en tanto en esta ley no impide la realización del derecho de acceso a la función pública y del ascenso dentro de la misma. Tampoco cabe hablar de discriminación entre docentes de universidades públicas y privadas, por cuanto no cabe aplicar a los segundos la lógica relacionada con la función pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cabral, 2014 : https://es.wikipedia.org/wiki/Lu%C3%ADs_Cabral

Diario oficial El Peruano del miércoles 9 de julio de 2014- Ley Universitaria N° 30220

Fallo del Tribunal Constitucional

Nueva Ley Universitaria fue aprobada por el Pleno del Congreso, en Perú 21. Lima
Jueves 26 de junio del 2014 | 13:21

Ley Universitaria: Daniel Mora denunció intento de ‘lobby’ en norma, en El Comercio. Lunes 02 de setiembre del 2013/ 21:50

Nueva Ley Universitaria: estos son los cambios más importantes del proyecto aprobado, en la República. 27 de Junio de 2014 | 18:59 h
www.sunedu.gob.pe/files/.../Sentencia_del_TC_SUNEDU_00007_2015_AI.pdf
10 nov. 2015 -