



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00023-2014-PI/TC

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del 6 de diciembre de 2018

### Caso Ley Universitaria II

8411 CIUDADANOS C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra diversos artículos de la Ley Universitaria número 30220

Magistrados firmantes:

SS.

MIRANDA CANALES  
RAMOS NÚÑEZ  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA  
FERRERO COSTA



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**TABLA DE CONTENIDOS**

**I. ANTECEDENTES**

- A. Petitorio constitucional
- B. Argumentos de las partes
  - B.1. Demanda
  - B.2. Contestación de demanda

**II. FUNDAMENTOS**

- § 1. Implicaciones de la Sentencia 0014-2014-PI/TC y acumulados
- § 2. Procesos de inconstitucionalidad y cosa juzgada  
Sentencia 0014-2014-PI/TC y acumulados
  - §3.1. Supuesta contravención de la autonomía universitaria
  - §3.2. Supuesta vulneración de la libertad de empresa
  - §3.3. Supuesta vulneración de la irrenunciabilidad de los derechos laborales
  - §3.4. Supuesta vulneración de incisos del artículo 2 y el 31 de la Constitución
  - §3.5. Materia del pronunciamiento a expedir
- § 4. La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional
- § 5. La elección de rectores y vicerrectores de universidades públicas
- § 6. La obligación de destinar 2 % del presupuesto a la responsabilidad social, deporte, seguros y lucha contra el cáncer
- § 7. Reglamentación de la Sunedu y contratación de su personal
- § 8. Reglas de transparencia y libertad de empresa
- § 9. La finalidad de la Sunedu y la libertad de empresa
- § 10. Irrenunciabilidad de los derechos laborales
- § 11. Vacancia y revocatoria de autoridades universitarias
- § 12. Exigencias para ser rector y el principio de igualdad

**III. FALLO**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria II



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 26 días del mes de febrero de 2019, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Blume Fortini, presidente; Miranda Canales, vicepresidente; Ramos Núñez; Sardón de Taboada; Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa, aprobado en la sesión de Pleno de fecha 5 de setiembre de 2017, con el fundamento de voto del magistrado Ferrero Costa y los votos singulares de los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada que se agregan.

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

La demanda fue interpuesta por ocho mil once cuatrocientos ciudadanos, con fecha 31 de octubre de 2014, contra diversos artículos de la Ley Universitaria, Ley 30220, publicada con fecha 9 de julio de 2014 en el diario oficial *El Peruano*.

Se alega la violación de la autonomía universitaria y de los derechos a la libertad de empresa; a la igualdad; a la libertad de asociación; a la participación en la vida política, social y cultural de la Nación, a la presunción de inocencia, a elegir y ser elegido, y a la irrenunciabilidad de los derechos laborales.

#### B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Los accionantes y el demandado postulan una serie de razones o tesis interpretativas sobre la constitucionalidad de las normas objetadas, las cuales se presentan a continuación.

##### B.1. Demanda

La demanda se sustenta en los siguientes argumentos:

- Mediante el artículo 1 de la ley impugnada se permite que la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) pueda, a través de resoluciones administrativas, disolver universidades, lo cual es contrario al artículo 2, inciso 13, de la Constitución.
- Se señala que el artículo 8 de la ley impugnada vulnera la autonomía universitaria, puesto que permite que esta se ejerza conforme a normas con rango infralegal. En ese sentido, el ejercicio de esta garantía constitucional

MFI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estará condicionada a lo establecido en normas como los decretos supremos, las resoluciones supremas, entre otras.

- En cuanto al artículo 9, los demandantes sostienen que las “recomendaciones” que emite la Sunedu trasgreden la autonomía universitaria, puesto que se impone su cumplimiento y se sanciona el desacato, lo cual, en su opinión, es una coacción al ejercicio de las libertades democráticas al interior de las universidades.
- Por otro lado, el artículo 11 obliga a las universidades privadas constituidas como empresas a que publiquen en sus portales electrónicos información que para ellas tiene carácter reservado por ley, lo cual es inconstitucional y contrario a la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- El artículo 12 crea la Sunedu. Sin embargo, contrario a lo que prescribiera el Tribunal Constitucional en su momento, este no es un órgano altamente especializado ni objetivamente imparcial. Ello se debe a que, al estar adscrito al Ministerio de Educación, hace que reciba influencia directa del gobierno de turno.
- El artículo 13 atenta contra los principios generales del régimen económico, debido a que limita las licencias de funcionamiento de universidades a un plazo de seis años. Ello, además, limita la libertad de trabajo y la inversión privada.
- Asimismo, se aduce que el artículo 17 es inconstitucional, toda vez que, a pesar de que el Tribunal Constitucional prescribiera en su momento la necesidad de que la Sunedu sea un organismo altamente especializado, a través de esta disposición se establece que solo tres de los siete integrantes de este organismo pertenecerán a la universidad. Asimismo, los demandantes cuestionan que dichos miembros deban ostentar el grado de “doctor” o “maestro”, ya que ello, en su opinión, no implica ser especialista en educación superior universitaria.
- El artículo 19 vulnera la autonomía universitaria, dado que dispone que la Sunedu sea la única instancia administrativa que, ante el conocimiento de casos particulares de universidades, interprete la Ley Universitaria y su reglamento a fin de expedir resoluciones, las cuales incluso deberán ser acatadas obligatoriamente por todas las universidades.
- Por otro lado, el artículo 27 pretende que las universidades cambien sus lineamientos educacionales, planes de estudio y mallas curriculares, para adaptarse a las políticas nacionales y regionales. En ese sentido, entraña una vulneración a la autonomía universitaria. Y además de ello, los demandantes consideran inconstitucional que la creación de las universidades dependa de la oferta laboral del momento.

mm



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- El artículo 39 también vulnera la autonomía universitaria, ya que impide que cada universidad opte, en su estatuto, por el régimen de estudios y la modalidad de su oferta académica.
- El artículo 40 se contradice con el artículo 39 y, además, vulnera la autonomía universitaria.
- En torno a los artículos 57 y 76, los demandantes señalan que estas disposiciones permiten que normas con una jerarquía menor, como los estatutos universitarios, contemplen causales no prescritas en la ley para la revocatoria de las autoridades y, además, establecen causales adicionales para la declaración de vacancia, lo cual puede dar lugar a arbitrariedades, trasgrediendo de este modo los derechos a la defensa y a la presunción de inocencia.
- El inciso 11 del artículo 59 faculta al Consejo Universitario para la fijación de las remuneraciones y todo concepto de ingresos de las autoridades, docentes y trabajadores en clara contradicción con el artículo 96, vulnerando de este modo el principio de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral preceptuado en el artículo 26, inciso 2, de la Constitución, ya que la anterior regulación disponía la homologación de los sueldos de los docentes de las universidades públicas con los de los magistrados del Poder Judicial.
- El artículo 61 menoscaba el derecho a la igualdad, ya que exige que para ser rector se deba tener el grado de doctor, el cual debió haberse obtenido presencialmente. De este modo, se excluye a aquellos cuyo grado de doctor haya sido alcanzado bajo las modalidades semipresencial o a distancia, cuya validez se ampara paradójicamente en el artículo 39 de la misma ley.
- El artículo 66 establece que la elección de rectores y vicerrectores de las universidades públicas debe hacerse por votación universal, personal, obligatoria, directa, secreta y ponderada. No obstante, en virtud de la autonomía universitaria, las universidades públicas deberían tener la misma libertad que las universidades privadas para decidir en sus estatutos la forma de elección de autoridades.
- El inciso 1 del artículo 115 vulnera las libertades económicas establecidas en los artículos 58, 59, 60, 61 y 62 de la Constitución.
- El artículo 121 atenta contra las libertades económicas, tales como la libre iniciativa privada, la libertad de empresa y el pluralismo económico, contempladas en los artículos 58, 59 y 60 de la Constitución.
- Los artículos 125, 126 y 131 disponen exigencias extra académicas que involucran gastos económicos para las universidades, que menoscaba el régimen económico de la autonomía universitaria.

M



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- La Primera Disposición Complementaria Transitoria decreta el cese inmediato de las funciones de los miembros de la Asamblea Universitaria, atentando de esta forma contra los derechos de acceso a la función pública; a elegir y a ser elegido; y a la planificación en la vida política, social y cultural de la Nación.

- Las Disposiciones Complementarias Transitorias Cuarta, Sexta y Décima menoscaban la autonomía universitaria, ya que, al haberse dispuesto que el Poder Ejecutivo (Gobierno), mediante el Ministerio de Educación, participe en la constitución de la Comisión Organizadora de un ente como la Sunedu, apruebe su Reglamento y, además, contrate personal, bienes y servicios necesarios para su funcionamiento, interviene de manera indirecta a las universidades.

**B.2. Contestación de demanda**

La defensa de la constitucionalidad de la ley fue presentada por el Congreso de la República, como se indica a continuación:

- En cuanto al artículo 1, el demandado señala que este extremo resulta improcedente, dado que ya se ha planteado una controversia constitucional sustancialmente igual en la sentencia emitida por este Tribunal en la Sentencia 0014-2014-PI/TC, caso Ley Universitaria, la cual fue desestimada.

- Al igual que el artículo anterior, el artículo 8 resulta improcedente, dado que ya se ha planteado una controversia constitucional sustancialmente igual en la sentencia emitida por este Tribunal en el caso de la Ley Universitaria, la cual fue desestimada.

- En referencia al artículo 9, el demandado alega que, al haberse desestimado una controversia constitucional sustancialmente igual en la sentencia emitida por este Tribunal en el caso de la Ley Universitaria, este extremo resulta improcedente.

- Acerca del artículo 11, la parte demandada considera que, al haberse desestimado una controversia constitucional sustancialmente igual en la sentencia emitida por este Tribunal en el caso de la Ley Universitaria, este extremo resulta improcedente.

- Respecto al artículo 12, el Congreso señala que este extremo resulta improcedente dado que ya se ha planteado una controversia constitucional sustancialmente igual en la sentencia emitida por este Tribunal en el caso de la Ley Universitaria, la cual fue desestimada.

- Para defender la constitucionalidad del artículo 13, el Congreso cita la sentencia emitida por este Tribunal en el caso de la Ley Universitaria, con la





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

finalidad de argumentar que el plazo de licenciamiento de seis años es una expresión más del ejercicio de una potestad discrecional del legislador, y que, en todo caso, no se ha demostrado su desproporcionalidad. Por ende, en su opinión, este extremo deviene en infundado.

- En cuanto al artículo 17, se alega que también resulta improcedente, puesto que plantea una controversia constitucional sustancialmente igual a la que fue desestimada por la sentencia de este Tribunal emitida en el caso de la Ley Universitaria.
  - Respecto al artículo 19, el demandado señala que este extremo resulta improcedente, dado que ya se ha planteado una controversia constitucional sustancialmente igual a la resuelta en la sentencia emitida por este Tribunal en el caso de la Ley Universitaria, la cual fue desestimada.
  - En torno al artículo 27, el Congreso señala que este extremo también resulta improcedente, dado que la controversia constitucional planteada es sustancialmente igual a la abordada en la sentencia emitida por este Tribunal en el caso de la Ley Universitaria, la cual fue desestimada.
  - En cuanto a los artículos 39 y 40, se alega que estos extremos resultan improcedentes en tanto que ya se ha planteado una controversia constitucional sustancialmente igual en la sentencia emitida por este Tribunal en el caso de la Ley Universitaria, la cual fue desestimada.
  - En referencia a los artículos 57 y 76 impugnados, la parte demandada afirma que en la ley no se señalan las causales para la revocatoria de autoridades, por lo que no se vulnera la autonomía universitaria. De otro lado, y respecto a la afirmación de que estos dispositivos trasgreden los derechos a la defensa y a la presunción de inocencia, el Congreso estima que no se han detallado argumentos jurídico-constitucionales que fundamenten dicha aseveración.
  - Según el demandado, se debe declarar infundada la demanda en el extremo que impugna los artículos 59 y 96 de la Ley 30220, debido a que no configuran algún supuesto de renuncia de derechos laborales que se encuentren reconocidos por la Constitución, la ley o en normas laborales taxativas.
- A favor de la constitucionalidad del artículo 61, el Congreso alega que no se ha propuesto un término de comparación que permita verificar la posible diferenciación jurídica. De este modo, no es posible sostener una vulneración del derecho a la igualdad.
- Acerca del cuestionamiento al artículo 66, el Congreso considera que la regulación de la elección de los rectores y vicerrectores no atenta contra la autonomía universitaria, ya que, en la sentencia recaída en el Expediente 0025-



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2006-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha reconocido la constitucionalidad de que el legislador disponga mediante una ley los requisitos para acceder a los órganos directivos de las universidades. Por ende, considera que este extremo debe declararse infundado.

- Respecto al artículo 115, el demandado señala que este extremo resulta improcedente, dado que ya se ha planteado una controversia constitucional sustancialmente igual a la resuelta en la sentencia emitida por este Tribunal en el caso de la Ley Universitaria, la cual fue desestimada.

- En torno al artículo 121, el demandado alega que este extremo es improcedente, puesto que refiere a una controversia constitucional sustancialmente igual a la planteada en la sentencia emitida por este Tribunal en el caso de la Ley Universitaria, la cual fue desestimada.

- Respecto a los artículos 125, 126 y 131 de la ley impugnada, el Congreso sostiene que la función institucional de la universidad se complementa con las actividades cuyos contenidos son de naturaleza cultural, científica y técnica, los cuales tienen relación directa con el derecho a la libertad de cátedra. Asimismo, tampoco vulnera la facultad de expresar las ideas o creencias vinculadas con el desarrollo de una asignatura en el ejercicio de la docencia. Por ende, y con base en estas razones, estos extremos deben declararse infundados.

- Sobre la Primera Disposición Complementaria Transitoria, el demandado alega que este extremo es improcedente, puesto que refiere a una controversia constitucional sustancialmente igual a la planteada en la sentencia emitida por este Tribunal en el caso de la Ley Universitaria, la cual fue desestimada.

- Finalmente, y en opinión del Congreso, las Disposiciones Complementarias Transitorias Cuarta, Sexta y Décima resultan improcedentes, dado que, en la sentencia emitida por este Tribunal en el caso de la Ley Universitaria, ya se ha planteado una controversia constitucional sustancialmente igual, la cual fue desestimada.

## II. FUNDAMENTOS

### § 1. IMPLICANCIAS DE LA SENTENCIA 0014-2014-PI/TC Y ACUMULADOS

1. Para decidir la presente controversia resulta indispensable tener en cuenta la sentencia recaída en el Expediente 0014-2014-PI/TC y acumulados, caso de la Ley Universitaria, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 14 de noviembre de 2015. En dicho caso, el Tribunal analizó cuatro demandas de inconstitucionalidad, previamente acumuladas, que cuestionaban diversos artículos de la Ley 30220, Ley Universitaria.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. En la sentencia aludida, el Tribunal Constitucional declaró infundada las demandas interpuestas contra los artículos 1, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 35, 39, 40, 56, 59, 78, 84, 109, 115, 116.3, 120 y 121, así como las Disposiciones Complementarias Transitorias Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Decimoprimera, las Disposiciones Complementarias Finales Sexta y la Disposición Complementaria Única. Es decir, determinó que tales dispositivos eran constitucionales.
3. Este órgano de interpretación vinculante de la Constitución, además, decidió que el plazo establecido en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria — sobre la adecuación de docentes universitarios a los nuevos requisitos— se debe computar desde la publicación de tal sentencia en el diario oficial *El Peruano*.
4. Esta información es relevante porque este Tribunal ya ha confirmado la constitucionalidad de varios de los artículos cuestionado en la presente demanda. Por ello, en virtud de las reglas de la cosa juzgada aplicables a los procesos de inconstitucionalidad, debe determinarse previamente qué artículos de la Ley 30220 ya no pueden ser materia de un nuevo análisis por parte de este Tribunal.

§ 2. PROCESOS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y COSA JUZGADA

5. El artículo 82 del Código Procesal Constitucional (CPCo) establece, en la parte pertinente, que las sentencias de este Tribunal recaídas 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.
6. En efecto, las sentencias dictadas en un proceso de inconstitucionalidad tienen efectos *erga omnes*, fuerza vinculante y calidad de cosa juzgada. Dicho atributo de *res iudicata* recae tanto sobre las sentencias estimatorias como sobre las sentencias desestimatorias.
7. Es relevante observar que la presente demanda fue admitida a trámite antes de la publicación de la Sentencia 0014-2014-PI/TC y acumulados. En efecto, mediante el Auto-1 del presente expediente, de fecha 01 de diciembre de 2014, este Tribunal estableció que la demanda debía ser declarada inadmisibile únicamente respecto de los artículos 14, 15, 20 y 22 de la Ley 30220, brindado un plazo para subsanar las omisiones indicadas.
8. Mediante el Auto 2, de fecha 26 de enero de 2016, el Tribunal determinó que las omisiones no habían sido subsanadas. Por ende, la demanda debía declararse improcedente respecto a tales artículos, teniéndose por admitida, en cambio, respecto los artículos que se detallarán en la siguiente sección.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. El hecho de que la demanda contra dichas disposiciones haya sido admitida antes de la publicación de la Sentencia 0014-2014-PI/TC y acumulados es relevante, porque no procedería aplicar el artículo 104, inciso 2, del CPCo. Y es que tal artículo establece que el Tribunal Constitucional declara la improcedencia *liminar* cuando “se hubiere desestimado una demanda de inconstitucionalidad sustancialmente igual en cuanto al fondo.”
10. Como ya se advirtió, no estamos ante este supuesto, porque el Tribunal ya había establecido la procedencia de la demanda de inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Universitaria. Es más, en el considerando 8 del Auto 1, el Tribunal indicó expresamente que no se había incurrido en la causal “prevista en el artículo 104.2” del CPCo.
11. Sin embargo, esta situación no impide que pueda declararse la improcedencia de la demanda respecto de los artículos de la Ley Universitaria sobre los artículos que ya han sido materia de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la Sentencia 0014-2014-PI/TC y acumulados, la que tiene la calidad de cosa juzgada.
12. El Tribunal ya afrontó una situación similar. En la Sentencia 0010-2015-PI/TC, el Tribunal declaró la improcedencia de la demanda contra varios artículos sobre los cuales ya existía de pronunciamiento del Tribunal Constitucional (Sentencia 0025-2013-PI/TC).
13. Al igual que en el presente caso, la demanda había sido admitida a trámite cuando el Tribunal aún no había emitido un pronunciamiento sobre la materia en cuestión, pero al momento de resolver el caso ya existía un pronunciamiento sobre el fondo. En tal sentido, y al observarse que se estaba ante controversias constitucionales que resultaban sustancialmente iguales en cuanto al fondo, la demanda fue declarada improcedente.
14. Queda por analizar cuándo se está ante una controversia constitucional sustancialmente igual. Los elementos que la configuran son la norma impugnada, el parámetro del juicio (el ordenamiento jurídico) y el principio interpretativo.
15. El Tribunal ha explicitado que se deben observar ciertos aspectos de la controversia a fin de establecer si es que una nueva demanda de inconstitucionalidad afectaría o no el límite objetivo de la cosa juzgada de las sentencias desestimatorias de inconstitucionalidad. En tal sentido, tales aspectos a revisar son los siguientes:
- a) si la *cláusula constitucional* que ha sido empleada como parámetro de juicio es la misma o es otra distinta;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b) si la *norma constitucional* parámetro de juicio ha variado en su sentido;
- c) si la *norma legal impugnada*, objeto de control, ha variado en el sentido por el cual se dictó la sentencia desestimatoria; y
- d) si la conclusión a que conduce la aplicación de un principio interpretativo distinto es sustancialmente diferente a la que se aplicó en la sentencia desestimatoria (Auto Exp. 0025-2005-PI/TC, considerando 9).

- 16. El Tribunal ha advertido también que, para analizar ello, se debe tomar en cuenta la distinción entre disposición y norma, siendo la primera el enunciado lingüístico y la segunda el significado de dicho enunciado. De esta manera, se debe concebir que los enunciados lingüísticos constitucionales y legales pueden contener más de una norma.
- 17. En tal sentido, si es que el objeto de control (misma disposición y norma legal), el parámetro de juicio (misma disposición y norma constitucional) y el carácter metodológico utilizado (principio interpretativo) son los mismos, la nueva demanda estaría afectando el límite objetivo de la cosa juzgada, por lo que debería declararse su improcedencia.

**§ 3. DETERMINACIÓN DE LOS ARTÍCULOS SOBRE LOS QUE EXISTE PRONUNCIAMIENTO SUSTANTIVO EN LA SENTENCIA 0014-2014-PI/TC Y ACUMULADOS**

- 18. Corresponde ahora a este Tribunal precisar qué artículos de la Ley Universitaria ya no pueden ser cuestionados en virtud del principio de cosa juzgada. En la presente demanda se dividen los cuestionamientos en cuatro rubros, dependiendo de las cláusulas constitucionales supuestamente vulneradas. Un primer grupo de artículos es cuestionado por vulnerar la autonomía universitaria (artículo 18 de la Constitución), otro grupo es cuestionado por contravenir la libertad de empresa (artículos 58 al 62 de la Constitución).
- 19. Un tercer grupo de artículos de la Ley Universitaria son cuestionados por vulnerar la irrenunciabilidad de los derechos laborales (artículo 26 de la Constitución). Y por último, un cuarto grupo estaría siendo cuestionado por contravenir los derechos a la igualdad (artículo 2.2); de asociación (artículo 2.13); a la participación en la vida política, social y cultural (artículo 2.17), a la presunción de inocencia (artículo 2.24.e); y a elegir y a ser elegido (artículo 31 de la Constitución).

**§ 3.1. Supuesta contravención de la autonomía universitaria**

- 20. En el presente caso, los demandantes sostienen que los artículos 8, 9, 12, 17, 19 (inciso 3, 27, 39, 40, 66, 125, 126, 131) y las Disposiciones Complementarias

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Transitorias Cuarta, Sexta y la Décima Disposición Complementaria Final contravienen la autonomía universitaria (fojas 2).

21. Por su parte, puesto que en la Sentencia 0014-2014-PI/TC y acumulados se determinó que los artículos 8, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 35, 39, 40, 56, 57, 59.3, 115, 116, 120, 121, la Primera, Cuarta, Decimoprimera y Disposición Única Transitoria no contravienen la autonomía universitaria, estos ya no pueden ser nuevamente cuestionados en virtud de una supuesta vulneración de dicho principio.
22. Por consiguiente, en lo concerniente a los artículos 8, 9, 12, 17, 19, 27, 39, 40 y la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria, la demanda debe ser declarada improcedente, puesto que ya se resolvió una controversia constitucional sustancialmente igual.
23. Por ello, solo se analizará por el fondo los alegatos de inconstitucionalidad contra los artículos 66, 125, 126, 131 y las Disposiciones Complementarias Transitorias Sexta y Décima, por supuestamente vulnerar el principio de autonomía universitaria.

**§ 3.2. Supuesta vulneración de la libertad de empresa**

24. Los demandantes cuestionan que los artículos 11, 13, 115 y 121 son contrarios a la libertad de empresa. El Tribunal ya se pronunció sobre su constitucionalidad. Sin embargo, se requiere analizar con mayor detalle la Sentencia 0014-2014-PI/TC y acumulados a fin de determinar si es que se está frente a una controversia constitucional sustancialmente igual.
25. Y es que, si bien el Tribunal ya se pronunció sobre los artículos 11 y 13, lo ha hecho en virtud de un parámetro constitucional diferente, como lo fue la autonomía universitaria y la reserva tributaria. En contraste, ahora se cuestiona que tales artículos contravienen la libertad de empresa. Por consiguiente, no se configura una controversia constitucional sustancialmente igual, y debe emitirse un pronunciamiento sobre el fondo.
26. No ocurre lo mismo respecto al artículo 115, inciso 1, y el artículo 121 de la Ley Universitaria. Respecto del primero, en la Sentencia 0014-2014-PI/TC y acumulados, fundamentos 282 al 291, se estableció que la limitación de la cantidad de universidades que pueden ser promovidas por una persona jurídica es una medida proporcional. En tal sentido, sobre el artículo 115, la demanda debe ser declarada improcedente por ser una controversia constitucional sustancialmente igual.
27. De otro lado, en la Sentencia 0014-2014-PI/TC se estableció que el artículo 121 no contravenía el derecho a la inversión privada en el sector educación, a la

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

libertad de empresa y el derecho al trabajo (fundamento 304). En tal sentido, puesto que en la presente demanda se cuestiona que dicho artículo es contrario a la libertad de empresa, se está ante una controversia constitucional sustancialmente igual, por lo que debe declararse improcedente la demanda sobre este artículo.

28. En suma, sobre este punto, solo podrá revisarse la constitucionalidad de los artículos 11 y 13 de la Ley Universitaria, en virtud de la presunta vulneración de la libertad de empresa.

**§ 3.3. Supuesta vulneración de la irrenunciabilidad de los derechos laborales**

29. Los demandantes cuestionan los artículos 59, inciso 11, y 96 de la Ley Universitaria, por cuanto vulnerarían el artículo 26 de la Constitución. Debe advertirse que no han sido objeto de análisis en la Sentencia 0014-2014-PI/TC y acumulados. El Tribunal únicamente se pronunció sobre el artículo 59, inciso 3, de la Ley Universitaria, y determinó que no contraviene la autonomía universitaria (fundamentos 229-236), en tal sentido no habría una controversia constitucional sustancialmente igual.

30. Por consiguiente, el Tribunal analizará la constitucionalidad de los artículos 59, inciso 11 y 96 de la Ley Universitaria, a la luz del artículo 26 de la Constitución.

**§ 3.4. Supuesta vulneración de incisos del artículo 2 y el 31 de la Constitución**

31. Los demandantes cuestionan los artículos 1, 57, 61, 76 y Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Universitaria. No obstante, se aprecia que el Tribunal ya emitió pronunciamiento sobre los artículos 1, 57 y la Primera Disposición Complementaria Transitoria.

32. Este órgano de control de interpretación vinculante de la Constitución ya determinó que el artículo 1 de la Ley Universitaria no contraviene el artículo 2, inciso 13 de la Constitución. El Tribunal Constitucional, en los fundamentos 57-61 de la Sentencia 0014-2014PI/TC y acumulados, dejó establecido que la decisión administrativa de suspender la licencia para prestar un servicio de educación universitaria no supone la disolución de la persona jurídica. Por consiguiente, se observa una controversia constitucional sustancialmente igual, por lo que respecto a este artículo la demanda debe ser declarada improcedente.

33. Acerca de la Primera Disposición Complementaria Transitoria, en la presente demanda se cuestiona que se estaría contraviniendo el derecho a elegir y ser elegido (artículo 31 de la Constitución) y el derecho a participar en la vida cultural de la Nación (artículo 2, inciso 17, de la Constitución).





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

34. No obstante, este Tribunal sostuvo en la Sentencia 0014-2014-PI/TC y acumulados que no se contravenía el artículo 2, inciso 17, ni el artículo 31 de la Constitución (fundamentos 311-320). En tal sentido, se está claramente ante una controversia constitucional sustancialmente igual, por lo que la demanda debe ser declarada improcedente en relación con este artículo.
35. En lo que al artículo 57, inciso 4, respecta, la situación es diferente. Si bien la Sentencia 0014-2014-PI/TC y acumulados se pronunció sobre el artículo 57 en general, lo hizo en virtud del artículo 18 de la Constitución (autonomía universitaria). En la presente demanda se cuestiona en realidad el artículo 57, inciso 4, y el artículo 76, debido a que contravendrían el artículo 2, inciso 24.e), de la Constitución. En tal sentido, al no observarse una controversia constitucional sustancialmente igual respecto de estos artículos, el Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo.
36. En suma, existe una controversia constitucional sustancialmente igual en los casos de los artículos 1 y la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30220; por ello, tales cuestionamientos deben ser declarados improcedentes.
37. En contraste, el Tribunal analizará la constitucionalidad de los artículos 57, inciso 4, 61 y 76, declarando la improcedencia de la Ley 30220, Ley Universitaria.

**§ 3.5- Materia del pronunciamiento a expedir**

38. Al haberse detectado que se está ante una controversia constitucional sustancialmente igual en lo que respecta a los 1, 8, 9, 12, 17, 19, 27, 39, 40, y las Disposiciones Complementarias Transitorias Primera y Cuarta, tales extremos deben ser declarados improcedentes por plantear una controversia constitucional sustancialmente igual a la ya resuelta con la Sentencia 0014-2014-PI/TC y acumulados.
39. Por el contrario, al no existir pronunciamiento anterior, el Tribunal debe evaluar el fondo de los cuestionamientos contra los siguientes artículos:
- los artículos 66, 125, 126, 131, la Sexta y Décima Disposición Complementarias Transitorias por contravenir la autonomía universitaria;
  - los artículos 11 y 13 por contravenir la libertad de empresa;
  - el artículo 59, inciso 11, y el artículo 96 por contravenir la irrenunciabilidad de los derechos laborales; y
  - el artículo 57, inciso 4, y los artículos 61 y 76 de Ley 30220 por contravenir diversos incisos del artículo 2 y el artículo 31 de la Constitución.







TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§ 4. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

40. Los artículos 17, 18 y 19 la Constitución establecen el parámetro constitucional de la educación superior universitaria, dentro del cual el legislador debe desenvolverse al momento de regular la creación y funcionamiento de universidades, así como para la cancelación de licencias para el ejercicio de tal actividad.
41. Por su parte, los fines del proceso educativo, según los artículos 13 y 14 de la Constitución, 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.
42. En dicho contexto, el artículo 18 de la Constitución de 1993, referido específicamente a la educación universitaria, establece que la finalidad de la educación universitaria incluye lo siguiente:
  - a. la formación profesional;
  - b. la difusión cultural;
  - c. la creación intelectual y artística; y
  - d. la investigación científica y tecnológica.
43. 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.
44. Y establece a continuación que la ley “fija las condiciones para autorizar” el funcionamiento de las universidades, que pueden ser promovidas por entidades públicas o privadas. Así, el legislador tiene la potestad de regular las condiciones para que el Estado autorice el funcionamiento de las universidades, sin que ello implique una intervención desproporcionada en la autonomía universitaria.
45. Es importante anotar que si al regular aspectos relativos a la función de la universidad se amenaza vulnera la misión que la Constitución le ha otorgado a las universidades, se estaría restringiendo ilegítimamente la autonomía universitaria (Sentencia 0014-2014-PI/TC, fundamento 44).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

46. La autonomía es “*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 solo por el Estado, sino por el ordenamiento jurídico que lo rige (Sentencia 00012-1996-AI/TC, Fundamento Jurídico Único).
47. La autonomía 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” (Sentencia 00025-2006-AI/TC, fundamento 7).
48. 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 (Sentencia 00025-2006-AI/TC, fundamento 7).
49. Se trata, sin duda, de atender la exigencia de una educación universitaria de calidad basada en un cabal ejercicio de las libertades aquí aludidas, pero sin que de ello se desprenda una ausencia total del Estado en la supervisión y control de esta. Todo ello en un contexto donde confluyen gestores públicos y privados (Sentencia 00023-2007-AI/TC, fundamento 36).
50. 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 del conocimiento y en la evolución del pensamiento, protegida frente a cualquier injerencia de carácter político (Sentencia 0017-2008-PI/TC, fundamento 177).
51. El Tribunal ya estableció que la autonomía no supone autarquía y, por ende, las universidades no pueden estar al margen del ordenamiento jurídico del Estado. Por el contrario, es dentro de este marco que las universidades pueden desempeñar su labor sin controles ideológicos (Sentencia 0014-2014-PI/TC y acumulados, fundamento 46).
52. Por último, corresponde concluir, como ya se lo hizo en la Sentencia 0014-2014-PI/TC y acumulados, que no se amenaza o vulnera la autonomía universitaria cuando el legislador regula aspectos sobre la autonomía universitaria de manera proporcional (fundamento 50), inclusive si es que ello incide en ciertos aspectos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

propios de la misión que la Constitución ha otorgado a dichas instituciones públicas o privadas.

§ 5. LA ELECCIÓN DE RECTORES Y VICERRECTORES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS

53. Los ciudadanos demandantes cuestionan el primer párrafo del artículo 66 de la Ley Universitaria. Esta disposición establece:

El Rector y los Vicerrectores de las universidades públicas son elegidos por lista única para un periodo de cinco (5) años, por votación universal, personal, obligatoria, directa, secreta y ponderada por todos los docentes ordinarios y estudiantes matriculados [...].

54. Alegan que, al igual que las universidades privadas, las universidades públicas tienen la libertad de decidir en sus estatutos, y dentro del marco de su autonomía de gobierno, normativa y administrativa, la forma de elección de sus autoridades.

55. En tal sentido, lo que realmente se alega es que la elección de rectores y vicerrectores de las universidades públicas debería ser regulada de la misma manera en que se regula tal materia para el caso de las universidades privadas: mediante sus estatutos y no por la Ley Universitaria.

56. En tal sentido, se desprende que frente a ese artículo se alega que supuestamente se estaría transgrediendo el principio de igualdad, al estar reconociendo la autonomía universitaria de manera diferenciada a las universidades públicas y a las privadas, dando más libertades a estas últimas.

57. El principio-derecho de igualdad distingue dos manifestaciones relevantes: la igualdad *en la ley* y la igualdad *en la aplicación* de la ley. La primera manifestación constituye un límite para el legislador, encontrándose este vedado de establecer distinciones basadas en criterios irrazonables y desproporcionados. Es decir, el principio de igualdad exige al legislador que las situaciones jurídicas que vaya a determinar deban garantizar un trato igual y sin discriminaciones.

58. El principio de igualdad no supone un idéntico tratamiento. Si bien las personas deben estar sujetas a la misma regulación si se encuentran en una misma condición (Sentencia 0048-2004-PI/TC, fundamento 59), la desigualdad de trato está legitimada si es que las situaciones jurídicas son lo suficientemente diferenciadas.

59. Así, si la desigualdad de trato no está basada en un criterio razonable o proporcional, se estará ante una discriminación. Esto es, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable (Sentencia 0048-2004-PI/TC, fundamento 62) por razonable. La diferenciación, en cambio, está constitucionalmente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

permitida siempre y cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables.

60. En virtud de ello, y en relación con este extremo, el Tribunal Constitucional debe precisar lo siguiente:

- i. Pueden existir diferencias entre el régimen docente de la universidad pública y la universidad privada, por ejemplo, en lo relacionado con el acceso a ella; y
- ii. La autonomía de las universidades públicas se desenvuelve en el marco del ordenamiento legal, siempre que esta no incurra en arbitrariedades y que no sea desnaturalizada la garantía institucional que le corresponde.

61. Más aún, en la Sentencia 0025-2006-PI/TC, el Tribunal determinó la constitucionalidad de la regulación diferenciada sobre la reelección de rectores de universidades públicas y privadas. En dicha sentencia se estableció que el legislador ordinario estaba constitucionalmente legitimado para imponer una prohibición de reelección inmediata a los rectores de universidades públicas, pero no a los de las universidades privadas, en virtud a diferencias justificables entre ambos tipos de universidades.

62. Por su parte, el legislador es competente para regular lo relacionado con la función pública y el nombramiento de autoridades del Estado, tal como precisamente ocurre en este caso, con la forma en que son elegidos los rectores y vicerrectores de las universidades públicas.

63. Debe tenerse en cuenta que, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito privado, la función pública es un bien jurídico de especial relevancia constitucional. Por ello, el constituyente ha creado, por ejemplo, un régimen específico de servidores y funcionarios públicos, quienes se encuentran al servicio de la Nación; ha previsto una carrera administrativa con formas específicas de ingreso, derechos y deberes; ha establecido obligaciones y responsabilidades especiales que deben ser desarrolladas legalmente; además de fijar ciertas limitaciones al ejercicio de derechos (prohibición de doble percepción de ingresos públicos, restricción de los derechos de sindicación y huelga en algunos supuestos, publicación de la declaración jurada de bienes y rentas en otros casos, etc.), que se encuentran justificadas por el ejercicio del cargo y las funciones públicas desempeñadas (Sentencia 5057-2013-PA, fundamento jurídico 8).

64. Como puede apreciarse, la finalidad y la lógica subyacente en el ámbito público no es extensible a las instituciones privadas. En consecuencia, no pueden equipararse, sin más, las reglas referidas a los servidores públicos que ejercen actividad docente en universidades públicas con las que rigen a quienes laboran o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prestan servicios en el ámbito privado (Sentencia 0014-2014-PI y acumulados, fundamento 258).

65. En el sentido indicado, no es posible equiparar la elección de los rectores y vicerrectores de las universidades públicas con los de las universidades privadas. Por lo indicado, en el presente caso no se ha ofrecido un *tertium comparationis* válido.
66. Asimismo, este Tribunal Constitucional ha explicado ya, en varias oportunidades, que el ejercicio de la autonomía universitaria se manifiesta en la potestad de autorregulación de las casas de altos estudios, pero sujeta al marco de la Constitución y la ley. Al respecto, ha sostenido que dicha autonomía “puede ser objeto de una ‘determinación legislativa’ en cuanto a su extensión, siempre que ésta respete y permita desarrollar las ideas nucleares y los contenidos esenciales que la Constitución ha fijado sobre la materia” (Sentencia 0014-2014-PI y otros, fundamento jurídico 251; Sentencia 00037-2009-AI, fundamento 21; Sentencia 04232-2004-AA, fundamento 23).
67. En conclusión, y por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en dicho extremo por no afectar la autonomía universitaria.

**§ 6. LA OBLIGACIÓN DE DESTINAR 2 % DEL PRESUPUESTO A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL, DEPORTE, SEGUROS Y LUCHA CONTRA EL CÁNCER**

68. Los demandantes cuestionan los artículos 125, 126 y 131 de la Ley Universitaria, alegando que al imponer exigencias extra académicas se vulnera la autonomía universitaria. Indican que estos artículos vulneran “el régimen económico de la autonomía universitaria”, así como los regímenes normativo, administrativo y de gobierno, tal como han sido desarrollados por el Tribunal Constitucional peruano en la Sentencia 0019-2011-PI/TC.
69. Cuestionan que mediante el artículo 125 de la Ley Universitaria se establece que las universidades deben disponer del 2 % de su presupuesto como mínimo para promover la responsabilidad social. Cuestionan también que mediante el artículo 126 se obliga a las universidades públicas a inscribir a los estudiantes en el Seguro Integral de Salud o cualquier otro seguro que la universidad provea.
70. Por último, cuestiona también el artículo 131, que coacciona a las universidades a formar equipos de disciplinas olímpicas, establecer Programas Olímpicos de Alta Competencia con no menos de tres disciplinas deportivas en sus distintas categorías y a la participación de olimpiadas que desarrollará el Instituto Peruano del Deporte, estableciendo que el incumplimiento de lo establecido constituye una infracción susceptible de ser sancionada por parte de la Sunedu.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

71. Específicamente, afirman que de este modo se vulnera el “régimen económico de la autonomía universitaria”, por cuanto las universidades tienen autodeterminación para administrar y disponer del patrimonio institucional y fijar criterios de generación y aplicación de los recursos financieros.
72. El Tribunal tiene establecido en su la Sentencia 04232-2004-AA/TC (fundamento 28) que la autonomía universitaria se manifiesta en 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 enseñanzaaprendizaje 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 dependiente 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.
73. Como ya se ha señalado el reconocimiento de la autonomía universitaria no significa que las universidades no puedan ser reguladas. Cuando el legislador regula aspectos que incluso inciden en ciertos aspectos de la autonomía universitaria, ello no implica necesariamente amenaza o vulneración de la autonomía universitaria. Ello solo se configuraría si es que el legislador ordinario interviene desproporcionada o arbitrariamente en las competencias conferidas a las universidades, despojándolas de sus atribuciones o limitándolas en forma irrazonable.
74. Al respecto, no puede dejar de tomarse en cuenta la función social de la universidad. Este Tribunal ya ha expresado en la Sentencia 0019-2011-PI/TC que la universidad brinda un servicio público educativo y como tal, tiene una función social (fundamento 16, *in fine*). Cabe destacar, además, que la universidad, en su condición de centro de transmisión de conocimientos y formación de ciudadanos profesionales, cumple con los requerimientos de la sociedad de contar con personas capacitadas para la colaboración en la conducción del país desde diversos ámbitos (Sentencia 0025-2006-PI/TC, fundamento 2).





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

75. Ahora bien, el artículo 13 de la Constitución establece que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. Es este mandato constitucional es el que legitima lo ordenando por el artículo 125 de la Ley Universitaria en cuanto exige destinar un porcentaje de su presupuesto a la inversión en responsabilidad social. Cabe advertir, sin embargo, que cada universidad podrá decidir específicamente qué aspectos de esta serán enfatizados. Por ende, no se evidencia que exista una intervención desproporcionada.
76. De igual forma, lo ordenando por el artículo 126 no implica una intervención en la autonomía universitaria, puesto que el aseguramiento médico podría considerarse como parte de la integralidad que la educación universitaria debe garantizar.
77. Por último, el mandato establecido en el artículo 131 busca apuntalar la dimensión deportiva y brindar espacios en donde la educación integral pueda plasmarse efectivamente. Y es que el espacio universitario no se reduce a la mera transmisión de datos técnicos, sino que hay también una dimensión formativa cultural y deportiva.
78. Así, al margen de que este Tribunal estima que los demandantes no han argumentado por qué o cómo es que estas intervenciones deberían ser consideradas desproporcionadas. Por el contrario, este Tribunal entiende que los mandatos legislativos cuestionados que delimitan la autonomía universitaria no lo hacen irrazonablemente.

## § 7. REGLAMENTACIÓN DE LA SUNEDU Y CONTRATACIÓN DE SU PERSONAL

79. Para los demandantes, las Disposiciones Complementarias Transitorias Sexta y Décima de la Ley Universitaria estarían contraviniendo la autonomía universitaria. Sin diferenciar cada una de las referidas cláusulas, los demandantes indican que con estas se establece la participación del Gobierno, a través del Ministerio de Educación, tanto en la constitución de la Comisión Organizadora de la Sunedu.
80. Alegan que el Ministerio de Educación estaría encargado de la elaboración y aprobación de su reglamento y de la contratación del personal que trabajará en la Superintendencia.
81. Sostienen que ello contraviene lo establecido por el Tribunal Constitucional, en cuanto las universidades deben estar exentas de la injerencia externa por parte del poder público y privado. Sin embargo, y en este caso, mediante las funciones y atribuciones de la Sunedu, se estaría vulnerando la autonomía universitaria.

mm

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

82. La Sexta Disposición Complementaria Transitoria establece que, mediante decreto supremo el Poder Ejecutivo o Gobierno, aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Sunedu dentro de noventa días de publicada la sentencias.
83. Por su parte la Décima Disposición Complementaria Transitoria establece que el Ministerio de Educación está autorizado para a realizar las contrataciones de personal, bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la Sunedu. Ello hasta la consolidación de esta entidad con sus documentos de gestión correspondientes.
84. En la Sentencia 0014-2014-PI/TC y acumulados, este Tribunal determinó que los órganos técnicos especializados y las superintendencias están formalmente adscritas al Gobierno o Poder Ejecutivo. Por ende, se encuentran dotadas de autonomía. Así, se precisó que, no obstante estar adscritas al Poder Ejecutivo o Gobierno “no son simples instancias administrativas, sino que atendiendo a la finalidad de supervisión y control de las distintas actividades, están dotadas de autonomía tanto funcional y administrativa como presupuestal y económica” (fundamento 117).
85. En tal sentido, en el fundamento 122, el Tribunal afirmó que el legislador creó la Sunedu, dotándola de autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, su mera adscripción al Poder Ejecutivo o Gobierno, tal como es el caso de todas las superintendencias, no resulta inconstitucional. Y es que en el fundamento 124 de la referida sentencia el Tribunal determinó que la creación de la Sunedu, ordenada en su momento por este Tribunal Constitucional, no puede considerarse en sí mismas una restricción ilegítima de la autonomía universitaria.
86. Además, debe parecer que la creación de instituciones públicas requieren un reglamento de organización de funciones, no siendo inconstitucional que la Sunedu cuente con uno; así como tampoco resulta inconstitucional la contratación de personal para hacer posible el funcionamiento de la referida entidad.
87. Debe concluirse, por lo tanto, que la Sexta Disposición Complementaria Transitoria y la Décima Disposición Complementaria Transitoria, al regular aspectos relativos al reglamento de organización y funciones de la Sunedu y su progresiva materialización, no está vulnerando la autonomía universitaria. Por consiguiente, respecto de estos artículos, la demanda debe ser declarada infundada.

**§ 8. REGLAS DE TRANSPARENCIA Y LIBERTAD DE EMPRESA**

88. Los demandantes alegan que el artículo 11.1, 11.2, 11.3, 11.5, y su párrafo final obligan a toda universidad, incluyendo a las privadas, a que se publique en sus portales electrónicos información que tienen carácter reservado. Las obliga además a la publicación de un Texto Único de Procedimientos Administrativos,



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

actas aprobadas de las sesiones, del Consejo de Facultad, del Consejo Universitario y Asamblea Universitaria, así como los estados financieros, actualización presupuestal, balances, inversiones y reinversiones donaciones, obras de infraestructura, recursos de diversa fuente, entre otros.

89. Tal como se expresa en la demanda, lo establecido en el artículo 74 de la Constitución establece que, al ejercer la potestad tributaria el Estado, debe respetar los principios de reserva de ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona.

90. El artículo 74 de la Constitución regula la potestad tributaria del Estado, estableciendo una serie de salvaguardas y garantías de protección de los derechos fundamentales pertinentes. Por ejemplo, al ejercer la potestad tributaria, el Estado no puede contravenir los principios ya referidos. Los incisos 1, 2, 3 y 5 del artículo 11 no implican el ejercicio de la potestad tributaria. Por lo tanto, tales artículos no están contraviniendo el artículo constitucional mencionado. En tal sentido, la demanda debe ser declarada infundada en ese punto.

91. No obstante ello, y como ya afirmó el Tribunal en la Sentencia 0014-2014-PI/TC y acumulados, las obligaciones establecidas en el artículo 11 de la Ley Universitaria tampoco vulneran la reserva de ley ni el secreto bancario, reconocidos en el artículo 2, inciso 5, de la Constitución.

92. En efecto, en los fundamentos 89 al 99 de la Sentencia 0014-2014-PI/TC, este Tribunal estableció que las universidades, públicas y privadas, prestan un servicio público, por lo que en ciertos temas inclusive las universidades privadas ejercen función administrativa. En tal sentido, y en virtud del artículo 37 y siguientes de la Ley 27444, es exigible que cuenten con un Texto Único de Procedimientos Administrativos.

93. De otro lado, respecto los incisos 3 y 5 del artículo 11, este Tribunal advirtió que las universidades públicas y privadas gozan de un régimen tributario especial; y que a las personas jurídicas que presenten servicios públicos o ejerzan función administrativa, inclusive a aquellas que se encuentran bajo el régimen privado, se les puede requerir información de naturaleza pública (fundamento 98).

94. De acuerdo con lo expresado, la demanda debe declararse infundada en este extremo.

**§ 9. LA FINALIDAD DE LA SUNEDU Y LA LIBERTAD DE EMPRESA**

95. Los demandantes cuestionan que el artículo 13 de la Ley Universitaria, al limitar las licencias de funcionamiento de las universidades a un plazo de seis años, está restringiendo la libertad del trabajo y la libertad de empresa. Añaden que también se está limitando la inversión privada y ocasionando inestabilidad jurídica, puesto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se le da atribuciones coercitivas y punitivas, además de una posición dominante, a una entidad como la Sunedu.

96. Por ello, los demandantes consideran que se están contraviniendo los artículos 59, 60 y 61 de la Constitución, por cuanto tales artículos establecen respectivamente que el Estado “estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa [...]”, que la “actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal”; y que “el Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que limite el abuso de posiciones o monopólicas”.

97. En la Sentencia 0014-2014-PI y acumulados, si bien se cuestionó tal artículo, no se lo hizo en virtud de los mencionados artículos de la Constitución. El Tribunal advirtió, no obstante, que el plazo de licenciamiento era una potestad discrecional del legislador y que, en todo caso, no se había demostrado que seis años resulte ser un plazo desproporcionado.

98. La disposición cuestionada establece que el licenciamiento de la Sunedu es “temporal y renovable” con una “vigencia mínima de 6 (seis) años.” Así, en primer lugar, cabe precisar que los demandantes no han detallado en qué consistiría la supuesta limitación. Y es que no se aprecia que el solo hecho de que exista una entidad que licencie universidades implique una vulneración a la libertad de empresa. Ello más aún si es que se toma en cuenta que todas las licencias de funcionamiento son temporales y están sujetas a verificación.

99. Sin perjuicio de lo dicho, nótese que el plazo de seis años es un plazo mínimo, por lo que en ciertas situaciones podemos estar refiriéndonos a un plazo mayor. De otro lado, la autorización otorgada mediante el licenciamiento no limita la libertad de empresa. Lo que hace es establecer condiciones mínimas, las cuales deben ser respetadas, a fin de garantizar las “condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo superior universitario”.

100. Este órgano de interpretación vinculante de la Constitución no encuentra razonable el argumento planteado por los demandantes. La libertad de empresa solo puede ser entendida bajo los principios rectores de un determinado tipo de Estado y modelo económico. Para el caso peruano, la interpretación de la libertad de empresa se encuentra sustentada en los alcances del Estado social y democrático de Derecho (artículo 43 de la Constitución) y la economía social de mercado (artículo 58 de la Constitución). Así, en ese contexto:

[...] 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 [Sentencia 1405-2010-AA/TC, fundamento 12].

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

101. En tal sentido, y puesto que la propia Constitución establece en su artículo 18 que la “ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento”, es evidente que el licenciamiento, en este caso, es necesario para ejercer la libertad a la empresa.
102. Por consiguiente, la demanda también debe desestimarse en este punto, al no apreciarse vulneración o amenaza de vulneración al derecho invocado.

**§ 10. IRRENUNCIABILIDAD DE LOS DERECHOS LABORALES**

103. Los demandantes han apuntado que el artículo 59, inciso 11, y el artículo 96 de la Ley Universitaria son contradictorios. Ello en mérito a que el artículo 59 inciso 11 establece que el Consejo Universitario fija las “remuneraciones y todo concepto de ingresos de las autoridades docentes y trabajadores de acuerdos a ley”, mientras que el artículo 96 establece en su tercer párrafo que las remuneraciones de los docentes de las “universidades públicas se homologan con las correspondientes a las de los Magistrados Judiciales”.
104. Para los demandantes, la disposición de homologación referida ya se encontraba contenida en el artículo 53 de la ley universitaria derogada, (Ley 23733), siendo un “derecho adquirido”. Indican que, al establecerse en la nueva ley que son los consejos universitarios los que determinan las remuneraciones, se están desconociendo tales derechos adquiridos, por lo que se estaría contraviniendo el artículo 26, inciso 2, de la Constitución.

105. Acerca de los derechos adquiridos, este Tribunal tiene establecido lo siguiente nuestro ordenamiento jurídico:

[Este] se rige por la teoría de los hechos cumplidos, consagrada en el artículo 103 de nuestra Carta Magna, por lo que una norma posterior puede modificar una norma anterior que regula un determinado régimen laboral (fundamento 89), y por obvio que parezca, el Congreso, en ejercicio de su función legislativa prevista en el inciso 1) del artículo 102 de la Constitución, tiene la facultad de dar leyes así como modificar las existentes, por lo que resulta constitucionalmente válido [...] [Sentencia 0025-2007-PI/TC, fundamento 91].

106. En tal sentido, y estando a la teoría de los hechos cumplidos consagrada en el artículo 103 de la Carta Magna, los efectos de una disposición legal se aplican de manera inmediata a las consecuencias de las relaciones y situaciones ditas existentes (ver Sentencia 0025-2007-PI/TC, fundamento 91). Por consiguiente, 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.

107. Como se aprecia, al parecer los demandantes cuestionan una supuesta contradicción entre el artículo 59, inciso 11, y el artículo 96 de la Ley Universitaria, Ley 30220. En puridad, los ciudadanos entienden que el artículo 59, inciso 11, contravendría el artículo 26, inciso 2, de la Constitución, por cuanto





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

facultaría a los consejos universitarios para que fijen las remuneraciones de los docentes.

108. No obstante, en líneas generales, el artículo 96 de la Ley 30220 habría transcrito en esencia el artículo 53 de la derogada Ley 23733 y, por lo tanto, la homologación de los sueldos de los docentes de las universidades públicas se mantiene inalterada por decisión del legislador.
109. De lo expuesto se deduce que la situación jurídica de los docentes universitarios no ha sido modificada. Por consiguiente, y al no haberse variado tal situación jurídica, el argumento de los demandantes no tiene asidero constitucional; por lo que la demanda debe desestimarse en este punto.

§ 11. VACANCIA Y REVOCATORIA DE AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

110. Los demandantes han cuestionado el artículo 57, inciso 4, y el artículo 76 de la Ley Universitaria contravienen el artículo 2, inciso 23, literal "e", de la Constitución. Sostienen que el artículo 57, inciso 4, establece que las asambleas universitarias tienen, entre varias atribuciones, la de "declarar la revocatoria y vacancia del Rector y Vicerrector, de acuerdo a las causales expresamente señalada en la presente ley [...]"
111. Sin embargo, los demandantes indican que la ley no establece causales de revocatoria. Así, sería inconstitucional que una norma de menor jerarquía, como los estatutos, contemplen causales no prescritas en la ley. Ello, según los demandantes, amenaza el ejercicio del cargo de los rectores y vicerrectores, quienes ahora tendrán que someterse a posibles escrutinios que "determinarán su culpabilidad", aunque sean inocentes (fojas 28).
112. De acuerdo con los demandantes, la disposición de revocar mandatos de autoridades sin fijar causales, permitiendo que se adicionen causales de vacancia y revocatorias, vulneraría el derecho a la legítima defensa (artículo 2, inciso 23), y a que toda persona sea considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad (artículo 2, inciso 24, literal "e").
113. Este Tribunal observa que el artículo 57, inciso 4, de la Ley Universitaria efectivamente hace referencia a que la Asamblea puede determinar la revocatoria y la vacancia del rector y vicerrector, en virtud de las causales expresamente indicadas en la Ley Universitaria. No obstante ello, el artículo 76 de la ley cuestionada solamente hace referencia a las causales de vacancia y no a las de revocatoria.
114. Más aún, tal artículo 76 establece en su último párrafo que los estatutos de cada universidad establecen "causales adicionales y procedimientos para la declaración de la vacancia y revocabilidad de los mandatos" de la autoridades universitarias.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

115. Este Tribunal observa que los demandantes cuestionan dos aspectos: en primer término, que las causales de revocatoria no hayan sido incluidas en la ley cuestionada; y en segundo lugar que, en virtud de los artículos 76, inciso 5, y su último párrafo, mediante el Estatuto de la universidad, se puedan establecer más causales de vacancia y revocabilidad. Ello, agregan, genera “circunstancias de inestabilidad jurídica que demuestran la inconstitucionalidad” (fojas 28).
116. Nada de lo argumentado en la demanda coadyuva a sustentar que efectivamente tales artículos colisionan con el derecho a la presunción de inocencia, a la legítima defensa y estabilidad jurídica. Por el contrario, dar facultades a la universidad para establecer causales de vacancia y revocabilidad implica diferir tal responsabilidad a las propias universidades. Así, y en virtud de su autonomía universitaria, pueden incluir otras causales, siempre que estas sean proporcionales y razonables.
117. De acuerdo con lo dicho por este Tribunal Constitucional, el derecho a la legítima defensa es la “respuesta o actuación que puede realizar cualquier ciudadano en caso de ser agredido de manera sorpresiva o irregular y que además va a influir en el análisis que vaya a realizar el juez penal” (Sentencia 3802-2004-AA/TC, fundamento 3). Como se aprecia, este supuesto nada tiene que ver la presente situación.
118. Ante la deficiencia de la demanda, este Tribunal puede deducir que los demandantes están alegando que se estaría contraviniendo el derecho a la defensa, recogido en el artículo 139, inciso 14, de la Constitución. Este derecho fundamental implica el derecho “a no quedar en estado de indefensión en ningún estado del proceso”. El Tribunal ha indicado que tal derecho tiene una doble dimensión:

[...] *una material*, referida al derecho del imputado o demandado de ejercer su propia defensa desde el mismo instante en que toma conocimiento de que se le atribuye la comisión de determinado hecho delictivo; y *otra formal*, que supone el derecho a una defensa técnica; esto es, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor durante todo el tiempo que dure el proceso [Sentencia 2050-2002-PA, fundamento 12].

119. De lo expuesto, se colige que en los artículos impugnados no se aprecia vulneración del derecho a la defensa. De hecho, que las causales tengan que establecerse en el Estatuto universitario brinda precisamente claridad a las autoridades sobre qué tipos de causales les pueden ser aplicables, brindando seguridad jurídica y predictibilidad. Desde luego, las causales propuestas tendrán que ser proporcionales y razonables.
120. Por lo expuesto, la demanda debe declararse infundada respecto de los artículos 57, inciso 4, y del último párrafo del artículo 76.

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§ 12. EXIGENCIAS PARA SER RECTOR Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD

121. Los demandantes alegan que el requisito exigido por el artículo 61, inciso 3, de la Ley Universitaria es inconstitucional, porque la exigencia del grado académico de doctor obtenido únicamente en modalidad presencial quebranta el principio de igualdad del artículo 2, inciso 2, de la Constitución.
122. Sostienen que, si la misma Ley Universitaria acepta las modalidades de estudios presenciales, semipresenciales y a distancia, resulta contraproducente que para ser rector se requiera el grado de doctor obtenido mediante estudios presenciales. Más aún cuando, en el contexto global, universidades europeas ofrecen programas de doctorados consistentes con los trabajos de investigación de carácter semipresencial o a distancia.
123. Es importante indicar que en la demanda se afirman hechos que no han sido sustentados. En específico, la referencia relativa a que las universidades europeas brinden programas de enseñanza a distancia. Y es que, al margen de si eso es verdad o no, el hecho de que universidades de otro continente brinden o no estudios a distancia no ofrece argumentos que sustenten la supuesta desigualdad aludida.
124. En lo que respecta al supuesto trato contrario al principio de igualdad, se debe resolver si es que efectivamente puede diferenciarse válidamente entre el título de doctor obtenido en un programa presencial de uno obtenido mediante modalidad a distancia o semipresencial como requisito para ser rector.
125. El artículo 47 de la Ley 30220, Ley Universitaria, establece que las universidades pueden desarrollar programas de educación a distancia, los que deben tener los mismos estándares de calidad que las modalidades presenciales. Establece, además, que para estudios de pregrado la educación a distancia no puede superar el 50 por ciento de créditos del total de la carrera bajo esa modalidad.
126. En contraste, para el caso de los estudios de maestría y doctorado, el artículo 47 de la Ley Universitaria establece que no podrán ser dictados exclusivamente bajo la modalidad a distancia. De ello se debe deducir que solo se permitirían las modalidades presencial o semipresencial.
127. De lo expuesto se aprecia que el ordenamiento jurídico nacional no permite acceder a un grado de maestría o doctor mediante estudios en la modalidad llevada a cabo exclusivamente a distancia. Claramente lo que el ordenamiento jurídico peruano está reflejando con ello es que existen diferencias tan importantes entre la educación a distancia y la presencial, que se justifica excluir ciertas modalidades de manera exclusiva para alcanzar tales grados.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

128. Por su parte, es importante tomar en cuenta lo establecido en el Anexo 03 del Reglamento del Registro Nacional de Grados y Títulos, aprobado por Resolución del Consejo Directivo 009-2015-SUNEDU/CD, publicado en el diario *El Peruano* el 24 de diciembre de 2015. Este anexo establece las características y contenidos de los diplomas.
129. Así, sobre el contenido del diploma, se establece en el punto 15 del Anexo 03 que debe establecerse al reverso del diploma la modalidad de estudios mediante la cual este fue obtenido (presencial, semipresencial o a distancia). En tal sentido, en el ordenamiento legal peruano, debe estar expresamente establecido si es que, por ejemplo, se accedió al grado de doctor mediante la modalidad presencial o semipresencial.
130. Es decir, se aprecia que, para la normativa nacional, es importante identificar y diferenciar entre uno y otro tipo de modalidad. Se puede deducir de ello que, a pesar de tener en principio mismo valor, la sociedad tiene el derecho de conocer la modalidad de estudio seguido para obtener tal grado y, a partir de ello, se podrían establecer requisitos diferenciados que resulten válidos.
131. A manera de ejemplo, este Tribunal considera que no sería discriminatorio que una entidad privada establezca como requisito para acceder a un puesto de trabajo el contar con una maestría obtenida mediante la modalidad presencial, rechazando a quienes hayan obtenido tal título mediante estudios a distancia, por cuanto la experiencia presencial y semipresencial tienen una diferente valoración por parte de la sociedad. Esta diferente experiencia, por lo tanto, es la que también ha valido al legislador para establecer el requisito cuestionado.
132. Para el ordenamiento jurídico nacional, con una fórmula que puede o no gustar, pero ello no la hace inconstitucional, la experiencia de un doctorado presencial o semipresencial, y la interacción directa generada entre los estudiantes y el docente de manera sostenida marca una diferencia relevante. Tan relevante, que estas modalidades pueden ser diferenciadas legalmente de otras, estableciendo distintas consecuencias jurídicas.
133. Por ello, cuando el artículo 61, inciso 3, de la Ley 30220 establece que para ser rector se requiere tener el grado de doctor, con estudios presenciales, se está haciendo uso de una diferenciación constitucionalmente válida; por lo que este Tribunal estima que la demanda debe ser rechazada también en este punto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley Universitaria II



### 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 contra los artículos 11, 13, 57, inciso 4; 59, inciso 11; 61, inciso 3; 66; 76; 96; 125; 126; 131; y Sexta y Décima Disposición Complementarias Transitorias de la Ley 30220.
2. **IMPROCEDENTE** respecto los artículos 1, 8, 9, 12, 17, 19, 27, 39, 40, y las Disposiciones Complementarias Transitorias Primera y Cuarta de la Ley 30220, Ley Universitaria.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES  
RAMOS NUÑEZ  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA  
FERRERO COSTA

PONENTE  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00023-2014-PI/TC

LIMA

OCHO MIL CUATROCIENTOS ONCE

CIUDADANOS Representado(a) por VICTOR

RAUL AGUILAR CALLO -

REPRESENTANTE

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto, pues no comparto los fundamentos 14 a 17 de la sentencia en mayoría.

En mi opinión, por respeto a la cosa juzgada (artículo 82 del Código Procesal Constitucional), si en un proceso de inconstitucionalidad se declara la conformidad de una ley con la Constitución, es improcedente un nuevo proceso de inconstitucionalidad contra dicha ley, salvo que en el primero solo se hubieran impugnado vicios formales y en el segundo se demande por razones de fondo.

S.

FERRERO COSTA

**Lo que certifico:**

.....  
**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI,  
EMITIDO EN EL PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDO  
CONTRA LA LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA, OPINANDO POR SU  
INCONSTITUCIONALIDAD**

Con el debido respeto a mis distinguidos colegas Magistrados, discrepo de la sentencia emitida en mayoría, mediante la cual se declara infundada la demanda de inconstitucionalidad respecto de los artículos 11; 13; 57, inciso 4; 59, inciso 11; 61, inciso 3; 66; 76; 96; 125; 126; 131; y Sexta y Décima Disposición Complementarias Transitorias de la Ley 30220, Ley Universitaria; e improcedente la demanda respecto de los artículos 1, 8, 9, 12, 17, 19, 27, 39, 40 y las Disposiciones Complementarias Transitorias Primera y Cuarta de la misma ley; por cuanto, como lo sostuve en el voto singular que emití en el Expediente N° 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 0007-2015-PI/TC (acumulados), a mi juicio, la demanda debe ampararse, en lo esencial, en razón a que la Ley 30220 transgrede diversos contenidos normativos al igual que específicos principios reconocidos por nuestra Constitución Política del Perú.

En la presente demanda, sin embargo y como se aprecia de su texto, se impugnan una serie de artículos de la Ley Universitaria que aunque originalmente y en su mayoría ya habían sido objeto de cuestionamiento vía el anterior proceso de inconstitucionalidad que aquí se ha citado, los motivos impugnatorios no necesariamente son los mismos en todos los casos, por lo que ello exige un análisis complementario, el mismo que desarrollaremos a continuación.

La fundamentación del presente voto singular se efectuará de acuerdo al siguiente esquema:

1. Precisiones previas.
2. El proceso de inconstitucionalidad.
3. La constitucionalidad.
4. Conceptuación de la figura del análisis de constitucionalidad.
5. La relación de normas impugnadas.
6. La autonomía universitaria.
7. La libertad de empresa y las funciones de la SUNEDU.
8. La irrenunciabilidad de los derechos laborales.
9. La presunción de inocencia y los derechos de participación política.
10. El sentido de mi voto.

A continuación desarrollo el esquema propuesto, siguiendo la misma numeración temática:





**1. Precisiones previas.**

Antes de desarrollar las razones que fundamentan la posición que asumo en el presente voto singular, respondiendo al dictado de mi conciencia, debo formular las siguientes precisiones previas, que explican desde mi punto de vista, en gran medida, la posición contenida en la sentencia de mayoría:

- 1.1 En primer lugar, dejar constancia que observo con preocupación que en numerosos casos que hemos resuelto y en los cuales he tenido una posición discrepante, se han presentado dos situaciones que, a mi parecer, no se condicen con la impartición de una Justicia Constitucional garantista y finalista, que es la que debe llevar a cabo nuestro Tribunal Constitucional.

Tales situaciones, que percibo distorsionantes de la más alta judicatura constitucional nacional, las describo así:

- Primera distorsión: variación del eje de preocupación que corresponde asumir al Juez Constitucional cuando resuelve una controversia constitucional; y
- Segunda distorsión: variación del ángulo de observación desde el que el Juez Constitucional debe analizar la problemática materia de examen en el proceso constitucional en que intervenga.

- 1.2 La primera situación de distorsión consiste en que, en muchos casos, el eje de preocupación no ha sido garantizar la vigencia efectiva del derecho fundamental que se invoca en la demanda como amenazado o violado -cuando se trata de los procesos de hábeas corpus, amparo, hábeas data y cumplimiento- o garantizar la primacía de la Constitución que se alega afectada por infracciones normativas infraconstitucionales o por violaciones al cuadro de asignación competencial establecido por el Legislador Constituyente -cuando se trata de los procesos de inconstitucionalidad o competencial-; sino que han sido otros ejes, tales como, por ejemplo, el equilibrio presupuestal, el ordenamiento en la contratación pública, la lucha anticorrupción, los alcances mediáticos de la decisión o los efectos producidos en el terreno fáctico, entre otros, los cuales si bien son importantes, no deben constituirse en la preocupación primordial del Juez Constitucional y, menos aún, determinante para orientar su veredicto, ya que en puridad escapan a sus competencias y distraen, obstaculizan y distorsionan el enfoque que le corresponde asumir en armonía con los fines esenciales de los procesos constitucionales regulados en los artículos 200° y 202° de la Carta Fundamental de la República; fines que, con claridad y contundencia, desarrolla el artículo 2° del Código Procesal Constitucional en los términos siguientes: “Son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales.”



- 1.3 La segunda situación de distorsión consiste en que el ángulo de observación no se ha dado a partir de la Constitución y de los valores, principios, instituciones, derechos, normas y demás aspectos que ella encierra -es decir, de la voluntad y expresión normativa del Poder Constituyente-, lo cual significa que el Juez Constitucional, asido (léase cogido o sostenido) de un enfoque constitucionalizado y recogiendo el telos constitucional -la inspiración, la filosofía, la lógica y la racionalidad del Constituyente- debe realizar el análisis de la materia controvertida, para lograr los acotados fines esenciales de los procesos constitucionales -garantizar la primacía normativa de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales-, a través de un accionar consecuente con el carácter de supremo intérprete de la Constitución y de toda la normativa conformante del sistema jurídico nacional, que detenta el colegiado que integra; sino que, por el contrario, el ángulo de observación se ha dado básicamente a partir de la ley -es decir, de la voluntad y expresión normativa del Poder Constituido-.
- 1.4 Esta segunda distorsión conlleva, lamentablemente, que el Poder Constituido termine primando sobre el Poder Constituyente y que el Tribunal Constitucional, que es el órgano autónomo e independiente encargado de la defensa de la Constitución, de la expresión normativa del Poder Constituyente, termine defendiendo al Poder Constituido y desnaturalizando su función con una visión llanamente legalista y huérfana de un enfoque constitucional. Y, en otros casos, inspirada en enfoques, inquietudes o dimensiones ajenos a lo estrictamente constitucional.

## 2. El proceso de inconstitucionalidad.

Efectuadas las precisiones previas que anteceden, a continuación y a manera de enmarque doctrinario que permita fijar adecuadamente la posición que corresponde asumir a la Judicatura Constitucional al intervenir en un proceso de inconstitucionalidad, considero necesario hacer una breve referencia a dicho proceso y a los conceptos de constitucionalidad y de análisis de constitucionalidad; este último en cuanto instrumento básico para determinar la presencia o no de infracción constitucional.

- 2.1 El Proceso Inconstitucionalidad o, más propiamente denominado Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad, es el proceso paradigma entre los procesos de control de la constitucionalidad en tanto constituye la canalización de la fórmula de heterocomposición más completa y eficaz para anular la normativa infraconstitucional afectada de alguna causal de inconstitucionalidad. Es decir, la normativa incurra en infracción constitucional. Sea esta infracción de forma, de fondo, directa, indirecta, parcial o total, y, en consecuencia, incompatible con la



Constitución. Es un proceso de aseguramiento de la primacía de la Constitución, en cuanto norma suprema y expresión de la voluntad normativa del Poder Constituyente.

- 2.2 De acuerdo al diseño procedimental ideado por Hans Kelsen, el Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad tiene como características principales el ser un proceso constitucional de instancia única, de carácter cognoscitivo, de enjuiciamiento de la producción normativa del legislador infraconstitucional de primer rango y de carácter hiperpúblico; que, por consiguiente, escapa a las clasificaciones conocidas y se yergue como un proceso especialísimo, atípico y *sui generis*.
- 2.3 Así, es especialísimo, por cuanto es un proceso ad hoc y único para el control concentrado de la constitucionalidad, como corresponde a la materia de hiperinterés público que a través de él se controvierte y que canaliza una fórmula de heterocomposición peculiar, frente a un conflicto también peculiar y de marcado interés público, nacido a raíz del cuestionamiento de una norma imputada de inconstitucionalidad. Atípico, en razón de que no se encuadra dentro de la clásica tipología de procesos consagrados en el Derecho Procesal y, además, diferente a los otros procesos constitucionales. *Sui generis*, en razón que combina el interés de la parte accionante con un interés de carácter general, consistente en la fiscalización de la producción normativa infraconstitucional de primer rango para asegurar la supremacía normativa de la Constitución.
- 2.4 El objeto del Proceso Directo del Control Concentrado de la Constitucionalidad es una pretensión procesal de constitucionalidad; esto es, la solicitud de verificar la constitucionalidad de una norma imputada de inconstitucionalidad. Así, esta petición centra la actividad del Tribunal Constitucional en un juicio de constitucionalidad, de tal forma que la cuestionada inconstitucionalidad de la norma recurrida se convierte en requisito procesal de admisibilidad del recurso y cuestión de inconstitucionalidad, y configura lógicamente la cuestión de fondo del proceso que no puede entenderse resuelto con una decisión sobre el fondo más que cuando el Tribunal dilucida la constitucionalidad, o no, de la norma en cuestión.
- 2.5 Por consiguiente, debe quedar aclarado que en el Proceso de Inconstitucionalidad el tema de fondo es determinar si la disposición imputada de inconstitucionalidad infringe o no la normativa constitucional. Es decir, si es compatible con la parte dispositiva propiamente dicha de ella y, además, con los principios, valores, institutos, derechos y demás aspectos que le son inherentes.



### 3. La constitucionalidad.

En esa línea, lo que debe determinarse es si la disposición infraconstitucional cuestionada está impregnada o no de constitucionalidad, por lo que resulta necesario formular su conceptualización.

Al respecto, afirmo que la constitucionalidad es un vínculo de armonía y concordancia plena entre la Constitución y las demás normas que conforman el sistema jurídico que aquella diseña; tanto en cuanto al fondo como a la forma. Es una suerte de cordón umbilical que conecta o une los postulados constitucionales con sus respectivos correlatos normativos, en sus diversos niveles de especificidad; siendo consustancial al proceso de implementación constitucional e imprescindible para la compatibilidad y coherencia del sistema jurídico

### 4. Conceptuación de la figura del análisis de constitucionalidad.

Asumido ya un concepto de constitucionalidad, toca hacer referencia al denominado análisis de constitucionalidad, respecto del cual es menester puntualizar lo siguiente:

- 4.1 Todo análisis de constitucionalidad presupone un proceso de cotejo o de comparación abstracta entre la norma o conjunto de normas objetadas como inconstitucionales y lo dispuesto de modo expreso por la norma constitucional. Por consiguiente, lo que corresponde hacer al Juez Constitucional en el Proceso de Inconstitucionalidad es comparar, desde el punto de vista estrictamente normativo, si la disposición impugnada colisiona o no con la Constitución; o, en todo caso, si la desborda, desnaturaliza, dismantela, transgrede o entra en pugna con ella. Esa y no otra es la labor del Juez Constitucional en este tipo de procesos. Se trata, lo enfatizo, de garantizar la primacía normativa de la Norma Suprema.
- 4.2 A tales efectos y con la finalidad de detectar si una norma resulta o no contraria con la Constitución, nuestro Código Procesal Constitucional, establece ciertas clases de infracciones, las que en buena cuenta nos permiten distinguir entre inconstitucionalidad por el fondo o por la forma, inconstitucionalidad total o parcial, e inconstitucionalidad directa e indirecta.
- 4.3 En lo que respecta al primer grupo de infracciones, conviene precisar que lo que se denomina como inconstitucionalidad por el fondo, se presenta cuando la contraposición entre lo que determina la Constitución y lo que establece la ley, resulta frontal o evidente. Es decir, el mensaje normativo entre norma suprema y norma de inferior jerarquía es opuesto y por tanto la inconstitucionalidad es manifiesta por donde quiera que se le mire.



- 4.4 La inconstitucionalidad en cambio, es por la forma, cuando la norma objeto de impugnación, independientemente de su compatibilidad con el contenido material de la Constitución, ha sido elaborada prescindiendo de las pautas procedimentales o del modo de producción normativa establecido en la Constitución. Se trata en otras palabras de una inconstitucionalidad que no repara en los contenidos de la norma sino en su proceso de elaboración y la compatibilidad o no del mismo con lo establecido en la Norma Fundamental.
- 4.5 En lo que atañe al segundo grupo de infracciones, cabe afirmar que la llamada inconstitucionalidad total es aquella que se presenta cuando todos los contenidos de la norma impugnada infringen a la Constitución y, por tanto, deben ser expectorados del orden jurídico.
- 4.6 La inconstitucionalidad es parcial, cuando, examinados los diversos contenidos de la norma impugnada, se detecta, que solo algunos se encuentran viciados de inconstitucionalidad. La determinación de esos contenidos, sin embargo puede variar en intensidad. A veces puede tratarse de una buena parte del mensaje normativo, en ocasiones solo de una frase o, en otras, solo de una palabra.
- 4.7 El tercer grupo de infracciones, referidas a la inconstitucionalidad directa e indirecta, responde a una clasificación relativamente novedosa, y aún embrionariamente trabajada por nuestra jurisprudencia, para cuyo entendimiento es necesario echar mano del moderno concepto de bloque de constitucionalidad, el cual hace referencia al parámetro jurídico constituido por la Constitución como norma suprema del Estado y por las normas jurídicas que le otorgan desarrollo inmediato (leyes orgánicas, leyes de desarrollo de los derechos fundamentales, tratados internacionales de derechos humanos, etc.). Dicho parámetro resulta particularmente importante en ordenamientos donde la determinación de lo que es o no constitucional, no se agota en la norma formalmente constitucional, sino que se proyecta sobre aquel entramado normativo donde es posible encontrar desarrollos constitucionales extensivos.
- 4.8 En tal sentido la inconstitucionalidad directa es aquella donde la determinación de la colisión normativa se verifica en el contraste producido entre la Constitución y la norma objeto de impugnación. Se trata pues, de un choque frontal entre dos normas con mensajes de suyo distintos.
- 4.9 En cambio en la inconstitucionalidad indirecta la colisión se verifica entre la norma objeto de impugnación y los contenidos de una típica norma de desarrollo constitucional. Lo inconstitucional, no se determina pues a la luz de lo que la norma constitucional directamente establece sino en el contexto de lo que una de sus normas de desarrollo representa.





**5. La relación de normas impugnadas.**

Ingresando propiamente al análisis de constitucionalidad de la Ley 30020, precisaré las normas impugnadas y, a continuación, el detalle de los ejes temáticos y las inconstitucionalidades que en mi concepto se han generado.

Del texto de la demanda interpuesta aparece que han sido objeto de impugnación los artículos 1, 8, 9, 11, 12, 13, 17, 19, 27, 39, 40, 57 inciso 4, 59 inciso 11, 61 inciso 3, 66, 76, 96, 125, 126, 131 y Disposiciones Complementarias Transitorias Primera, Cuarta, Sexta y Décima de la Ley N° 30220, Ley Universitaria.

Como ya lo he precisado, respecto de varias de dichas normas existía ya una impugnación anterior y un pronunciamiento en relación con las mismas. Habiendo variado en algunos casos los motivos impugnatorios, en lo que sigue desarrollaré los aspectos principales que sustentan el por qué considero que la presente demanda debe ser declarada fundada

**6. La autonomía universitaria.**

Ya en anterior ocasión señalé que el artículo 18° de la Constitución Política del Perú, al normar sobre la educación universitaria, preceptúa literalmente:

*"La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia. Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.*

*La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley.*

*Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes."*

En este contexto y como se desprende claramente del texto constitucional transcrito, la autonomía está consagrada expresamente como una indiscutible garantía institucional, que el Tribunal Constitucional está obligado a preservar y el Poder Legislativo a respetar. La figura de la garantía institucional, por otra parte, implica una cualidad intrínseca en el reconocimiento y funcionamiento de determinadas entidades a la par que un límite obligado en el ejercicio de toda potestad legislativa. Como tal implica facultad de autodeterminación institucional y protección frente a todo intento de injerencia no permitida por la Constitución.

En el caso específico de la universidad, y por lo que respecta a lo establecido en el precitado artículo 18° de nuestra Norma Fundamental, la garantía de la autonomía





aparece como un postulado incuestionable cuyos alcances se proyectan principalmente (aunque no exclusivamente) en el escenario de cinco ámbitos esenciales: el normativo, el de gobierno, el académico, el administrativo y el económico. En cada uno de estos últimos supone, como es obvio, la capacidad de toda universidad para decidir lo más conveniente a sus propios objetivos, siempre que tal toma de decisiones opere dentro del marco de los principios y valores del Estado Constitucional.

Decir esto último es sumamente importante, pues aunque el reconocimiento de la autonomía y su necesaria protección resulta elemento esencial del engranaje constitucional, ello no supone tampoco la asunción de posiciones de suyo maximalistas o que desnaturalicen su verdadero sentido.

En el contexto descrito y cuando la Constitución reconoce la autonomía como garantía institucional de las universidades, ciertamente no está creando un régimen jurídico fuera del Estado, pero sí reconociendo que desde el punto de vista de lo que representa la institución universitaria, le asiste plena capacidad para organizarse, gestionarse y darse sus respectivas normas conforme a sus propios lineamientos o elementos de discernimiento.

Evidentemente la autonomía no significa desconocer el marco de garantías, ni menos el de derechos fundamentales, pero sí presupone que lo que le es intrínseco a la universidad, a partir de su creación y funcionamiento, cuya autorización debe establecer la ley por mandato del mismo artículo 18° de la Carta Constitucional de la República, esté librado al ámbito de sus propias decisiones; debiendo ser las reglas establecidas en el régimen económico constitucional, las que determinen su desarrollo, en base a su calidad, eficiencia y diligencia, en armonía con una economía social de mercado y los principios generales de tal régimen, tales como libre iniciativa, rol económico del sector público y del sector privado, pluralismo económico, libre competencia y libertad de contratar, entre otros, recogidos en los artículos 58°, 59°, 60°, 61° y 62°, respectivamente, de la misma Constitución. Asumir una posición contraria supone desconocer la garantía institucional universitaria recogida por el Legislador Constituyente Peruano y los principios, así como reglas del sistema económico constitucionalizado, condenando a la universidad a la absoluta dependencia de cuanto imponga el Estado.

En este sentido, un análisis riguroso sobre el estatus que la Constitución propugna para la institución universitaria de cara a lo que representa la autonomía, impone pues considerar, como lo establece expresamente la parte final del segundo párrafo del artículo 18° de Norma Suprema, que la intervención del Estado se concretiza en el establecimiento de condiciones para proceder a su creación, las mismas que como es bien sabido, son determinadas por la ley. Sin embargo, aceptada su existencia, queda claro que su funcionamiento solo habrá de operar con sujeción a sus propias decisiones y a la regulación interna libremente adoptada por vía de sus estatutos, en el marco de la Constitución y de las leyes.



Desde las consideraciones aquí descritas, considero que las previsiones contenidas en los artículos 66, 125, 126 y 131 de la norma impugnada, así como en sus Disposiciones Complementarias Transitorias Sexta y Décima, referidas a la elección del rector y los vicerrectores para el caso de las universidades públicas, los medios de promoción de la responsabilidad universitaria, el bienestar universitario, la promoción del deporte, la aprobación del Reglamento de organización y funciones de la SUNEDU por parte del Poder Ejecutivo y la autorización al Ministerio de Educación para la contratación del personal, bienes y servicios para el funcionamiento de la SUNEDU, no se armonizan con lo que representa el concepto de autonomía que aquí se ha señalado, habida cuenta que lo que se pretende con las mismas es imponer criterios desde la perspectiva de lo que el legislador ordinario considera conveniente o más adecuado para el esquema universitario, cuando deben ser las propias universidades a través de sus estatutos las encargadas de definir lo pertinente a su organización y funcionamiento. Esta consideración resulta especialmente gravitante en temas tan sensibles como la forma de elección que para el rector y los vicerrectores se propugna en las normas impugnadas, en abierta contraposición a lo que sucede en el ámbito de las universidades privadas, donde ello se encuentra reservado en exclusiva a su desarrollo estatutario. Asimismo, en lo que se refiere a los medios de promoción de la responsabilidad social universitaria, el bienestar universitario y la promoción del deporte que colisionan abiertamente con la autonomía económica, tanto más cuando una eventual infracción de las obligaciones impuestas, resulta susceptible de ser sancionada por parte de la SUNEDU.

Y ya que se habla de la SUNEDU conviene señalar, sin perjuicio de lo que luego se precisará, que la habilitación del Ministerio de Educación para contratar personal, bienes y servicios en dicho organismo, no hace otra cosa que evidenciar la intromisión del Estado en el órgano que se supone va a fiscalizar el sistema universitario como si fuere este último una de sus tantas dependencias administrativas y no un ente técnico de perfiles realmente autónomos.

**7. La libertad de empresa y las funciones de la SUNEDU.**

Aunque la impugnación de diversos incisos del artículo 11 de la Ley 30220, no evidencia *per se* y en todos los supuestos que exista una infracción manifiesta a la libertad de empresa, ello no significa que las exigencias impuestas por dichas normas sobre las universidades públicas y privadas no puedan eventualmente resultar lesivas con el citado derecho, a la luz de específicos casos y según las previsiones de reserva contempladas en el ordenamiento jurídico. Descartar de plano su inconstitucionalidad no es pues tan ortodoxo como parece asumirlo la mayoría de mis colegas. Por ello, opino que bajo tales circunstancias dichas situaciones deberán ser determinadas caso por caso, según se presenten en el futuro reclamaciones constitucionales de tipo particular.



En lo que respecta al artículo 13 de la Ley N° 30220, en cambio, si me resulta meridianamente claro que la norma impugnada transgrede la libertad de empresa al posicionar a la SUNEDU en un rol que no se condice en lo absoluto con los mandatos constitucionales.

En efecto, conforme señalé en otra oportunidad la incorporación de una Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria solo tendría sentido si la misma constriñe su accionar a lo dispuesto en la última parte del segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución, que preceptúa “La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.”, refiriéndose a los requisitos que deben exigirse y garantizarse, a los efectos de autorizar la creación y el funcionamiento de instituciones universitarias.

En tal sentido, una superintendencia en materia universitaria no debe ser diseñada bajo la inspiración de un modelo paternalista, controlista, intervencionista y burocrático que entiende que el Estado debe controlarlo todo y que las personas son incapaces de administrarse adecuadamente por sí mismas, como la que encierra la Ley 30220, Ley Universitaria. Tal toma de posición revela una filosofía inconstitucional, que apuesta por la desconfianza en la persona y en su libertad, en abierta pugna con la posición humanista y que opta por reevaluar al ser humano y no devaluarlo, que inspira y está consagrada en la Carta Magna y recogida en el catálogo de derechos fundamentales que contiene el artículo 2 de la misma. En tal sentido, hay en toda esta ley y en particular, en el artículo cuestionado, una notoria inconstitucionalidad por la lógica y la racionalidad que subyace en ella, y que la convierte en una normativa inconstitucional en su conjunto.

#### **8. La irrenunciabilidad de los derechos laborales.**

También se cuestionan los artículos 59, inciso 11, y el artículo 96 de la Ley 30220, por considerarse que ambas normas resultan en sí mismas contradictorias y atentan contra el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales.

Efectivamente, si se observa que conforme a la primera de las citadas normas se establece que el Consejo Universitario es quien fija las remuneraciones y todo concepto de ingreso para las autoridades docentes y trabajadores, mientras que el artículo 96 prevé en su tercer párrafo, que las remuneraciones de los docentes de las universidades públicas se homologan con las correspondientes a los magistrados judiciales, se podrá apreciar que existe una evidente antinomia entre dichos dispositivos, circunstancia tanto más evidente si se toma en cuenta que la citada homologación había sido ya prevista en su día por el artículo 53 de la antigua Ley Universitaria 23733, constituyendo un indiscutible derecho adquirido, perfectamente reconocido y amparado conforme la previsión contenida en el artículo 26, inciso 2, de la Constitución Política del Estado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE N° 00023-2014-PI/TC  
Caso Ley Universitaria II

**9. La presunción de inocencia y los derechos de participación política.**

Por último, en lo que respecta a los artículos 57, inciso 4; 61 y 76 de la Ley 30220, impugnada mediante el presente proceso, considero que también resultan inconstitucionales.

En efecto, conforme a lo previsto en el artículo 57, inciso 4, de la ley impugnada es atribución de la Asamblea Universitaria el declarar la revocatoria y vacancia del Rector y los Vicerrectores de acuerdo a las causales expresamente señaladas en la ley, sin embargo, el artículo 76, inciso 5, de la misma norma, establece como causales de vacancia de las autoridades de la Universidad el incumplimiento del Estatuto y de la referida ley, lo cual comporta un despropósito, pues mientras por un lado se condiciona la eventual declaratoria de vacancia exclusivamente al ámbito de lo dispuesto por la ley, al mismo tiempo se establece que ya no solo es el marco en estricto legal el que origina dicha medida, sino también el parámetro estatutario, lo que supone una virtual desvirtuación del objetivo inicialmente previsto, tanto más cuando tras observarse el contenido de la ley universitaria se aprecia que la misma no prevé causales de vacancia. La lógica de la normativa parece pues apuntar a que sean los estatutos y no la ley los que finalmente definan la medida de revocatoria sobre el rector y los vicerrectores, lo que contraviene el principio de jerarquía normativa, los propios derechos de participación política, así como el principio de presunción de inocencia, al someter a las citadas autoridades a escrutinios que determinen su culpabilidad por anticipado, pese a que puedan resultar inocentes.

Otro ejemplo de incongruencia lo encontramos en la previsión contenida en el artículo 61, inciso 1, en la que se impone como exigencia para ejercer el cargo de rector el contar con el grado académico de doctor tras seguir estudios presenciales, mientras que el artículo 39 de la misma Ley Universitaria señala que el régimen de estudios puede ser en la modalidad presencial, semipresencial o a distancia. Ello sin duda resulta irrazonable por discriminatorio, tanto más si se toma en cuenta que una gran cantidad de doctorados se obtienen dentro de modalidades no necesariamente presenciales, lo que denota una clara voluntad de distinguir el origen de las más altas autoridades universitarias por motivos no convincentes.

**10. El sentido de mi voto.**

Por las razones anteriormente expuestas, estimo que esta nueva demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30220, Ley Universitaria, debe declararse fundada.

S.  
**BLUME FORTINI**

**Lo que certifico:**

.....  
**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00023-2014-PI/TC  
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS



## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto por mis colegas, suscribo el presente voto singular pues no estoy de acuerdo con el fallo ni con la fundamentación de la sentencia en mayoría.

### Importancia de respetar el principio de cosa juzgada

Mediante auto publicado el 31 de agosto de 2016 en el *portal web* institucional, este Tribunal Constitucional admitió a trámite la demanda de inconstitucionalidad, en tanto cuestiona los artículos 1, 8, 9, 11, 12, 13, 17, 19, 27, 39, 40, 57, 59, inciso 11, 61, 66, 76, 96, 115, 121, 125, 126 y 131 y las disposiciones complementarias transitorias primera, cuarta, sexta y décima de la Ley 30220, Ley Universitaria.

Sin embargo, mediante la sentencia recaída en el Expediente 00014-2014-PI/TC (y otros acumulados), publicada en el diario oficial *El Peruano* el 14 de noviembre de 2015, este Tribunal confirmó —con mi voto en contra— la constitucionalidad de varias de estas disposiciones. Aunque no comparto lo resuelto allí, la cosa juzgada me impide pronunciarme sobre normas cuya constitucionalidad ya fue confirmada.

Por tanto, solamente me pronunciaré sobre las disposiciones que no han sido objeto de un análisis de constitucionalidad; es decir, sobre los artículos 59, inciso 11, 61, 66, 76, 96, 125, 126 y 131 y las disposiciones complementarias transitorias sexta y décima de la Ley 30220, Ley Universitaria. Cuando una disposición ha sido confirmada por este Tribunal, no cabe reabrir el debate con ningún pretexto.

En consecuencia, no estoy de acuerdo con los fundamentos 1 a 39 de la sentencia, que facultan a este Tribunal a pronunciarse sobre disposiciones que ya son cosa juzgada. Discrepo especialmente del fundamento 15, en la medida que señala que deben emplearse los siguientes “criterios” para determinar cuándo existe cosa juzgada en un proceso de inconstitucionalidad:

- a) si la cláusula constitucional que ha sido empleada como parámetro de juicio es la misma o es otra distinta;
- b) si la *norma constitucional* parámetro de juicio ha variado en su sentido;
- c) si la norma legal impugnada, objeto de control, ha variado en el sentido por el cual se dictó la sentencia desestimatoria; y,
- d) si la conclusión a que conduce la aplicación de un principio interpretativo distinto es sustancialmente diferente a la que se aplicó en la sentencia desestimatoria.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00023-2014-PI/TC  
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

Estos “criterios” remiten toda la labor jurisdiccional al mundo mágico y maravilloso de la interpretación, que —oh, casualidad— depende del leal saber y entender —de alguna manera tenemos que llamarlo— de los magistrados del Tribunal Constitucional. En sentido estricto, estos criterios sustituyen la Constitución por la cambiante mayoría del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, la cosa juzgada está reconocida por el artículo 139.2 de la Constitución como uno de los principios de la función jurisdiccional. Este dice:

Ninguna autoridad [...] puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de *cosa juzgada* [énfasis añadido].

La Constitución no condiciona la efectividad de la cosa juzgada a que “la norma constitucional parámetro de juicio [no] ha[ya] variado en su sentido”. Eso se lo inventa la sentencia en mayoría. La Constitución asume que el sentido de las palabras y de los términos que contienen sus normas es cierto y perdura en el tiempo. De lo contrario, no tendríamos Constitución.

Por cierto, la cosa juzgada también está reconocida por los artículos VI, 6, 82 y 121 del Código Procesal Constitucional, que este Tribunal está obligado a respetar. Esta sentencia en mayoría vulnera, pues, normas constitucional y legales que constituyen valores esenciales del estado de Derecho. Este proceder es inaceptable. El Tribunal está llamado a defender la Constitución, no a desconocer o vaciar de contenido a sus instituciones.

#### **Análisis de las disposiciones impugnadas en el presente caso**

Sin perjuicio de ello, resulta necesario pronunciarse sobre la constitucionalidad de las disposiciones normativas impugnadas en el este caso. Con relación a los artículos 59, inciso 11, 61, 76 y 96 de la Ley 30220 estimo que la demanda debe declararse infundada por las razones expuestas en los fundamentos 103 a 133 de la sentencia, los cuáles hago míos en su totalidad.

Sin embargo, a mi juicio, los artículos 66, 125, 126 y 131 de la Ley 30220 son inconstitucionales pues, a través de ellos, el legislador pretende imponer a las universidades decisiones referidas a su organización interna y a la administración de sus recursos que deben ser adoptadas por cada universidad en ejercicio de la autonomía que les reconoce el artículo 18 de la Constitución.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00023-2014-PI/TC  
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

En nuestro ordenamiento constitucional, el servicio de educación universitaria no se presta de manera monopólica sino en un régimen de competencia. En consecuencia, todas las universidades — incluyendo las estatales — deben tener la libertad de adoptar decisiones sobre su organización interna así como sobre sus políticas de gasto y de gestión.

En una perspectiva constitucional, corresponde a cada universidad y no a la ley definir cómo debe elegirse al rector y cuánto se debe invertir en responsabilidad social, bienestar universitario y promoción del deporte. La posibilidad de tomar libremente estas decisiones es, precisamente, lo que garantiza la mejora continua de la calidad de la educación superior universitaria.

A mi juicio, las disposiciones complementarias transitorias sexta y décima de la Ley 30220 son también inconstitucionales, pues el hecho de que la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) esté adscrita al Ministerio de Educación resulta incompatible con el principio de autonomía universitaria. Al respecto, me remito al voto singular que emití en el Expediente 00014-2014-PI/TC.

Por todo lo expuesto, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda, en consecuencia, inconstitucionales los artículos 66, 125, 126 y 131 y las disposiciones complementarias transitorias sexta y décima de la Ley 30220.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en el extremo en que se dirige contra los artículos 59, inciso 11, 61, 76 y 96 de la Ley 30220.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en lo demás que contiene por existir un pronunciamiento de este Tribunal Constitucional, aprobado con calidad de cosa juzgada, el respecto.

S.

**SARDÓN DE TABOADA**

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL