



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. No. 012-96-I/TC
LIMA
CONGRESISTAS DE LA
REPÚBLICA

SENTENCIA

DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los veinticuatro días del mes de abril de mil novecientos noventa y siete, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados:

NUGENT, PRESIDENTE;
ACOSTA SÁNCHEZ, VICE PRESIDENTE;
AGUIRRE ROCA, DÍAZ VALVERDE, REY TERRY, REVOREDO MARSANO,
GARCÍA MARCELO,

con los fundamentos de voto de los señores: AGUIRRE ROCA, REY TERRY y REVOREDO MARSANO, actuando como Secretario Relator (e), el doctor José Luis Echaíz Espinoza, pronuncia la siguiente sentencia:

ASUNTO :

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por treintidós señores Congresistas contra:

- Los artículos 2º, 6º y 10º de la Ley 26457 que amplía el proceso de reorganización de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y la Universidad Nacional de Educación "Enrique Guzmán y Valle"; para regularizar o modernizar su organización así como promover en ellas la más amplia participación en la elaboración del proyecto de la nueva ley Universitaria.
- Los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 26614, que amplía el plazo del proceso de reorganización para los fines antes señalados.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ANTECEDENTES :

Admitida la demanda, mediante resolución del Tribunal Constitucional de fecha diecinueve de diciembre de mil novecientos noventa y seis, suscrita por treintidós señores congresistas, que representan más del veinticinco por ciento del número legal de miembros del Congreso, cumpliéndose, de esta manera, con lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 25° de la Ley 26435 Orgánica del Tribunal Constitucional; ordenándose correr traslado de la misma al Congreso de la República.

En su escrito de demanda, solicitan los accionantes que: “se declare la inconstitucionalidad de los artículos 2°, 6° y 10° de la Ley 26457, publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, con fecha veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y cinco, por la que se amplía el proceso de reorganización de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Universidad Nacional de Educación “Enrique Guzmán y Valle”; y de los artículos 1°, 2° y 3° de la Ley 26614, publicada el veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y seis, por la que se amplía el plazo de dicho proceso de reorganización”.

Agregan que, la Ley 26457 materia de la presente acción, amplía el Proceso de Reorganización de las Universidades Estatales mencionadas, disponiendo (artículo 2°) que ésta se llevará a cabo por una Comisión designada por Resolución Suprema. Esta Comisión asume las funciones plenas de gobierno, dirección, gestión y administración de la Universidad y dicta normas para ejecutar las acciones de administración. El Presidente de la Comisión, gracias a éste dispositivo, obtiene atribuciones y ejerce funciones que corresponden al Rector y a la Comisión en pleno, las mismas que competen a la Asamblea y al Consejo Universitario.

Manifiestan que, el artículo 6° de la Ley 26457 establece que, en el marco del proceso de reorganización, la Comisión podrá aplicar un programa de incentivos al retiro voluntario del personal administrativo y docente, así como llevar a cabo exámenes de evaluación y selección para efectos de adecuar los recursos humanos acorde a la nueva estructura orgánica de la Universidad.

Además que, el artículo 10° de la referida Ley señala que la reorganización se inicia con la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad Enrique Guzmán y Valle. Posteriormente, mediante las Resoluciones Supremas N° 150-95-PCM y 151-95-PCM, se nombran a los miembros de la Comisión Reorganizadora de ambas universidades.

Exponen que, por la Ley 26614 se amplían los efectos de la Ley 26457, por un año más y se modifica su artículo 4°, estableciéndose que el Presidente de la Comisión de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reorganización ejercerá las funciones y atribuciones que corresponden al Rector; y la Comisión en pleno, las que competen a la Asamblea y al Consejo Universitario.

Aducen los actores que, las leyes que motivan la presente acción, vulneran la Constitución Política del Estado, por transgredir el principio de Supremacía Constitucional, ya que en el artículo 51° de la Carta Magna se señala que: "La Constitución prevalece sobre toda norma legal..."; y por violar la autonomía universitaria, ya que los párrafos tercero y cuarto del artículo 18° de la Constitución Política del Perú señalan:

"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".

Por tanto, aluden los mismos, que no es constitucional, que el artículo 2° de la Ley 26457 establezca que por Resolución Suprema se designe a los miembros de la Comisión, pues se vulnera el derecho de la Universidad a autodeterminarse y autogobernarse, ya que la autonomía de gobierno confiere a la Universidad la potestad de elegir sus autoridades. Consideran que son los profesores, alumnos y graduados quienes democráticamente, conforme a la Ley Universitaria, deben elegir a las autoridades que los van a gobernar. Así, cualquier ley que vulnere estas disposiciones deviene en contraria a la Constitución.

Señalan los actores, que las universidades gozan de autonomía académica, lo cual significa que toda universidad tiene derecho de seleccionar a sus profesores y estudiantes, elaborar sus currículas y derecho a tomar decisiones sobre proyectos de investigación de la universidad. La autonomía académica se vincula con la libertad de enseñanza, libertad de cátedra y científica.

De este modo, la autonomía es ejercida por la Universidad dentro del marco constitucional y legal. Es decir, dada la autonomía por la Constitución, esta debe ser reglamentada por la Ley, ésta no debe extinguirla ni siquiera por un breve tiempo, sólo debe de establecerse la forma en que la autonomía va a ser ejercida y de que manera y en que proporción los alumnos, profesores y graduados van a elegir a sus autoridades.

Absolviendo el trámite de contestación a la demanda, el Congreso de la República, a través de su apoderado, Jorge Campana Ríos, la niega y contradice, solicitando sea declarada infundada en todos sus extremos; por los siguientes fundamentos:

Que, durante los años en que la violencia política causó sus mayores estragos en el Perú, las universidades se constituyeron en un objetivo prioritario de la subversión, en

59
187

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especial las universidades nacionales, donde el Estado tuvo que restablecer el orden y la confianza; para que libres de violencia puedan emprender el camino de retorno a la normalidad, y así enderezar sus esfuerzos hacia la construcción de organizaciones de formación profesional y cultural acorde con las exigencias de la vida contemporánea.

Agrega que, cuando el Estado, a través del Congreso de la República, decidió emprender con firmeza la tarea de aplicar a las universidades el mandato constitucional, de que: “La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica”; estas no eran centro de formación de profesionales competentes, sino que difundían la cultura de la violencia, y en ellas no había creación intelectual o artística, ni se realizaba investigación científica ni técnica. Los estudiantes y los propios ciudadanos, han sido testigos de la forma como fueron conducidas las universidades nacionales durante los años precedentes al inicio de la reforma. En este contexto, ¿de qué autonomía normativa de gobierno, académica, administrativa o económica podríamos hablar? ¿quién normaba la vida universitaria? ¿quién gobernaba las universidades? ¿quién enseñaba en las universidades? No se trata, continúa la parte accionada, de un problema que pueda resolverse con la aplicación literal de sólo dos párrafos del artículo 18° de la Constitución Política del Perú, se trata de un problema que exige comprender el verdadero espíritu de todo el artículo constitucional precitado, e interpretarlo en el contexto del proyecto de sociedad contenido en el íntegro del texto constitucional, donde también se garantiza la plena vigencia y protección de derechos a la libertad de conciencia, de información, de opinión, de difusión libre del pensamiento, de creación intelectual, artística, técnica y científica, a la paz, a la tranquilidad; derechos estos, que los estudiantes de nuestras universidades nacionales no pudieron disfrutar a plenitud por muchos años, debido a la violencia y el caos que imperaba en ellas.

FUNDAMENTOS :

El status imperante en casi todas las universidades nacionales no concordaba con los conceptos constitucionales y de derecho internacional que a continuación glosamos:

El artículo 14° de la Constitución Política, en su segundo párrafo dice:

“Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país”.

El mismo artículo 14° en su cuarto párrafo señala:

“La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Las disposiciones constitucionales glosadas, concuerdan con los siguientes documentos internacionales: Con el artículo 26, acápite 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dice a la letra:

“2) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.....”

Con el artículo 13°, inciso 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que a continuación se transcribe:

“1) Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.....”

Ante el caos de orden administrativo, académico e institucional que era el común denominador de esos centros de estudios estatales, ya se habían dictado dispositivos legales con anterioridad a las normas materia de la presente acción de inconstitucionalidad, tal es el caso del Decreto Ley 25463 por el que se constituye una Comisión Ad-hoc para que investigue aspectos administrativos de la Universidad Nacional Federico Villarreal; y, el Decreto Ley 25798 que declaró en reorganización la citada Universidad, normas que no han sido cuestionadas no obstante tener objetivos similares a las leyes 26457 y 26614.

El último acápite del párrafo final del acotado artículo 18° de la Carta Magna, dice a la letra:

“Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes”.

Lo antes transcrito, significa que la mencionada autonomía universitaria será protegida, siempre y cuando, no desnaturalice ni desconozca los preceptos constitucionales y tratados internacionales que se han citado.

Sobre el particular, es menester recordar el principio invocado por el inciso c) del artículo 3° de la Ley N° 23733, Ley Universitaria que se refiere concretamente al rechazo de toda forma de violencia, intolerancia, discriminación y dependencia. Este principio, que es uno de los que rige la actividad universitaria, fue el más violado, ubicando a la autonomía fuera de la ley, razón que justificó en última instancia, la aprobación por el Congreso de las normas reorganizadoras.

La Ley 26457 materia de la presente acción de inconstitucionalidad, “amplía” el proceso de reorganización universitaria a las universidades estatales; en realidad en ese



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entonces no existía una “Ley General de Reorganización Universitaria” con plazos que pudieran ser ampliados; si leemos el artículo 10° que dice a la letra:

“Art. 10.- El proceso de reorganización a que se refiere esta Ley se iniciará con la Universidad Enrique Guzmán y Valle y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos”.

Lo transcrito nos indica que la mal nominada ampliación, no es pertinente; porque la reorganización de esas universidades recién se inicia con la citada Ley 26457; y que los Decretos Ley antes citados: 25463 y 25798 se refieren únicamente a la reorganización de la Universidad Nacional Federico Villareal y no constituyen una ley matriz de reorganización, pero sí son el inicio del restablecimiento de la constitucionalidad en el referido centro superior de estudios.

En consecuencia, encontrándose las universidades nacionales Mayor de San Marcos y Enrique Guzmán y Valle, funcionando en un marco legal distinto a la Constitución Política del Estado y a la Ley Universitaria, resultaba necesario, en aplicación del artículo 103° de la Carta Magna y la propia ley universitaria dictar leyes especiales, porque así lo exigía la naturaleza de violencia y de desgobierno institucional que imperaba en dichos centros de estudios; como fue el caso de las Leyes 26457 y 26614 materia de la presente inconstitucionalidad; éstas normas no atacan ni violan la autonomía universitaria, la misma que ya había sido vulnerada de hecho; lo que pretenden esas normas de carácter coyuntural y por consiguiente de naturaleza temporal, es restablecer el orden, para que la vida de la Universidad Peruana discurra por el cauce de la constitucionalidad.

Los accionantes ponen énfasis sobre la inconstitucionalidad del artículo 2° de la Ley 26457, en razón de que dispone que mediante Resolución Suprema se designe la Comisión Reorganizadora de las dos universidades. Debemos indicar al respecto, que no sólo la Ley 26457 permite al Poder Ejecutivo dictar dicha resolución, también lo permite el inciso 8) del artículo 118° de la Carta Magna; además, tratándose de universidades nacionales sostenidas por el Estado, resulta necesario que se cautele también, la inversión que por la Ley del Presupuesto se ha autorizado y efectuado en favor de ellas.

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 sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste.

Con relación al artículo 6° de la Ley 26457, debemos precisar que el programa de incentivos al retiro voluntario del personal administrativo y docente, así como los exámenes de evaluación para adecuar los recursos humanos a la nueva estructura orgánica de ambas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

universidades, es secuencial al proceso de la reorganización y modernización en que se encuentran inmersas todas las entidades públicas pertenecientes al Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Instituciones Públicas Descentralizadas, Corporaciones de Desarrollo y Proyectos Especiales, iniciado por el Decreto Supremo N° 004-91-PCM de fecha nueve de enero de mil novecientos noventiuno, habida cuenta que las universidades nacionales pertenecen al Sector Público Nacional, en razón de ser entidades públicas que, como ya lo indicamos, están bajo la orientación y supervisión del Estado para el cabal cumplimiento de sus objetivos dentro de sus propios esquemas educativos y sin merma de los procesos de ratificación y promoción docentes previsto por el artículo 47° de la Ley 23733.

Respecto a los artículos 1°, 2° y 3° de la Ley 26614 que también son materia de la presente acción de inconstitucionalidad, encontramos que el artículo 1° que amplía por un año más a partir del veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y seis el proceso de reorganización de las universidades nacionales Mayor de San Marcos y Enrique Guzmán y Valle autorizado por la Ley 26457, es pertinente, pues mediante una norma de igual jerarquía se puede modificar, complementar o derogar otra; en este caso la ampliación es un complemento de la citada Ley 26457.

Con relación a los artículos 2°, 3° de la Ley 26614; al igual que su artículo 1°, son pertinentes, pues complementan administrativamente a la Ley 26457; el primero (artículo 2°) ordena a la Comisión Reorganizadora concluir su misión convocando a Asamblea Universitaria Estatutaria para la formulación del Estatuto, e igualmente, convocando a elecciones para el nombramiento de las nuevas autoridades; y el segundo (artículo 4°) tiene como finalidad, facilitar la mejor comprensión del artículo 4° de la Ley 26457 delimitando las funciones temporales del Rector y la Comisión. Por consiguiente, la Ley N° 26614, que amplía los efectos de la Ley N° 26457, no es constitutiva, sino que versa sobre la continuación del proceso de reorganización de las universidades mencionadas, no resultando violatoria del artículo 18° de la Constitución Política del Estado que invocan los actores; proceso que está por culminar con fecha veinticinco de mayo del año en curso con la convocatoria a Asamblea Universitaria Estatutaria para la formulación y aprobación del estatuto respectivo y con la convocatoria a elecciones de los diferentes órganos de gobierno de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Universidad Nacional de Educación "Enrique Guzmán y Valle"; además, resultaría perjudicial para los fines socio-educativos que son el marco de la reorganización, truncar la acción restauradora que está por finalizar.

Por último, es importante precisar que el primer acápite del artículo 5° de la Ley 23733, Ley Universitaria, establece:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Las universidades nacen o son suprimidas sólo por ley”

Ello importa, que si el Poder Legislativo puede suprimirlas mediante ley, también puede reorganizarlas con normas de igual jerarquía, es decir, adoptando medidas más benignas como es el caso de las Leyes 26457 y 26614, bajo el principio legal de quien puede lo más puede lo menos, en tal virtud, son normas legales dictadas al amparo de la Constitución y de la ley universitaria.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, haciendo uso de las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica.

FALLA :

Declarando INFUNDADA la acción de inconstitucionalidad interpuesta por treintidós señores Congresistas de la República contra los artículos 2°, 6° y 10° de la Ley 26457 publicada el veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y cinco y contra los artículos 1°, 2° y 3° de la Ley 26614 publicada el veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y seis, dispusieron que la presente resolución sea publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, conforme a Ley.

S.S.

NUGENT,

ACOSTA SÁNCHEZ,

AGUIRRE ROCA,

DÍAZ VALVERDE,

REY TERRY,

REVOREDO MARSANO,

GARCÍA MARCELO

Lo que certifico:

DR. JOSE LUIS ECHAIZ ESPINOZA
SECRETARIO RELATOR (e)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**FUNDAMENTOS DEL VOTO DE LOS SEÑORES AGUIRRE ROCA,
REY TERRY Y REVOREDO MARSANO**

Concordando con el sentido del fallo de la sentencia y, parcialmente, con los fundamentos en ella sostenidos, los suscritos consideramos, como fundamento sine qua non de la misma, que la facultad legal de crear y suprimir universidades estatales, consagrada en el artículo 5° de la Ley Universitaria, que la Constitución reconoce en su artículo 18°, supone la potestad -conforme con el artículo 7° de la misma Ley- de organizarlas y, en su caso, reorganizarlas, por el órgano que les dió origen, esto es, el Parlamento Nacional, mediante ley. La reorganización declarada por ley debía establecer, por tanto, con arreglo al artículo 7°, precitado, el sistema mediante el cual se designase a la Comisión que tendría a su cargo tal tarea; y es dentro de este criterio que la Ley N° 26614 ordena que, por Resolución Suprema, se designe a las personas naturales responsables de la nueva organización de las universidades afectadas, habida cuenta del estado de caos reinante en ellas. Debe tenerse en cuenta, igualmente, que las autoridades universitarias en funciones al momento de declararse la reorganización, aceptaron tal situación jurídica, al no hacer uso del sistema de protección que la Constitución y las leyes conceden.

Por otro lado, el concepto de reorganización, esto es, de nueva organización de la universidad, no puede desvincularse del cumplimiento del plazo que la misma ley establece, ya que se trata de una situación de excepción, que es preciso impedir se convierta en permanente, lo cual resultaría inconstitucional, en caso de producirse.

S.S.

AGUIRRE ROCA,**REY TERRY, Y****REVOREDO MARSANO.**

Lo que certifico:

DR. JOSE LUIS ECHAIZ ESPINOZA
SECRETARIO RELATOR (e)