

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y EL ROL DE SUPERVISIÓN DEL ESTADO

RAÚL CASTRO STAGNARO
Ex congresista de la República
(Perú)

GUSTAVO GUTIÉRREZ TICSE
Constitucionalista
(Perú)

Sumario: 1. El régimen educativo en la Constitución de 1993. 2. La autonomía universitaria como garantía institucional. 3. La nueva Ley Universitaria: aspectos inconstitucionales. 4. La sentencia del Tribunal Constitucional en el caso de la Ley Universitaria: una convalidación polémica. 5. La supervisión como mandato constitucional: alcances. 6. La experiencia comparada. 7. Conclusiones.

1. EL RÉGIMEN EDUCATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993

La Constitución es un instrumento esencial en la formación de los estados democráticos. En ella se condensan las diferentes culturas y los objetivos comunes por los cuales se concretizan los derechos y el rol que debe asumir el Estado.

Dentro de ese esquema, la educación se constituye, como dice Häberle⁽¹⁾, “en condiciones de base de la Constitución del pluralismo y de la libertad. La Constitución de la libertad depende de que se pongan al descubierto los contenidos de la educación ya que la apertura de la sociedad y la Constitución solamente pueden sostenerse al trasfondo de

(1) Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, Fondo Editorial PUCP, Lima, 2001, p. 189.

sustancias educativas y culturales. Ambas se condicionan mutuamente, del mismo modo como la libertad y la obligación se corresponden”.

Ese dualidad impone que el régimen educativo asegure una zona exenta de toda interferencia estatal, porque de lo contrario se correría el riesgo de habilitar instrumentos de control que generen sesgos en la educación afectando su finalidad como concretización del pluralismo y de la libertad.

Solo así se puede garantizar una formación universitaria que posibilite el desarrollo integral de los educandos. Allí radica precisamente uno de los baluartes de la Universidad contemporánea, luego de años de lucha social que posibilitaron su propia autonomía.

En igual parecer Enrique Bernales sostiene que “[l]a educación como inherente a la persona humana e instrumento que sirve para el desarrollo integral de la personalidad, es una conquista histórica de la humanidad que corresponde a la sustanciación de la libertad, la igualdad y la racionalidad del ser humano”⁽²⁾.

En el caso peruano, de acuerdo a lo previsto en los artículos 13º al 19º de la Constitución Política de 1993, tienen dicha connotación: educación para la vida, por tanto, deber estatal de implementarla y promoverla.

En esta derrotero, la universidad, requiere de un alto nivel de autonomía, que no solo le permita implementar un programa académico acorde con los objetivos constitucionales y normativos regulados por las leyes educativas, sino y sobre todo, dentro de un amplio campo de desenvolvimiento institucional que le permita autogobernarse, impidiendo así cualquier ingerencia de posiciones externas más allá del deber constitucional de resguardar el programa universitario.

En ese orden de ideas, el Estado se desenvuelve en un ámbito externo a modo de supervisor, y preserva una función promotora, a través de regímenes especiales en favor de la participación de actores privados en la educación. En esta lógica, para Rubio Correa, “es derecho de los padres el escoger los centros de educación de sus hijos”⁽³⁾.

(2) BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *La Constitución de 1993*, Rao Jurídica, Lima, 1999, p. 217.

(3) RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Tomo 2, Fondo Editorial PUCP, Lima, 1999, p. 120.

El Estado, interviene entonces en la normación de la universidad, a través de la regulación de los programas educativos en un claro margen de discrecionalidad para que la universidad la configure dentro de los fines constitucionales. Pero mantiene un poder de supervisión continuado a lo largo del tiempo, el mismo que ejercita a través de sus órganos administrativos, y la comunidad colabora activamente por cuanto es también mandato constitucional el decidir donde se educa a los hijos tal como ya lo hemos señalado.

Con mayor razón a nivel universitario, en tanto en cuanto, el artículo 17 de la propia carta constitucional, establece como deber garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no puedan sufragar su educación, (así como) fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa.

Ciertamente la educación universitaria forma parte de los deberes centrales del Estado. Se trata de un mandato constitucional que impone a la Administración el deber de proveerla, promoverla y compatibilizarla con los principios y valores democráticos. El art. 18° de la Carta Política expone el marco constitucional de la educación universitaria conforme a los parámetros indicados:

Artículo 18°. 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. (Énfasis nuestro)

No se trata por tanto de la habilitación para la inversión privada cual si fuera una actividad meramente lucrativa. En materia educativa hay permiso para la actividad privada pero con la condición de garantizar el cumpli-

miento de los deberes constitucionales que en ella se afirman y en donde el Estado es actor fundamental. El Tribunal Constitucional (en adelante TC) en similar parecer ha aseverado lo siguiente:

“La Universidad, por su condición de centro de transmisión de conocimientos y de formación de ciudadanos profesionales, cumple con un requerimiento de la sociedad, que es el de contar con personas capacitadas (técnica y moralmente) que colaboren en la conducción del país desde ámbitos tan diversos como la economía, la política, la ciencia o la cultura. **La relación entre sociedad y centros de enseñanza superior es pues, necesaria**, más aún en un contexto como el actual, donde el conocimiento ha pasado a ser el factor de riqueza preponderante”⁽⁴⁾. (negritas nuestras)

En ese sentido, si la finalidad de la educación es el desarrollo integral de la persona humana, el Estado por *mor* de la Constitución, implementa y gasta recursos del tesoro público de modo directo en las instituciones estatales, e indirectamente en las organizaciones educativas privadas. Por esta razón, la norma constitucional no sólo establece la posibilidad de subvencionar la educación privada sino además dispone un régimen tributario especial. Así lo expresa el art. 19 de la misma carta constitucional:

“Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación en la materia **gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes**, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural. En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes.

(...)

Las donaciones y becas con fines educativos gozarán de exoneración y beneficios tributarios en la forma y dentro de los límites que fije la ley.

La ley establece los mecanismos de fiscalización a que se sujetan las mencionadas instituciones, así como los requisitos y condiciones que deben cumplir los centros culturales que por excepción puedan gozar de los mismos beneficios.

(4) Exp. N.º 0025-2006-PI/TC, f.j. 2.

Para las instituciones educativas privadas que generen ingresos que por ley sean calificados como utilidades, puede establecerse la aplicación del impuesto a la renta". (negritas nuestras)

Ciertamente, la Constitución no expone un modelo totalmente gratuito. Al contrario se reafirma que el deber de educar es una tarea de todos los ciudadanos. Por esa razón se establecen condiciones para mantener la gratuidad así como para dotar de un conjunto de beneficios al sector privado que fomente el compromiso ciudadano.

Esa apertura, impone al Estado el rol de la supervisión. Satrústegui⁽⁵⁾ afirma que toda la actuación del Estado en materia educativa está orientada a asegurar "determinadas características básicas del sistema educativo para que las enseñanzas cumplan su función. En esa medida —entiza el citado autor—, dichas características delimitan el contenido esencial del derecho a la educación, entendido en este caso, no en su aspecto subjetivo de derecho de prestación, sino en su aspecto objetivo, de garantía institucional. Ello implica el resguardo de los siguientes componentes: a) Los fines constitucionales de la acción educativa, b) La calidad de la enseñanza, y c) Los derechos académicos".

¿Ahora bien, hasta donde interviene el Estado en la universidad? Allí es donde el modelo constitucional educativo concretiza un conjunto de normas que van a organizar la enseñanza de nivel superior. En el caso peruano, la intervención estatal es, en esencia, la de financista. Subvenciona la educación en un régimen de respeto a las universidades para definir sus propias normas internas. Una de las categorías más relevante en cuanto al derecho a la educación superior entonces estará en el rol del estado de promoción y, por otro lado, de la comunidad como parte de la organización educativa. Allí se condensa la garantía de la autonomía universitaria.

2. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N.º 0025-2006-PI/TC, ha sido enfático en reconocer la "especial protección"

(5) SATRÚSTEGUI, Miguel. *Los derechos de ámbito educativo*, en AA.VV.: *Derecho Constitucional*, Vol. 1, (Luis López Guerra, Coordinador), Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 368-369.

constitucional atribuida a las universidades, por el valor de la actividad que realizan para la cultura y la sociedad como conjunto. La autonomía universitaria como tal, se justifica exclusivamente en ese contexto, en razón que la universidad tiene la responsabilidad de propiciar las condiciones que generen conocimiento para el desarrollo humano.

De esta manera la autonomía es una garantía institucional que posibilita un amplio margen de desarrollo organizacional de una casa de estudios. Es, sin ninguna duda, como enfatiza el TC “la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste”⁽⁶⁾.

La garantía de la autonomía universitaria por tanto, procura garantizar que las actividades y evolución institucional se produzcan conforme a los fines constitucionales. Ahí están sus límites. En efecto, la concretización de la garantía para ser válida debe afirmar los valores que emergen de la democracia constitucional, pues sus fines están asociados directamente a la conformación de la ciudadanía y a optimizar la calidad del espacio público donde se desarrollan las actividades humanas tendientes a procurar el bienestar. Estas son las razones, y no otras, que concurren en el escenario de justificación de la autonomía universitaria. Y la participación mínima del Estado en la universidad.

García Ramírez⁽⁷⁾ en el mismo sentido, señala que “la autonomía universitaria deriva de las atribuciones de los diversos planos del Estado para establecer las instituciones educativas o científicas a las que se investirá con ella.” Pero no sólo ello, el citado autor reconoce que la idea de la autonomía en países como el nuestro es una creación del derecho positivo. “Se trata, pues, de una criatura del Estado: de él proviene el estatuto autonómico, y en éste residen sus signos característicos. En otros términos, las universidades autónomas, tienen su origen, su marco y su tutela (no solamente en la Constitución sino también) en la ley”⁽⁸⁾.

(6) Exp. N.º 0025-2006-PI/TC, f.j. 5, con cita al Expediente N.º 0012-1996-AI/TC.

(7) García Ramírez, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y la Ley*, UNAM, México DF, 2005, p. 104.

(8) García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, p. 105.

Lo expuesto se impone correctamente en el modelo constitucional peruano, donde el TC lo ha reconocido expresamente:

“(E)s el Legislativo el encargado de dictar las normas estructurales y elementales del sistema universitario, complementando la labor del constituyente en la configuración de la autonomía universitaria. La propia norma fundamental es explícita en ello al disponer que los estatutos de las universidades se regirán siempre dentro del marco de la ley y la Constitución. Dicho de otro modo, es la ley la que termina de dotar de contenido a la autonomía universitaria. Así, es a partir de la ley universitaria que tal autonomía se proyecta con medidas concretas, siendo al mismo tiempo presupuesto que estructura el funcionamiento de las universidades”.

(...)

Desde luego, en la legislación comparada pueden hallarse diversas intensidades en el desarrollo de la autonomía universitaria. En el caso peruano, el constituyente ha otorgado un rol esencial al legislador ordinario, el que dentro del margen del respeto a la Constitución y en virtud de la discrecionalidad con la que cuenta para implementar políticas públicas, elaboran normas de acuerdo a los requerimientos que la sociedad y la realidad exijan⁽⁹⁾.

Satrústegui⁽¹⁰⁾ señala que “esas facultades son importantes, pero no implican la independencia de cada Universidad. Por el contrario, el legislador ha diseñado un sistema en el que persisten elementos de homogeneidad organizativa y funcional, comunes a todas las Universidades.” De esta manera la Ley es la que dispone un baremo de controles pero en ningún caso dicha habilitación puede quebrar la garantía constitucional.

En la sentencia recaída en el Exp. N.º 0025-2006-PI/TC, el TC para determinar el contenido esencial de la autonomía universitaria se pregunta:

“Y ¿cuáles serían dichas ideas nucleares? Como ya se advirtió líneas arriba, la función institucional de la educación universitaria se alcanza sobre la base la autodeterminación de los contenidos cultu-

⁽⁹⁾ Exp. N.º 0025-2006-PI/TC, ff.jj. 7 y 20.

⁽¹⁰⁾ Satrústegui, Miguel, *op. cit.*, pp. 381-382.

rales, científicos y técnicos, de modo que, coactados estos, la finalidad de la universidad peligra. Ahora bien, los contenidos referidos tienen relación directa con el despliegue del derecho fundamental a la libertad de cátedra, por lo que si alguna fórmula legal afecta o interviene desproporcionadamente tales contenidos, tendría que ser expulsada del ordenamiento, en salvaguarda de aquel.

De igual manera, la autonomía universitaria puede afectarse si al regularse otros aspectos relativos a su función, se amenaza o afecta desproporcionadamente la misión que la Constitución ha otorgado a las universidades. Tales aspectos se manifiestan en los siguientes cinco planos: “a) Régimen normativo; Implica la potestad autoderminativa para la creación de normas internas (estatuto y reglamentos) destinados a regular, per se, la institución universitaria. b) Régimen de gobierno; Implica la potestad auto determinativa para estructurar, organizar y conducir, per se, la institución universitaria. Es formalmente dependiente del régimen normativo. c) Régimen académico; Implica la potestad auto determinativa para fijar el marco del proceso de enseñanza-aprendizaje dentro de la institución universitaria. Ello comporta el señalamiento de los planes de estudios, programas de investigación, formas de ingreso y egreso de la institución, etc. Es formalmente 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 auto determinativa 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 auto determinativa para administrar y disponer del patrimonio institucional; así como para fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos financieros” (sentencia del Expediente N.º 4232-2004-AA/TC, Fundamento 28).

La importancia de la existencia de un sistema universitario ha exigido que se considere a la autonomía universitaria como una garantía institucional, pretendiendo garantizar con ello contenidos objetivos de la Norma Fundamental, manteniéndolos intangibles respecto del legislador y de los poderes públicos. No obstante, es evidente que las garantías institucionales establecidas en la Constitución (como por ejemplo, la autonomía universitaria, artículo 18.º; la autonomía municipal, artículo 191º; o la independencia jurisdiccional, artículo

146.1) no otorgan a estos órganos un ámbito de autosuficiencia que esté desconectado del resto de disposiciones constitucionales. Es por ello que el análisis de la norma cuestionada debe realizarse tomando en cuenta otros valores constitucionales de relevancia relacionado con este tema”⁽¹¹⁾. (negritas nuestras)

En suma, si bien la autonomía universitaria puede derivar en una serie de limitaciones o excepciones en el desarrollo de la actividad académica, no es menos cierto que, como cualquier derecho o garantía que tenga nivel constitucional, éste *per se* tenga un contenido constitucional que no se puede quebrar.

3. LA NUEVA LEY UNIVERSITARIA: ASPECTOS INCONSTITUCIONALES

El 09 de julio de 2014, se publica la Ley N.º 30220, Ley Universitaria. No se puede dejar de señalar que dicha norma fue aprobada en un momento político de alta tensión donde primaron posiciones encontradas, al punto que dicha tuvo 55 votos a favor, 45 en contra y 3 abstenciones.

Los reparos a la Ley Universitaria en materia de inconstitucionalidad han sido varios, no obstante, creemos que son dos los aspectos centrales (de fondo) que subyacen en el ordenamiento jurídico, y muy a despecho de lo que ha señalado el Tribunal Constitucional, generan graves vicios en la educación superior desde la perspectiva de un modelo democrático institucional.

El primero es el control de la universidad, el cual, tal como se ha normativizado en la Ley Universitaria, ha convalidado la vigencia de un organismo como la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), no como un ente de supervisión (vía constitucional), sino de control (vía inconstitucional), con lo cual trasgrede la garantía constitucional de la autonomía universitaria.

En efecto, los artículos 12º y 17º materializan un supuesto modelo de supervisión que termina controlando todo el sistema educativo universitario. Las razones que fundamentan nuestra postura son las siguientes:

1. La SUNEDU es un Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Educación. Se controla por un Consejo Di-

⁽¹¹⁾ Exp. N.º 0025-2006-PI/TC, ff.jj. 8-11.

rectivo. En otras palabras, no es un organismo autónomo, sino forma parte del aparato estatal.

2. El Consejo Directivo está integrado por 7 miembros. De estos, el Superintendente es designado directamente por el Gobierno. Y del resto, 3 están vinculados al estado: Uno en calidad de representante del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), entidad que como sabemos, está adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros.

De los cinco miembros restantes, la norma señala que deben ser seleccionados por concurso público. No obstante, dos de ellos no tienen necesariamente ningún vínculo con las universidad peruana, siendo designados mediante resolución suprema firmada por el Ministro de Educación. Es decir, la supervisión estatal de la educación universitaria tiene un claro dominio de poder estatal.

3. Solo los tres restantes miembros de los 7 que constituyen la SUNEDU, representan a la Universidad. Se genera allí otro nivel de arbitrariedad. Dos de las universidades nacionales. Uno de las universidades privadas. Con lo cual en la sola diferencia ya hay una discriminación con las universidades privadas, estigmatizadas peyoritativamente, cuando han sido estas entidades, clara expresión del esfuerzo de la sociedad civil, que han permitido masificar la educación universitaria.
4. La universidad privada ha invertido millones de soles en la promoción de la educación, por ello, en una lectura opuesta a la crítica podría decirse que sin ella, tendríamos únicamente educación para determinadas clases económicas. Hoy en día la educación es una posibilidad real para todas las personas gracias al aporte de la universidad privada. ¿Cómo reducirla a un escaño en la SUNEDU entonces? Ciertamente, se trata de un acto arbitrario, y de por sí inconstitucional.
5. En lo que concierne al sistema de acreditación, también los reparos de índole constitucional saltan a la vista. Al establecerse un proceso de evaluación, y otro de acreditación voluntaria, se demanda a la universidad un doble esfuerzo, lo que genera gravemente un tema que incide en el normal funcionamiento de la

Universidad. Por esa razón la labor de acreditación debe ser restituida, pero de forma obligatoria, al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Y debe constituir en el elemento central del proceso de evaluación.

Así, se estructura adecuadamente todo el sistema de supervisión educativa en claro resguardo de la autonomía universitaria, no es del todo garantista, poniéndose en duda su validez constitucional.

4. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL CASO DE LA LEY UNIVERSITARIA: UNA CONVALIDACIÓN POLÉMICA

El Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia recaída en los expedientes 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 0007-2015-PI/TC de fecha 10 de noviembre de 2015, declara constitucional la Ley Universitaria.

En principio, recalca correctamente, el rol de la Universidad:

También en la jurisprudencia de este Tribunal se dejó sentado que a la universidad le corresponde realizar el servicio público de la educación mediante la investigación, la docencia y el estudio. Para alcanzar ello, la universidad tiene como funciones, entre otras, la creación, el desarrollo, la transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica, de las artes y de la cultura, así como la difusión, valorización y transferencia del conocimiento para lograr una mayor calidad de vida, desarrollo económico y el fomento de la solidaridad, la ética y el civismo (STC 04232-2004-PA/TC, Fundamento Jurídico 20). (fj. 26)

No obstante, dicha sentencia no es, por un lado, un instrumento que rechace cualquier otra forma de organización del órgano de supervisión, y tampoco sus conclusiones tienen un contraste valorativo determinante. Lo que señala el Tribunal Constitucional es lo siguiente:

(N)o se amenaza o vulnera la autonomía universitaria cuando el legislador realiza una regulación que incluso incida en ciertos aspectos propios de la misión que la Constitución ha otorgado a dichas instituciones públicas o privadas. Habría, en cambio, una violación de la autonomía universitaria, o una amenaza cierta e inminente de su vul-

neración, si se trata de una incidencia desproporcionada o arbitraria en las competencias conferidas a las universidades que las despoje de sus atribuciones, o que las limite en forma irrazonable". (f.j. 50).

En esta cita, el TC considera posible invadir la esfera de la autonomía universitaria siempre en cuando no se trata de una medida desproporcionada o arbitraria. En otro pasaje, el TC equipara la SUNEDU con otros organismos técnicos como la OSCE, OEFA, Superintendencia del Mercado de Valores, SUSALUD, entre otras.

Lamentablemente, el TC cree que equiparar la supervisión de la educación universitaria a las entidades diseñadas de modo corporativo, lo cual, no es del todo adecuado, toda vez que la educación no es una actividad lucrativa *per se*, sino un servicio con determinadas características propias, y que deben asegurarle, un alto nivel de autogobierno y dirección.

Aún el caso de su creación como Superintendencia, preservar el modelo educativo democrático que resguarda la autonomía universitaria, podría medirse por el nivel de intervención de la SUNEDU. Y es allí donde los cuestionamientos aumentan, muy a despecho de la sentencia del TC.

No obstante, la misma sentencia reconoce la posibilidad de excesos en la configuración que pueden dar lugar a actos inconstitucionales:

"Ahora bien, y aun cuando este Tribunal Constitucional procede a confirmar la constitucionalidad de este aspecto de la ley impugnada, desde un punto de vista abstracto (único que cabe analizar en un proceso de inconstitucionalidad), **no puede descartar que a posteriori se presente la posibilidad de que tal inconstitucionalidad pueda producirse en el posterior desarrollo de determinados casos concretos.** Aquello podría suceder si se diera el caso de que los lineamientos que el Ministerio de Educación vaya a emitir puedan llegar a interferir ilegítimamente en la autonomía universitaria, situación ante la cual, de presentarse, las juezas y los jueces ordinarios si se encontrarían en la plena facultad de controlar este aspecto en aquellos casos específicos que puedan ser sometidos a su conocimiento." (Énfasis nuestro)

Como puede observarse, el propio TC reconoce el riesgo latente de quebrar con la SUNEDU el contenido esencial de la autonomía universitaria.

Además de ello, dicha sentencia ha tenido divergencias. Es el caso del fundamento del voto del magistrado Ramos Núñez quien señala que una de las razones que han dado lugar para afirmar la autonomía universitaria es “su prelación como garantía institucional, para evitar que el gobierno pueda influenciar en el normal desarrollo de la vida universitaria en sus diversas facetas:

Me temo que, por más que hayamos decidido que el ejercicio de determinadas competencias de la SUNEDU no esté teñido de naturaleza ideológica o política, ni deba interferir en el ideario o visión de la Universidad, esas medidas serán insuficientes si es que la designación del órgano ejecutivo de la SUNEDU —el superintendente— se plantea en el sentido de que esta se efectúe únicamente bajo criterios de confianza”.

Si bien las conclusiones de Ramos Núñez no salvan el problema a criterio de los suscritos, lo cierto es que el diseño normativo de la Ley Universitaria pone en tela de juicio la validez del modelo de autonomía universitaria.

Es más categórico el magistrado Blume Fortini. A su consideración, con la SUNEDU la inconstitucionalidad adquiere ribetes de inadmisibilidad:

“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 una notoria inconstitucionalidad por la lógica y la racionalidad que subyace en ella, y que la convierte en una normativa inconstitucional en su conjunto”.

Enseguida, Blume es más contundente todavía:

“En este contexto, considero que la previsión contenida en el artículo I° de la Ley 30220, cuyo texto establece que el objeto de la

misma, es normar la creación, funcionamiento, supervisión y cierre de las universidades, resulta abiertamente contrario a la garantía institucional de la autonomía, habida cuenta que permite una intervención desproporcionada del Estado mas allá de lo que representa la legítima facultad de crear universidades por conducto legal y garantizar su funcionamiento conforme a sus estatutos.

Si evidentemente y como lo dice la citada norma, se pueden supervisar e incluso cerrar universidades conforme a los parámetros en ella establecidos, el concepto de autonomía resulta virtualmente desvirtuado, cediendo paso a una concepción en la que a nombre de lo que disponga la ley, todo el funcionamiento universitario queda abiertamente condicionado. En adelante, la universidad no es pues una institución que nace de la ley y adquiere estatus de autonomía en lo sucesivo, sino una simple dependencia del Estado direccionada con sujeción a lo que este o sus autoridades determinen”.

El magistrado Sardón de Taboada también enfatiza en la inconstitucionalidad de la Ley Universitaria:

“Considero que la sentencia en mayoría desestima indebidamente las demandas. En mi opinión, la Ley 30220, Ley Universitaria, contraviene la Constitución Política del Perú, al imponer un modelo burocrático y controlista de la educación universitaria. Éste vulnera la autonomía universitaria, y compromete el derecho de acceso a la educación y a la libertad de pensamiento; además, vulnera los principios generales del régimen constitucional económico.

La pretensión principal de las cuatro demandas es que se declare que la ley afecta la autonomía universitaria. Ésta está consagrada en el último párrafo del artículo 18 de la Constitución en los siguientes términos: “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.”

(...)

Por otro lado, la Sunedu está diseñada para ser una dependencia del Ministerio de Educación.

El artículo 14 establece que “La SUNEDU ejecuta sus funciones (...) conforme a las políticas y planes nacionales y sectoriales aplicables

y a los lineamientos del Ministerio de Educación.” Asimismo, sus directivos son nombrados por —o a propuesta de— el titular de dicho ministerio. El que la mayoría de los miembros del Consejo Directivo requiera el voto aprobatorio del Consejo Nacional de Educación (artículo 17) no hace diferencia, ya que éste también es designado por el mismo ministerio.

Desde que la Sunedu depende del Ministerio de Educación, la ley no supera el “test de idoneidad” establecido por la jurisprudencia constitucional. El año 2012, el Perú ocupó un vergonzoso último lugar en comprensión de lectura, matemática y ciencias en el ranking PISA. Ello es responsabilidad de este ministerio, ya que la oferta educativa privada, a nivel escolar, es marginal. Si el Ministerio de Educación no puede con la educación básica, menos podrá con la universitaria.

La sentencia en mayoría no solo no cuestiona a la Sunedu sino reclama orgullosamente su paternidad. Ciertamente, como recuerda su fundamento 130, en la sentencia emitida en el Expediente 0017-2008-AL, el Tribunal Constitucional declaró un “estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema educativo universitario”, ordenando la creación de una Superintendencia. Sin embargo, en una república democrática como el Perú, no le corresponde a los jueces dar órdenes de este tipo. Al Tribunal Constitucional, específicamente, solo le compete controlar la constitucionalidad de las leyes. Su función debe ser eminentemente jurídica”.

Como puede observarse, el debate sobre la validez constitucional de la Ley Universitaria no ha generado una posición uniforme ni menos absoluta. Inclusive en la posición de la mayoría que validó como constitucional la aludida Ley, cabe la posibilidad, si así lo quisiera el legislador, de reinstaurar inclusive la Asamblea Nacional de Rectores. O en su defecto retornar a la justicia constitucional a efectos de defender la garantía.

5. LA SUPERVISIÓN COMO MANDATO CONSTITUCIONAL: ALCANCES

La autonomía universitaria y los deberes del Estado en materia educativa como valores en contraparte hacen que ambos tengan puntos de concordia que resguardando los respectivos intereses se compenetren de manera armónica:

Ciertamente, “en un Estado Social y Democrático de Derecho, el derecho a la educación adquiere un carácter significativo. Así, del texto constitucional se desprende una preocupación sobre la calidad de la educación, la cual se manifiesta en **la obligación que tiene el Estado de Supervisarla** (segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución). ‘También se pone de manifiesto el deber de guardar un especial cuidado respecto del magisterio, a quienes la sociedad y el Estado evalúan y, a su vez, le brindan capacitación, profesionalización y promoción permanente (artículo 15, primer párrafo, de la Constitución)’. Asimismo, se incide firmemente en la obligación de brindar una educación ‘ética y cívica’ siendo imperativa la enseñanza de la Constitución y los derechos fundamentales (artículo 14, tercer párrafo)”⁽¹²⁾.

En efecto, como recuerda en otra sentencia el TC:

“(L)a educación posee un carácter binario, pues no solo constituye un derecho fundamental, sino también en un servicio público. (...) la educación se configura también como un servicio público, en la medida **que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros bajo fiscalización. Por ende, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos**”⁽¹³⁾.
(negritas nuestras)

En ese orden de ideas, la participación del Estado en la educación universitaria no puede mantenerse solo en garantizar el orden público, sino todo lo contrario, el deber del Estado de participar permanentemente en el proceso educativo en todos sus niveles es un mandato constitucional. Pero ello, como ya lo hemos expuesto no significa que asuma el control de la evaluación, porque dicho rol es propiamente función de la propia universidad a través de los canales correspondientes como es el caso de una entidad rectora colegiada.

Por otro lado, el estado tiene la potestad tributaria habilitada para efectos de conceder incentivos y gracias de carácter económico, la cual

(12) Exp. N.º 00025-2007-PI/TC, f.j. 21.

(13) Exp. N.º 04232-2004-AA/TC, f.j. 11.

precisamente, por el *ius imperium*, le otorga una herramienta propia de supervisión a través de la concesión o no, de dichos beneficios.

6. LA EXPERIENCIA COMPARADA

En los países latinoamericanos si bien se han realizado reformas en el sistema de acreditación y evaluación, no es menos cierto que se ha preservado el contenido esencial de la autonomía universitaria, de suerte que, si bien puede haber participación del gobierno ésta no es decisoria como sí ocurre en el caso peruano.

En la Argentina, el sistema universitario ha creado el Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Unviersitaria (CONEAU). Este organismo público tiene por finalidad la supervisión de la actividad estudiantil.

“La CONEAU está integrada por doce miembros de reconocida jerarquía académica y científica, con experiencia en la gestión universitaria. Ejercen sus funciones a título personal, con independencia de criterio y sin asumir la representación de ninguna institución.

Los miembros de la CONEAU son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos y en la cantidad que en cada caso se indica:

1. Tres por el Consejo Interuniversitario Nacional.
2. Uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas.
3. Uno por la Academia Nacional de Educación.
4. Tres por el Senado de la Nación.
5. Tres por la Cámara de Diputados de la Nación.
6. Uno por el Ministerio de Educación.

Los miembros de la CONEAU son designados por cuatro años, con renovación parcial cada dos. Su Presidencia, Vicepresidencia y Secretaría General son ejercidas por tres de sus miembros elegidos entre ellos durante un año. Quincenalmente, la Comisión se reúne en sesión plenaria (...).”

Como puede notarse del modelo argentino, la presencia del gobierno es de un representante. Y la elección de su presidencia es potestad interna.

En Colombia, el Estado también interviene en el proceso educativo. De acuerdo a la Ley N.º 30 de Diciembre 28 de 1992, el órgano rector en materia universitaria es el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), el cual constituye un organismo del Gobierno Nacional vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría. Y no sólo eso, su composición contiene una alta participación del gobierno. Pero también como Argentina, la presencia de la universidad es categórica.

En Chile también ocurre lo mismo. Si bien hay dos estamentos: el Consejo Nacional de Educación (CNED), y la Comisión Nacional de Acreditación. La presencia del Estado es predominante en el Consejo, el cual cumple funciones de asesoría, y el segundo en puridad las funciones de supervisión. Y es allí donde quienes la conforman representan a la universidad.

Como puede observarse, si bien es admisible la intervención estatal en los estamentos de dirección y de supervisión de la universidad, estos en ningún caso tienen el dominio como ocurre en el caso del Perú, donde el director, denominado Superintendente, al mejor estilo mercantil, es quien la dirige en representación del gobierno sino además la universidad esta reducida a 3 representantes.

En consecuencia, lo que ha ocurrido en el Perú, con la nueva Ley Universitaria, es la quiebra de la garantía constitucional de la autonomía universitaria. Y a contraparte, una intervención intensa, y por tanto, vedada en el estado democrático, del Poder Ejecutivo en la educación superior.

7. CONCLUSIONES

La importancia de un modelo de educación universitaria democrática, impone la defensa de la garantía institucional de la autonomía universitaria.

En el caso peruano, de acuerdo a la constitución, la autonomía universitaria se encarga con el rol promotor y supervisor de estado. En ese sentido, el autogobierno, y los niveles de calidad les competen directamente a las universidades. Ello no excluye el importante rol que cumple el Estado. No solamente promoviendo regímenes especiales para que los empresarios inviertan en educación, sino además controlando estándares de calidad.

Sin embargo, lo que no se puede hacer es configurar un sistema de control donde la propia universidad no tenga mayor nivel de participación. Ello significa vaciar de contenido la garantía institucional de la autonomía universitaria.

En ese sentido, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), creada por la Ley N.º 30220, Ley Universitaria, debe permitir una participación más amplia de la universidad.

De manera inversa, de mantener un modelo controlista, donde el Estado se irroga de manera absoluta la supervisión puede este conducir a un modelo intervencionista que sirva como herramienta para el asentamiento de gobiernos autoritarios.