



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0017-2008-PI/TC

LIMA

MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

SENTENCIA

DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

**MÁS DE 5,000 CIUDADANOS CONTRA EL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA**

SÍNTESIS

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más de 5,000 ciudadanos, contra la Ley N.º 28564, Ley que deroga la Ley N.º 27504 y restituye el tercer párrafo del artículo 5º de la Ley Universitaria

Magistrados firmantes

VERGARA GOTEJLI
MESÍA RAMÍREZ
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA



SUMARIO

I. ASUNTO

II. DISPOSICIONES CUESTIONADAS

III. ANTECEDENTES

- §1. Argumentos de la demanda.
- §2. Argumentos de la contestación de la demanda.

IV. MATERIAS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES

V. FUNDAMENTOS

Primera Parte: Constitución, educación y universidad

- §1. El contenido constitucional del derecho fundamental a la educación.
- §2. El derecho fundamental de acceso a una educación de calidad.
- §3. El derecho fundamental a la educación universitaria.

Segunda Parte: Control de constitucionalidad de los artículos 1° y 2° de la Ley N.° 28564

- §4. Delimitación de petitorio.
- §5. Incidencia de la Ley N.° 28564 en el contenido protegido de los derechos fundamentales de acceso a la educación universitaria, a la libre iniciativa privada y a la libertad de empresa.
- §6. El principio de proporcionalidad.
- §7. La finalidad perseguida por la Ley N.° 28564, según el legislador.
- §8. Las finalidades perseguidas por la Ley N.° 28564, según el apoderado del Congreso.
- §9. Posición de Tribunal Constitucional en relación con las finalidades perseguidas por la Ley N.° 28564, según el apoderado del Congreso.
- §10. Posición del Tribunal Constitucional en relación con la finalidad perseguida por la Ley N.° 28564, según el legislador, y aplicación del *test* de proporcionalidad.
- §11. Justificación constitucional para un pronunciamiento sobre normas conexas vinculadas con el nivel de la educación universitaria.

Tercera Parte: Control de constitucionalidad de las competencias ejercidas por la ANR y el CONAFU en materia de autorización de funcionamiento de universidades y filiales.

- §12. Régimen legal de la universidad peruana.
- §13. Imparcialidad objetiva y aplicación de la “teoría de la apariencia” a la regulación normativa de la ANR y del CONAFU.
- §14. Análisis constitucional del rol cumplido por el CONAFU en el ejercicio de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competencia de autorizar el funcionamiento de universidades.

§15. Análisis constitucional del rol cumplido por la ANR en el ejercicio de la competencia de autorizar el funcionamiento de filiales universitarias.

§16. Análisis constitucional del rol cumplido por el CONAFU en el ejercicio de la competencia de ratificar y autorizar el funcionamiento de filiales universitarias.

§17. Consecuencias de la inconstitucional función cumplida por la ANR y el CONAFU.

Cuarta Parte: Estado y deber constitucional irrenunciable de garantizar y supervisar la calidad de la educación universitaria.

§18. El deber del Estado de garantizar la calidad de la educación.

§19. Control de la calidad de la educación.

19.1 Control interno de la calidad de la educación universitaria. La autoevaluación.

19.2 Control externo de la calidad de la educación universitaria y autonomía universitaria.

19.3 Control externo de la calidad de la educación universitaria ejercido por el SINEACE.

§20. Educación universitaria *para el trabajo* y la empleabilidad como uno de los criterios constitucionalmente exigibles para asegurar la calidad de la educación universitaria.

§21. Sistema universitario y estado de cosas inconstitucional.

VI. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00017-2008-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de junio de 2010, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Mesía Ramírez, Presidente; Beaumont Callirgos, Vicepresidente; Vergara Gotelli, Landa Arroyo, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Vergara Gotelli, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, que se agregan.

I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más de 5,000 ciudadanos contra la Ley N.º 28564, que deroga la Ley N.º 27504 y restituye el tercer párrafo del artículo 5º de la Ley Universitaria, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 2 de julio de 2005.

II. DISPOSICIONES CUESTIONADAS

Ley N.º 28564

Ley que deroga la Ley N.º 27504 y restituye el tercer párrafo del artículo 5º de la Ley Universitaria

Artículo 1.- Objeto de la Ley

Derógase la Ley N.º 27504, Ley que regula la creación de filiales universitarias y otorga facultades adicionales a la Asamblea Nacional de Rectores (ANR).

Artículo 2.- Restituye la vigencia del tercer párrafo del artículo 5 de la Ley N.º 23733

Restitúyese la vigencia del tercer párrafo del artículo 5 de la Ley N.º 23733, Ley Universitaria, quedando prohibida la creación de nuevas filiales de universidades públicas y privadas, fuera del ámbito departamental de su sede principal, a partir de la vigencia de la presente Ley, salvo lo dispuesto en la Disposición Transitoria Única de la presente Ley.

Artículo 3.- Funcionamiento de filiales al amparo de la Ley N.º 27504

Las filiales autorizadas al amparo de la Ley N.º 27504 están sujetas a ratificación por parte del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU). La no ratificación genera la clausura definitiva.

Artículo 4.- Nulidad de actos académicos y administrativos

La Asamblea Nacional de Rectores declarará nulo los actos académicos y administrativos que expidan las instituciones que funcionen como filiales en transgresión a la presente Ley. Dispondrá además, la no inscripción de los grados y títulos que otorguen dichas instituciones en el Registro Nacional de Grados y Títulos Profesionales. Bajo responsabilidad informará a la opinión pública sobre estos hechos.

Artículo 5.- Denuncias al Ministerio Público

El Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU) será el encargado de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de la presente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley, debiendo adoptar las acciones pertinentes para clausurar las filiales universitarias no autorizadas y formulará las denuncias penales correspondientes ante el Ministerio Público.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

ÚNICA.- Las solicitudes para autorización de funcionamiento de filiales universitarias tramitadas con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, ante la Asamblea Nacional de Rectores, deberán ser remitidas al CONAFU, quien en el plazo de ciento veinte (120) días hábiles (*) autorizará o denegará su funcionamiento, conforme al reglamento que apruebe para este propósito.

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA.- Las disposiciones de la presente Ley también les son aplicables a las filiales universitarias, sucursales, sedes o anexos constituidos conforme al artículo 5 inciso f) del Decreto Legislativo N° 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación.

SEGUNDA.- Los estudiantes de las filiales universitarias no ratificadas, conforme al artículo 3, podrán continuar sus estudios en la sede de la universidad o en la universidad de su elección, de acuerdo a los requisitos establecidos por ellas.

TERCERA.- Deróganse las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

III. ANTECEDENTES

§1. Argumentos de la demanda

Con fecha 17 de junio de 2008, los recurrentes interponen demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 28564, Ley que deroga la Ley N.º 27504 y restituye el tercer párrafo del artículo 5º de la Ley Universitaria, alegando que es incompatible con los derechos fundamentales de acceso a la educación universitaria, a la constitución de centros docentes universitarios, a la libre iniciativa privada y a la libertad de empresa. Asimismo, afirman que atenta contra la garantía institucional de la autonomía universitaria. Aún cuando sostienen que, en estricto, el vicio de inconstitucionalidad se encuentra en los artículos 1º y 2º de la ley cuestionada, afirman que éste alcanza al resto de su articulado por conexidad.

Los fundamentos de la demanda, son los siguientes:

- Señalan que la ley cuestionada afecta el derecho fundamental de acceso a una educación adecuada, pues al prohibir la constitución de filiales universitarias en zonas departamentales distintas de aquella en la que se encuentra la sede principal de la universidad, los pobladores de muchos lugares del territorio nacional no contarán con una sede universitaria a la cual acudir o, en todo caso, con contarán con una oferta educativa suficiente que les permita realizar una adecuada elección. Dicha situación, además, podría exigir que un vasto número de personas se traslade



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a otros departamentos para acceder a la educación superior que requiera, lo que resulta prácticamente imposible en razón de la precaria situación económica de la mayoría de peruanos.

- Aducen que existen zonas del país en las que por razones geográficas, de presupuesto privado o de otra índole, no es posible que se constituyan centros universitarios con sedes principales. Refieren que puede darse el caso de que la demanda en un determinado mercado en una zona departamental requiera la presencia de una simple filial y no de todo el aparato burocrático de la sede principal de una universidad; si en tal caso se exige la constitución de toda una universidad, la demanda educativa no podrá cubrir los costos en que tendría que incurrir la universidad para mantener su oferta educativa.
- Sostienen que la ley impugnada vulnera el derecho a la libertad de creación y constitución de centros docentes universitarios. Alegan que cuando el artículo 18° de la Constitución señala que la ley fija las condiciones para autorizar el funcionamiento de universidades, alude a que la ley puede fijar las condiciones de dicho funcionamiento o de sus filiales, pero que en modo alguno puede prohibirse constituir universidades o filiales, sea dentro o fuera de la sede departamental de la sede central.
- Argumentan que cuando el Congreso emitió la ley incoada, no analizó adecuadamente todas las alternativas que tenía para cumplir su propósito, pues se limitó a escoger la vía que le resultaba menos costosa. En tal sentido, señalan que la medida adecuada para mejorar el nivel educativo en el país era aumentar el nivel de fiscalización y supervisión de las filiales por parte del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU), imponiéndose las sanciones administrativas del caso.
- Aducen que la ley sometida a juicio vulnera la garantía institucional de la autonomía universitaria, pues afecta la facultad de las universidades de autodeterminar su régimen de gobierno, transgrediendo la potestad que tienen para estructurar, organizar y conducir la institución universitaria, concretamente, a través de la creación de filiales, sucursales o establecimientos secundarios en departamentos distintos de aquel en el que se encuentra su sede principal.
- Afirman que la ley cuestionada limita el ejercicio de la iniciativa privada, pues el espectro de actividades económicas que el sujeto es libre de escoger se va a ver limitado al no existir la posibilidad de abrir filiales de universidades en distintas zonas departamentales. Refieren que el problema de la calidad del servicio educativo brindado por las filiales podía ser superado por los propios agentes económicos y por una actividad supervisora, fiscalizadora y sancionadora del Estado.
- Sostienen que la ley incoada vulnera el derecho a la libertad de empresa en su manifestación de acceso al mercado, pues para competir en diversos departamentos será necesario constituir toda una universidad, lo cual es impracticable por resultar altamente costoso e ineficiente.
- Aducen que la ley enjuiciada afecta la libertad de empresa en su manifestación de libertad de organización, pues limita la posibilidad de expansión organizativa y de desconcentración de las universidades, frenando el proceso de crecimiento



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

económico de este sector empresarial en el ámbito educativo.

- Señalan que la ley viola la libertad de empresa en su manifestación de derecho a la libre competencia, en la medida de que provoca que la poca competencia que puede ser efectuada se realice en desigualdad de condiciones, toda vez que para que los inversionistas puedan competir en diversos mercados dominados por filiales, tendrán que constituir una universidad, lo cual resulta desventajoso.
- Sostienen que al tomarse en cuenta que la prohibición de constituir filiales tiene como finalidad eliminar las deficiencias de la oferta educativa universitaria ocasionadas por el bajo nivel del servicio prestado por muchas filiales universitarias autorizadas por CONAFU y por la presencia de muchas pseudofiliales, dicha medida resulta desproporcionada por no resultar idónea ni necesaria para alcanzar dicha finalidad, en tanto que la prohibición en modo alguno genera que las ya constituidas presten un mejor servicio. Ello se lograría —refieren— con la aplicación de actividades de fiscalización y sanción por parte de CONAFU o, en todo caso, de INDECOPI. Con relación a las pseudofiliales, señalan que su situación antes y después de la entrada en vigencia de la ley cuestionada es la misma.

§2. Argumentos de la contestación de la demanda.

Con fecha 31 de octubre de 2008, el apoderado del Congreso de la República contesta la demanda, solicitando que sea declarada infundada, por los siguientes fundamentos:

- Refiere que dado que los requisitos y la evaluación para crear una universidad son más rigurosos que para crear una filial universitaria, la ley coadyuva, en mayor medida, a que el servicio educativo universitario sea prestado con mayor eficiencia, y favorece el acceso en condiciones de igualdad a una educación universitaria de calidad, es decir, a que las personas de cualquier departamento del país puedan estudiar en universidades cuya constitución haya sido evaluada rigurosamente. Asimismo, aduce que la ley promociona que los centros educativos cuenten con infraestructura y personal idóneos para la prestación eficiente del servicio educativo y favorece a que la educación brindada sea pertinente, adecuada culturalmente y de buena calidad y acorde con las normas del Estado.
- Alega que la ley cuestionada procura que todas las personas, sin importar el departamento en el que vivan, accedan a la educación universitaria, a través de universidades. En concreto, afirma que, a través de la ley, el legislador estimula que los inversionistas creen universidades en vez de filiales.
- Sostiene que el artículo 18° de la Constitución establece que la ley fija las condiciones para el funcionamiento de las universidades, más no de sus filiales, por lo que no puede hablarse de un derecho constitucional a constituir filiales.
- Aduce que el legislador tiene la potestad constitucional de establecer cuáles son los requisitos para iniciar, impulsar y dirigir universidades, y en base a dicha potestad y en aras de promover la creación de dichas instituciones educativas, ha establecido que el servicio público de educación universitaria sea prestado a través de universidades y, excepcionalmente, mediante filiales universitarias dentro de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ámbito departamental de la sede principal.

- Señala que el estímulo de creación de universidades reside en que las universidades de un departamento no serán afectadas por competir en condiciones desiguales con filiales de otras universidades pertenecientes a otro departamento. Los agentes económicos que han creado una universidad verían mermada su inversión si tienen que competir con más filiales, las cuales tienen menor inversión y costos, incentivándose la creación indiscriminada de filiales, en vez de constituir universidades.
- Refiere que la ley no viola la autonomía universitaria, pues no afecta el régimen de estudios, ni el sistema curricular de enseñanza ni los créditos de los cursos de las universidades; tampoco interfiere con la libertad de cátedra, ni la potestad de definir su estructura de gobierno, ni su organización interna, ni la forma cómo deben conducirse para alcanzar sus fines académicos.
- Alega que la ley no viola la libre iniciativa privada, pues no está limitando en demasía la libre elección económica, sino que cumple con la función supervisora y correctiva o reguladora del Estado respecto del mercado. Con la ley —aduce— se delimita el ejercicio del derecho a la libertad de empresa para la prestación del servicio público de educación universitaria en condiciones de igualdad y con las garantías que aseguren una auténtica educación integral de calidad.
- Argumenta que la ley no vulnera la libertad de creación de empresa y de acceso al mercado, pues no impide el ejercicio del derecho a fundar instituciones educativas particulares; tan solo regula el medio a través del cual se puede acceder al mercado para promover la inversión en un servicio educativo adecuado y eficiente. Asimismo, refiere que si bien la ley incide en el ejercicio de la libertad organizativa de las universidades, no resulta inconstitucional pues persigue fines constitucionalmente legítimos.
- Señala que la Constitución otorga facultad al legislador para regular las condiciones dentro de las cuales debe ejercerse el derecho a la libertad de empresa para prestar el servicio público de educación universitaria. Aduce que de no establecerse la prohibición prevista en la ley, se afectaría las posibilidades reales de los alumnos matriculados en las filiales universitarias de tener un mayor acceso a la sede principal, pues ésta se encontraría fuera de su departamento, desincentivándose la creación de universidades, todo lo cual disminuye los niveles óptimos de competencia y, por ende, los beneficios para los usuarios y consumidores.
- Sostiene que la ley no vulnera la libre competencia en igualdad de condiciones, pues con su entrada en vigencia todos los competidores que deseen emprender actividad económica en materia educativa universitaria se encuentran sometidos a las mismas condiciones.
- Aducen que no debe perderse de vista que para efectos de determinar la validez de la ley sometida a juicio, no debe resultar relevante el control de carácter político relacionado con la conveniencia, utilidad, oportunidad, eficiencia y eficacia de la medida legislativa adoptada.

IV. MATERIAS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Determinar cuál es el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la educación universitaria.
2. Determinar si la prohibición de constituir filiales universitarias fuera del ámbito departamental de la sede principal, prevista por la Ley N.º 28564, incide en el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental de acceso a la educación universitaria, a la libre iniciativa privada y a la libertad de empresa.
3. Determinar en qué consiste la aplicación del *test* de proporcionalidad al momento de analizar la validez constitucional de las leyes.
4. Determinar si la prohibición de constituir filiales universitarias fuera del ámbito departamental de la sede principal, prevista por la Ley N.º 28564, persigue una finalidad constitucionalmente válida.
5. Determinar si la prohibición de constituir filiales universitarias fuera del ámbito departamental de la sede principal, prevista por la Ley N.º 28564, es idónea para alcanzar una finalidad constitucionalmente válida.
6. Determinar si la prohibición de constituir filiales universitarias fuera del ámbito departamental de la sede principal, prevista por la Ley N.º 28564, es necesaria para alcanzar una finalidad constitucionalmente válida, en comparación con otros medios alternativos que hubiesen permitido alcanzar la misma finalidad.
7. Determinar, de ser necesario, si la eventual afectación de carácter constitucional que pudiese generar la prohibición de constituir filiales universitarias fuera del ámbito departamental de la sede principal, prevista por la Ley N.º 28564, es ponderada en comparación con los beneficios constitucionales a los que pudiese dar lugar.
8. Determinar si existe justificación constitucional para que el Tribunal Constitucional emita un pronunciamiento en relación con la constitucionalidad de determinadas normas que resultan conexas a la norma impugnada.
9. Determinar si las normas que regulan las competencias del CONAFU y de la ANR en materia de autorización de funcionamiento de universidades y filiales universitarias, es acorde con el derecho fundamental de toda persona a la imparcialidad objetiva del órgano que, a través de sus resoluciones, decida sobre sus derechos u obligaciones.
10. Determinar si la ANR y el CONAFU han ejercido constitucionalmente las referidas competencias.
11. Determinar cuáles son los alcances del deber constitucional del Estado de garantizar y supervisar una educación universitaria de calidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Determinar si a la luz de la normativa vigente y de la situación actual del sistema universitario, el Estado ha renunciado al deber constitucional de garantizar y supervisar una educación universitaria de calidad.
13. Determinar cuáles son las condiciones que debe cumplir un sistema de control de la calidad de la educación universitaria para garantizar que ella cumpla con los fines constitucionalmente exigidos por los artículos 13° y 18° de la Constitución.
14. Determinar cuáles son las condiciones constitucionalmente exigidas que debe cumplir una universidad para poder crear una filial o una nueva facultad, teniendo en cuenta que de acuerdo con los artículos 14° y 23° de la Constitución la educación prepara para el trabajo.
15. Determinar si a la luz de la actual situación del sistema universitario, de su respectiva regulación, y de la función cumplida por los órganos públicos concernidos, existe mérito para la declaración de un estado de cosas inconstitucional de carácter estructural.

V. FUNDAMENTOS

PRIMERA PARTE: CONSTITUCIÓN, EDUCACIÓN Y UNIVERSIDAD

§1. El contenido constitucional del derecho fundamental a la educación.

1. Los derechos fundamentales participan de un presupuesto ético y jurídico cifrado en el principio-derecho de dignidad humana (artículo 1° de la Constitución), y orientado a la cobertura de una serie de necesidades básicas que permitan garantizar la autonomía moral del ser humano y el libre desarrollo de su personalidad (artículo 2°1 de la Constitución).

La libertad, no obstante, pierde su sentido axiológico si a ella no acompaña el conocimiento. En la libertad desinformada o desprovista de saber, anida el serio riesgo de hacer del ser humano objeto de voluntades ajenas, y no sujeto de la construcción meditada de su propio proyecto de vida, así como el peligro de hacer de la persona humana un punto estático en el camino de la evolución de las sociedades, o, peor aún, un elemento promotor de la involución.

2. Es bajo este presupuesto que se comprende toda la virtualidad constitucional del derecho fundamental a la educación. Se trata de un derecho cuya efectiva vigencia no solo garantiza subjetivamente el desarrollo integral de cada ser humano, sino también el progreso objetivo de la sociedad en su conjunto. Es así que el artículo 13° de la Constitución establece que “[l]a educación tiene como finalidad el desarrollo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

integral de la persona humana”, mientras que el artículo 14°, reconoce que a través de ella, en general, se “promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte”.

3. Todo lo cual, en virtud de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución debe ser interpretado de conformidad con el artículo 26° 2 de la Declaración Universal de Derecho Humanos, que, en sentido similar, establece que “[l]a 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; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”, y con los artículos 13° 1 y 13° 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), respectivamente, que, en esencia, disponen lo mismo.
4. Sin la debida protección y promoción del derecho fundamental a la educación, el sentido mismo de la dignidad humana y de los derechos en ella directamente fundados, se torna esencialmente debilitado e ineficaz, pues la libertad sin conocimiento, lejos de fortalecer la autonomía moral del ser humano, lo condena a la frustración que genera la ausencia de la realización personal. Tal como ha dejado establecido este Tribunal, es a través del derecho fundamental a la educación “que se garantiza la formación de la persona en libertad y con amplitud de pensamiento, para gozar de una existencia humana plena, es decir, con posibilidades ciertas de desarrollo de las cualidades personales y de participación directa en la vida social”¹.
5. Por ello, con meridiana razón, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la Organización de Naciones Unidas, a través de su Observación General N.º 13, sobre el derecho a la educación, ha sostenido que se trata de “un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico”².
6. Como ha tenido ocasión de puntualizar este Colegiado, “la educación implica un proceso de incentivación del despliegue de las múltiples potencialidades humanas

¹ Cfr. STC 0091-2005-PA, E. J. 6.

² Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, *Observación General N.º 13, El derecho a la educación*, 21º periodo de sesiones, E/C. 12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párrafo 1.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuyo fin es la capacitación de la persona para la realización de una vida existencial y coexistencial genuina y verdaderamente humana; y, en su horizonte, permitir la cristalización de un 'proyecto de vida'³. A lo que cabe agregar que tal proceso "no debe comprenderse solo a partir de una perspectiva individual, puesto que el ideal de la educación correspondiente a una sociedad democrática y regida bajo parámetros constitucionales debe reforzar lazos de empatía y la noción de igualdad, fomentándose con ello la solidaridad (art. 14° de la Constitución) que es un valor troncal de nuestro sistema constitucional"⁴.

7. Dicho proceso educativo se encuentra regido por una serie de principios (coherencia, libertad y pluralidad de la oferta educativa, responsabilidad, participación, obligatoriedad y contribución) que este Tribunal ha tenido oportunidad de delinear⁵, y tiene como fines constitucionales la promoción del desarrollo integral del ser humano, su preparación para la vida y el trabajo y el desarrollo de la acción solidaria⁶.
8. Del análisis conjunto del articulado constitucional en virtud del cual se reconoce y regulan los puntos basales del derecho fundamental a la educación (artículos 13° a 19° de la Constitución), este Tribunal ha concluido que son básicamente tres las principales manifestaciones de este derecho, "a saber; a) el acceder a una educación; b) la permanencia y el respeto a la dignidad del [educando]; y c) la calidad de la educación"⁷.
9. Ahora bien, es imprescindible tener en cuenta que la educación posee un carácter binario, pues no solo constituye un derecho fundamental, sino también 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 estatal. Por ende, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de los mismos, debiendo tener siempre como premisa básica, como ya se ha mencionado, que tanto el derecho a la educación como todos los derechos fundamentales (e incluso las disposiciones constitucionales que regulan la actuación de los órganos constitucionales) tienen como fundamento el principio de la dignidad humana"⁸.
10. De esta manera, de una adecuada lectura de la Constitución, deriva el derecho de toda persona de tener acceso a una educación de calidad, y consecuentemente, el deber del Estado de garantizar, a través de una participación directa y de una eficiente e irrenunciable fiscalización, un adecuado servicio educativo accesible en

³ Cfr. SSTC 4232-2004-PA, F. J. 10, y 4646-2007-PA, F. J. 10.

⁴ Cfr. STC 4646-2007-PA, F. J. 10.

⁵ Cfr. SSTC 4232-2004-PA, F. J. 12 y 4646-2007-PA, F. J. 12.

⁶ Cfr. SSTC 4232-2004-PA, F. J. 13 y 4646-2007-PA, F. J. 13.

⁷ Cfr. STC 4646-2007-PA, F. J. 15.

⁸ Cfr. STC 4232-2004-PA, F. J. 11.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condiciones de igualdad a todos los peruanos.

§2. El derecho fundamental de acceso a una educación de calidad.

11. Como una garantía para asegurar el debido acceso a la educación, el artículo 17° de la Constitución, establece el deber del Estado de promover “la creación de centros de educación donde la población los requiera”, mientras que con el mismo espíritu, el artículo 15° dispone que “[t]oda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas (...), conforme a ley”.

12. El derecho de acceso a la educación y las exigencias que de él derivan, también tienen respaldo en el Derecho Internacional de los derechos humanos. En efecto, con relación al artículo 13° 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en el que se establece que la enseñanza debe hacerse “accesible a todos”; el CDESC ha advertido que la educación en todas sus formas y en todos sus niveles debe responder, entre otras, a las características de disponibilidad y accesibilidad. Estas características, en palabras del aludido Comité, implican lo siguiente:

Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.;

Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación.)

Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia.)

Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada (...); mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita”⁹.

13. Por su parte, la exigencia de la calidad de la educación impartida deriva de la finalidad constitucional que ella está llamada a cumplir. En efecto, es evidente que solo una educación de calidad asegura “el desarrollo integral de la persona humana”, según exige el artículo 13 constitucional. Por lo demás, como bien ha afirmado el CDESC, de todos los objetivos de la educación que son comunes al artículo 26° 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y al artículo 13° 1 del Pacto

⁹ Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, *Observación General N.º 13, El derecho a la educación*, ob. cit., párrafo 6.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, “acaso el fundamental sea el que afirma que ‘la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana’”¹⁰.

Desde tal perspectiva, el concepto de calidad de la educación ha sido definido en referencia a dos principios: “el primero considera que el desarrollo cognitivo del educando es el objetivo explícito más importante de todo el sistema, y por consiguiente su éxito en este ámbito constituye un indicador de la calidad de la educación que ha recibido”; “el segundo hace hincapié en el papel que desempeña la educación en la promoción de actitudes y los valores relacionados con una buena conducta cívica, así como las condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo del educando”¹¹.

14. De esta manera, amplitud de acceso y calidad de la oferta educativa, son dos exigencias constitucionales de primer orden que no pueden ser desatendidas y entre las que hay que privilegiar un razonable equilibrio. Así, en procura de garantizar el acceso a la educación, no es posible permitir y menos aún promover la apertura indiscriminada de centros educativos que no garanticen ciertos estándares de calidad educativa. Como tampoco resulta razonable que ante la constatación de la baja calidad de la educación impartida, el Estado opte por la llana prohibición de la apertura de centros educativos. En ambos casos, el Estado estaría renunciando a cuando menos uno de los deberes impuestos por el Constituyente, y en ese sentido, decantándose por una alternativa que, aunque quizá sencilla, se encontraría también sensiblemente alejada del razonable equilibrio antes referido. Todo accionar del Estado debe estar orientado a garantizar el derecho fundamental de *acceso a una educación de calidad*.

§3. El derecho fundamental a la educación universitaria.

15. Desde luego, la fuerza jurídica del contenido esencial del derecho fundamental a la educación, así como los fines constitucionales que ésta está llamada a cumplir, rigen también en el ámbito de la educación universitaria, la cual, de conformidad con el artículo 18° de la Constitución, “tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica”. Cada uno de estos fines adopta características particulares descritas en estos términos por el Tribunal Constitucional:

“a) La formación profesional.

Consiste en la exposición de los fundamentos conceptuales y científicos atinentes a las distintas y calificadas ramas del conocimiento humano, así como el desarrollo de las habilidades personales para su aplicación práctica.

¹⁰ Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, *Observación General N.º 13, El derecho a la educación*, ob. cit., párrafo 4.

¹¹ Cfr. UNESCO 2004, *Rapport mondial de suivi sur EPT Education pour tous, L'exigence de qualite 2005*, Editions UNESCO, París, p. 461. De ello toma nota el Ministerio de Educación (cfr. Ministerio de Educación. *Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, Perú. Hacia una educación de calidad con equidad*, septiembre, 2005, p. 101).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dicho proceso de preparación e inculcamiento de las bases teóricas y prácticas de las respectivas profesiones, implica también la actualización de los conocimientos de quienes las ejercen, a través de las actividades de postgrado.

b) La difusión cultural.

Se refiere a la diseminación de los aportes trascendentales del saber y la experiencia humana hacia la sociedad en un conjunto.

A través de esta suerte de 'vaso comunicante' entre la universidad y la sociedad, se permite el acceso a la cultura de personas ajenas a los claustros universitarios, vía las actividades de proyección social.

c) La creación intelectual y artística.

Tiene que ver con la estimulación del poder forjador de ideas y conceptos, la capacidad de invención y los atributos imaginativos del espíritu humano.

En el primer caso, contribuye al avance del conocimiento a través del desarrollo de la ciencia.

En el segundo caso, contribuye a la plasmación del goce espiritual a través de la comunión fecunda de los conocimientos, las emociones y los sentimientos humanos.

d) La investigación científica y tecnológica.

Se expresa en la promoción del progreso y desarrollo de los pueblos a través del conocimiento de la realidad y de las ideas; proponiéndose para tal efecto nuevas explicaciones sobre ellas.

Ello supone alentar las acciones de averiguación, indagación o descubrimiento en el ámbito de las ideas y la realidad; así como la aplicación de los conocimientos científicos a la praxis.

En el primer caso, contribuye a la consecución de nuevas interpretaciones sobre las ideas o la sustantividad de todo aquello que circunda la existencia y la coexistencia humana.

En el segundo caso, coadyuva a la producción de bienes y servicios destinados a mejorar la vida cotidiana"¹².

16. Resumidamente, tal como lo tiene expuesto este Tribunal, "a la universidad le corresponde realizar el servicio público de la educación mediante la investigación, la docencia y el estudio, teniendo como funciones, entre otras, las de creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica, de las artes y de la cultura, así como las de 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"¹³.

17. Tal como se ha mencionado, el artículo 15° de la Constitución, reconoce el derecho constitucional de "[l]oda persona, natural o jurídica, (...) de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley". Por su parte, el segundo párrafo de su artículo 18°, establece que "[l]as universidades son promovidas por entidades privadas o públicas".

A juicio de este Tribunal, la razón subyacente más inmediata que emana del análisis conjunto de los referidos artículos, es la promoción de la inversión privada en la educación universitaria, a efectos de tener garantizado el acceso a la misma y a asegurar su calidad, como consecuencia del ejercicio de la libre y estatalmente supervisada competencia, reconocida en el artículo 61° constitucional.

¹² Cfr. STC 4232-2004-PA, F. J. 22.

¹³ Cfr. STC 4232-2004-PA, F. J. 20.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. Con miras a concretizar este postulado, el Poder Ejecutivo, en ejercicio de las facultades legislativas delegadas a las que hace referencia el artículo 104° de la Constitución, emitió el Decreto Legislativo N.º 882 —Ley de Promoción de la Inversión Privada en Educación—. Es así que en su artículo 2º, dispone que “[t]oda persona natural o jurídica tiene el derecho a la libre iniciativa privada, para realizar actividades en la educación. Este derecho comprende los de fundar, promover, conducir y gestionar Instituciones Educativas Particulares, con o sin finalidad lucrativa”; mientras que en su artículo 7º se enfatiza que “[s]on de aplicación en las Instituciones Educativas Particulares las garantías de libre iniciativa privada, propiedad, libertad contractual, igualdad de trato y las demás que reconoce la Constitución”.
19. El Tribunal Constitucional, *prima facie*, no encuentra mérito para cuestionar este enfoque económico y competencial en el ámbito de la educación universitaria, pues advierte que su finalidad se desenvuelve dentro de los márgenes de lo constitucionalmente permitido, en la medida de que se pretende una educación universitaria cuantitativa y cualitativamente óptima, conforme a la voluntad del Constituyente.
20. No obstante, es evidente que este cometido no puede ser abordado perdiendo de vista los alcances del contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la educación universitaria y la función que compete al Estado en asegurar el cumplimiento de las finalidades que ella está constitucionalmente llamada a cumplir.
21. De esta manera, en primer término, es preciso recordar que el régimen económico constitucional no está sometido al imperio de los simples designios del mercado. Por el contrario, de conformidad con el artículo 58º de la Constitución, el derecho a la iniciativa privada, “[s]e ejerce en una economía social de mercado”, lo cual implica que toda actividad económica no agota su virtualidad en los intereses privados de quienes la ejercen, sino que tiene el deber constitucional de fomentar el desarrollo social y asegurar el bienestar de los consumidores y usuarios (artículo 65º de la Constitución), como fines últimos y más valiosos del proceso económico¹⁴.

Según tiene expuesto este Colegiado “[l]a Constitución prescribe en su artículo 65º la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En lo primero se advierte la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia, *tienen como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios*. En lo segundo, la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva de

¹⁴ Cfr. STC 0008-2003-PI, F. J. 28.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los consumidores y usuarios en los casos de trasgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, *apareja el atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos del consumidor o usuario*, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor¹⁵.

22. En segundo término, es fundamental tener en cuenta que la función social de toda actividad económica, alcanza una singular dimensión cuando ella se desarrolla en el ámbito de la educación, en general, y en el de la educación universitaria, en particular.

En efecto, si, como ha quedado dicho, el derecho fundamental a la educación tiene un nivel axiológico de singular importancia en el orden constitucional merced a la relación simbiótica que existe entre el acceso al conocimiento y la optimización del principio-derecho a la dignidad (artículo 1º de la Constitución), y entre aquél y el libre desarrollo de la personalidad del ser humano (artículo 2º 1 de la Constitución), entonces toda actividad humana que participe del proceso educativo debe estar orientada a garantizar “el desarrollo integral de la persona humana” (artículo 13º de la Constitución), y, en el caso específico de la educación universitaria, a garantizar “la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica” (artículo 18º de la Constitución).

En consecuencia, la actividad educativa universitaria debe contar con la *irrenunciable, eficiente, eficaz y permanente* supervisión y fiscalización del Estado, a efectos, de asegurar su accesibilidad, su calidad y el cumplimiento de los fines exigidos por la Norma Fundamental.

23. El desarrollo de carácter constitucional expuesto en la primera parte de esta sentencia, en relación con el derecho fundamental a la educación, en general, y a la educación universitaria, en particular, constituye el fundamento dogmático que servirá de parámetro para controlar la validez constitucional de la Ley N.º 28564, y la de aquellas otras normas del sistema educativo universitario a las que el juicio de inconstitucionalidad deba extenderse en razón de la conexidad material que guarden con la que ha sido objeto de impugnación.

A continuación, en la segunda parte de esta sentencia, se llevará a cabo el control de constitucionalidad de los artículos 1º y 2º de la Ley N.º 28564.

SEGUNDA PARTE: CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 1º Y 2º DE LA LEY N.º 28564

¹⁵ Cfr. STC 7339-2006-PA, F. J. 22.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§4. Delimitación de petitorio.

24. Mediante el artículo 1° de la Ley N.° 28564, publicada el 2 de julio de 2005, se deroga la Ley N.° 27504. El artículo 1° de la Ley N.° 27504, publicada el 9 de julio de 2001, permitía a las universidades la constitución de filiales fuera del ámbito departamental de su creación, previa opinión favorable de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), derogando el tercer párrafo del artículo 5° de la Ley N.° 23733 — Ley Universitaria—, que prohibía a las universidades tener filiales, permitiéndoles, excepcionalmente, la creación de nuevas facultades, dentro del ámbito departamental de su sede principal.

De esta manera, por vía de la derogación de la Ley N.° 27504, la Ley N.° 28564, tal como dispone en su artículo 2°, restituye la prohibición de creación de nuevas filiales de universidades públicas y privadas, fuera del ámbito departamental de su sede principal. Es esta prohibición la que los recurrentes juzgan inconstitucional.

RÉGIMEN NORMATIVO PARA LA CREACIÓN DE FILIALES UNIVERISTARIAS

| NORMA | RÉGIMEN NORMATIVO |
|---|---|
| Tercer párrafo de la Ley N.° 23733 — Ley Universitaria—, publicada el 17 de diciembre de 1983 | Prohíbe que las universidades constituyan filiales, permitiendo, excepcionalmente, la creación de nuevas facultades dentro del ámbito departamental de la sede principal |
| Artículo 1° de la Ley N.° 27504, publicada el 9 de julio de 2001 | Permite a las universidades constituir filiales fuera del ámbito departamental de la sede principal |
| Artículos 1° y 2° de la Ley N.° 28564, publicada el 2 de julio de 2005 y cuya declaración de inconstitucionalidad se solicita en este proceso | Restituye la vigencia del tercer párrafo del artículo 5° de la Ley N.° 23733 — Ley Universitaria—, quedando prohibida la creación de nuevas filiales de universidades, fuera del ámbito departamental de su sede principal. |

25. De esta manera, en concreto, los demandantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la Ley N.° 28564 —Ley que deroga la Ley N.° 27504 y restituye el tercer párrafo del artículo 5° de la Ley Universitaria—, que prohíbe la creación de nuevas filiales de universidades públicas y privadas, fuera del ámbito departamental de su sede principal, pues consideran que es contraria a los derechos fundamentales de acceso a la educación universitaria, a la constitución de centros docentes universitarios, a la libre iniciativa privada y a la libertad de empresa. Aún cuando sostienen que, en estricto, el vicio de inconstitucionalidad se encuentra en los artículos 1° y 2° de la ley cuestionada, afirman que éste alcanza al resto de su articulado por conexidad.

§5. Incidencia de la Ley N.° 28564 en el contenido protegido de los derechos fundamentales de acceso a la educación universitaria, a la libre iniciativa privada y a la libertad de empresa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. La filial es la unidad académica desconcentrada, ubicada fuera del departamento en que se creó la universidad, que ofrece carreras profesionales o estudios de post grado. De acuerdo a los requisitos que en su momento exigió el ordenamiento jurídico para la constitución de filiales, solo las universidades institucionalizadas podían constituir filiales, es decir, solo aquéllas que, en razón de haber probado a lo largo de un tiempo determinado su clara viabilidad, contaban con resolución de autorización de funcionamiento definitiva (artículo 1° de la Ley N.° 27504). Además, entre otras cuestiones, se exigía a la universidad solicitante probar el carácter diferencial de la oferta educativa que brindaría la filial en comparación con la que ya se estaba ofertando en la localidad donde se pretendía establecerla (artículo 7° del “Reglamento de Funcionamiento de Filiales Universitarias”, aprobado mediante Resolución N.° 386-2002-ANR).
27. Siendo ello así, cabe concluir que el objeto de las filiales, de acuerdo al diseño previsto en la Ley N.° 27504 y su Reglamento, era desconcentrar geográficamente la oferta educativa, haciéndola accesible a personas que, de otro modo, no tendrían sencillo acceso a una específica carrera.
28. Bajo este esquema, la constitución de filiales forma parte del libre ejercicio de la iniciativa privada y de la libertad de empresa protegidas por los artículos 58° y 59° de la Constitución, respectivamente, y tiene incidencia también en el ámbito de la educación universitaria en la medida de que, tal como fue expuesto, de un lado, el artículo 15° de la Constitución, reconoce el derecho de toda persona, natural o jurídica, a promover y conducir instituciones educativas, y, de otro, el artículo 18° prevé que las universidades pueden ser promovidas por entidades privadas o públicas.
29. Pero, asimismo, y más importante aún, la constitución de filiales, tal como se encontraba regulada por la Ley N.° 27504, era un modo de optimizar el derecho fundamental de acceso a la educación, concretizando el mandato constitucional en virtud del cual “[e]l Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera”. Por lo demás, cabe recordar que de conformidad con el artículo 13° c. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en idéntico sentido a lo que señala el artículo 13° c. del “Protocolo de San Salvador”), “la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados”, y que, sobre el particular el CDESC de Naciones Unidas, ha destacado que una de las manifestaciones de la accesibilidad que debe caracterizar al derecho fundamental a la educación, es la “accesibilidad material”, en el sentido de que “[l]a educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (...) o por medio de la tecnología moderna (...)”¹⁶.

¹⁶ Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, *Observación General N.° 13, El derecho a la educación*, ob. cit., párrafo 4 b.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

30. Por ello, el Tribunal Constitucional coincide con los demandantes en que la Ley N.º 28564, al prohibir la creación de filiales de universidades, fuera del ámbito departamental de su sede principal, *prima facie*, incide en el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental de acceso a la educación universitaria, y de los derechos a la libre iniciativa privada y a la libertad de empresa, manifestadas en el derecho a promover y conducir centros educativos universitarios. En efecto, en palabras de los demandantes:

“La Ley N.º 28564, al derogar la Ley N.º 27504 eliminando la posibilidad de que las universidades puedan contar con filiales departamentales fuera de su sede central y restituyendo la vigencia del párrafo tercero del artículo 5 de la Ley N.º 23733, LEY UNIVERSITARIA, está afectando el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación universitaria, no solo en lo que respecta al derecho de constituir universidades y filiales, sino al mismo derecho de acceso material a la educación universitaria”¹⁷.

§6. El principio de proporcionalidad.

31. No obstante, tal como es jurisprudencia reiterada de este Tribunal, el hecho de que una medida legislativa incida sobre el contenido constitucionalmente protegido de determinado(s) derecho(s) fundamental(es), no es mérito suficiente para declarar su inconstitucionalidad. Un razonamiento semejante desconocería el significativo margen de libre configuración normativa de los derechos fundamentales que alcanza al legislador, en razón de su legitimidad democrática directa (artículo 93º de la Constitución).

Ello es así, sobretodo, si se toma en cuenta que, de conformidad con el propio texto constitucional, el derecho de toda persona a promover y conducir instituciones educativas se ejerce “conforme a ley” (artículo 15º de la Constitución), siendo aún más preciso el artículo 18º constitucional, al señalar que “[l]a ley fija las condiciones para autorizar” el funcionamiento de las universidades, lo que evidentemente alcanza a las filiales que aquellas pretendan instituir en ejercicio su libre iniciativa privada.

En tal sentido, corresponde al legislador, por expreso mandato constitucional, regular y, en su caso, limitar el ejercicio del derecho a promover y conducir entidades educativas. Ahora bien, desde luego, dicha regulación y eventual limitación debe hacerse, en todo caso, sin desnaturalizar el contenido esencial del derecho, y de manera razonable y proporcionada, es decir, resguardando el correspondiente equilibrio entre los distintos valores que componen el ámbito material de la Constitución.

32. Por ello, para declarar la inconstitucionalidad de una medida legislativa, es preciso demostrar, además de su incidencia sobre el contenido protegido de un derecho, valor o principio protegido constitucionalmente, su manifiesta desproporción e irrazonabilidad. El respeto al principio de proporcionalidad aparece pues como el *límite de los límites* a los derechos fundamentales.

¹⁷ Cfr. Escrito de demanda, p. 56.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33. Para determinar si una concreta ley resulta o no compatible con el principio de proporcionalidad, es preciso ingresar en la formulación de un método estructural de razonamiento, compuesto por una serie de pasos subsecuentes y preclusivos. En primer término, debe analizarse la finalidad de la medida legislativa, con miras a asegurar que resulte constitucionalmente válida.

Con relación a este punto, debe distinguirse entre el objetivo inmediato y la finalidad mediata de la medida. El objetivo inmediato es el estado de cosas o situación jurídica que el legislador pretende lograr a través de la restricción o limitación del derecho. La finalidad mediata esta referida a la protección u optimización del derecho, principio o bien constitucional que se logra con la realización del objetivo inmediato. Esta finalidad justifica normativamente en abstracto la legitimidad del objetivo de la medida restrictiva. Por ello, la ausencia de finalidad constitucionalmente válida, determina la invalidez de la medida interventora en el contenido del derecho fundamental.

34. En segundo lugar, debe llevarse a cabo un juicio de idoneidad entre la medida legislativa de intervención y el fin propuesto por el legislador. Es decir, debe apreciarse una relación de causalidad o de adecuación entre el medio y el fin. En caso de no existir dicha relación, la medida legislativa será inconstitucional por inadecuada, y, consecuentemente, irrazonable.

35. En tercer lugar, corresponde realizar un juicio de necesidad. Conforme a este criterio no resulta válida una medida limitativa de un derecho fundamental, si existieran medios alternativos que hubiesen permitido alcanzar con igual o mayor adecuación la finalidad perseguida, incidiendo con menor, nimia o sin ninguna intensidad en el contenido del concernido derecho fundamental. En consecuencia, este examen conlleva una comparación de medios (el optado por el legislador y el o los hipotéticos que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin) tanto en relación con su mayor a menor incidencia sobre el contenido del derecho fundamental, como en relación con su mayor o menor adecuación para la consecución de la finalidad propuesta.

36. Finalmente, en caso de que se haya acreditado la adecuación y la necesidad de la medida legislativa interventora del derecho, en la procura de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, debe analizarse la proporcionalidad en sentido estricto o ponderación de la referida medida. Este juicio consiste en una comparación entre el grado de realización u optimización del fin constitucional y la intensidad de la intervención en el derecho fundamental, conforme a la denominada ley de ponderación, en virtud de la cual, "[c]uanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro"¹⁸.

¹⁸ Cfr. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, traducción de Ernesto Garzón V., Centro de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§7. La finalidad perseguida por la Ley N.º 28564, según el legislador.

37. Un paso inicial para identificar la finalidad que, a juicio de legislador, justificaba su promulgación, consiste en analizar la exposición de motivos de los proyectos de ley que le sirvieron de antecedente (Proyectos de Ley Nros. 10184/2003-CR, 11144/2004-CR, 11574/2004-CR, 11597/2004-CR, 12314-2004-CR, 123 58/2004-CR, 12425/2004-CR, 12463/2004-CR, 12679/2004-CR, 12717/2004-CR, y 12751/2004-CR). Así, por ejemplo, en el Proyecto de Ley N.º 12463/2004-CR, se lee:

“...este crecimiento en el número de universidades no es precisamente el reflejo de los que el país necesita, sino más bien el resultado de haber transformado la educación en un negocio, de ahí que gran parte de nuestras universidades han caído en el descrédito debido a que su mayor preocupación se ha centrado en la proliferación de su oferta educativa, dejando en segundo plano la calidad de sus servicios académicos, situación que está dando lugar para que salgan de sus claustros malos profesionales que no encuentran lugar digno en el mercado laboral. (...) [E]l camino que han encontrado para satisfacer sus intereses es el mismo: crear indiscriminadamente una serie de academias preuniversitarias y nuevas sedes descentralizadas y/o filiales con facultades y programas que no cuentan con presupuestos para funcionar normalmente y ninguna autoridad educativa fiscaliza, las mismas que están ubicadas incluso fuera de su departamento de origen y no reúnen los requisitos mínimos de calidad educativa e infraestructura (...)”

38. A partir de esta consideración, que, *mutatis mutandis*, se mantiene como eje permanente en los otros proyectos, se advierte que la preocupación esencial reside en haberse constatado el virtual abandono de estándares siquiera mínimos de calidad en la educación que se ofrece a través de diversas universidades existentes en el país y sus respectivas filiales.

39. Esta preocupación se ve reflejada de manera más clara y concluyente en el Dictamen de la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura y Patrimonio Cultural del Congreso de la República, recaído sobre el conjunto de los aludidos proyectos de ley. En efecto, en dicho Dictamen se señala:

“...existe un elevado número de usuarios de los servicios universitarios, comprendidos en el ámbito regular o de normal desarrollo; sin embargo, existe en nuestro país un elevado número, realmente indeterminado de filiales o pseudofiliales de Universidades que vienen ofertando servicios que no cumplen con los mínimos niveles de exigencia académica ni los requerimientos que la Universidad exige a sus usuarios. En ese sentido, la sociedad está a la espera que los organismos rectores del Estado, en materia educacional, se pronuncien de manera coherente y oportuna, antes de que este evento pernicioso, termine por complicar de manera irreversible la calidad de los profesionales que la Universidad peruana estaría produciendo.

Las propuestas legislativas apuntan precisamente a corregir esta situación, derogando a la Ley que dio nacimiento a las filiales, restituyendo el tercer párrafo del Artículo 5º de la Ley Universitaria, Ley Nº 23733 y otorgando facultades a la ANR, a efectos de buscar una salida coherente al problema que existe en el Sistema Universitario Peruano”¹⁹.

Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p. 161.

¹⁹ Cfr. Dictamen de la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura y Patrimonio Cultural del Congreso de la República, recaído en los Proyectos de Ley Nros. 10184/2003-CR, 11144/2004-CR,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

40. En tal sentido, la emisión de la Ley N.º 28564, y la consiguiente prohibición de creación de nuevas filiales de universidades, fuera del ámbito departamental de su sede principal, a juicio del legislador, tiene por finalidad atacar el problema de las filiales que ofertan servicios “que no cumplen con los mínimos niveles de exigencia académica ni los requerimientos que la Universidad exige a sus usuarios”.

§8. Las finalidades perseguidas por la Ley N.º 28564, según el apoderado del Congreso.

41. El apoderado del Congreso de la República, por su parte, ha planteado de esta manera los que a su juicio son los fines que persigue la promulgación de la Ley N.º 28564:

“...el legislador (...) ha considerado conveniente que el servicio público de educación universitaria sea prestado a través de universidades y, excepcionalmente, mediante filiales universitarias dentro del ámbito departamental de la sede principal, para alcanzar los fines de:

- i) Procurar la plena eficiencia del servicio público de educación universitaria, de conformidad con el rol del Estado de supervisor del cumplimiento y la calidad de la educación (artículo 16º de la Constitución) y en atención a que la educación, en este caso universitaria, tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana (artículo 13º y 19º de la Constitución).
- ii) Promover la creación de universidades (artículos 17º y 18º de la Constitución).
- iii) Promover la inversión en el servicio público de educación universitaria (artículos 58º y 59º de la Constitución).
- iv) Promover el acceso en condiciones de igualdad al servicio público de educación universitaria (artículo 2º, inciso 2, de la Constitución)”²⁰.

42. A juicio del apoderado del Congreso de la República, la prohibición de filiales generará mayor eficiencia en la prestación del servicio educativo universitario, porque, según afirma, “los requisitos y la evaluación para crear una universidad son más rigurosos que para crear una filial universitaria”²¹. Asimismo, explica de esta manera las razones por las que considera que la norma impugnada permitirá promover la inversión en el servicio público de educación, a través de la creación de universidades:

“[D]ado que la rigurosidad para evaluar los requisitos y planes institucionales para la creación de una universidad es mayor a la de creación de una filial, en el supuesto de no existir la norma impugnada se presentarían los siguientes elementos que desincentivarían la creación de universidades y afectarían la igualdad de acceso y la eficiencia plena en la prestación del servicio público de educación universitaria:

- i) Los agentes económicos que han creado una universidad verían mermada su inversión dado que tendrían que competir con más filiales, las cuales tienen menor inversión y costos (...).
- ii) Los agentes económicos preferirían crear filiales indiscriminadamente en vez de

11574/2004-CR, 11597/2004-CR, 12314-2004-CR, 12358/2004-CR, 12425/2004-CR, 12463/2004-CR, 12679/2004-CR, 12717/2004-CR, y 12751/2004-CR, que proponen Ley que deroga la Ley N.º 27504, y restablece el tercer párrafo del artículo 5º de la Ley Universitaria, pp. 5 – 6.

²⁰ Cfr. Escrito de contestación de la demanda, p. 4.

²¹ Cfr. Escrito de contestación de la demanda, p. 5.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituir universidades (...).

- iii) A raíz de los dos puntos anteriores, se crearían menos universidades en los departamentos, lo cual generaría que no todos los peruanos tengan la misma posibilidad de acceder a la educación universitaria a través de universidades.
- iv) La menor rigurosidad en los requisitos para la creación de una filial coadyuva en menor medida (comparado con la creación de universidades) a la plena eficiencia del servicio público de educación universitaria (...)²².

43. De igual manera, en relación concreta con la promoción de acceso en condiciones de igualdad al servicio público de educación universitaria, el apoderado afirma que ella se verá beneficiada con la prohibición de filiales, porque, según sostiene, ello permitirá “que las personas de cualquier departamento del país puedan estudiar en universidades, cuya constitución haya sido evaluada rigurosamente”²³. En ese sentido, reafirma que, a su criterio, “no cabe hablar de igualdad en el acceso al servicio público de educación universitaria, si es que no todas las personas, independientemente del departamento donde vivan, puedan acceder a una universidad”²⁴.

44. Así las cosas, el apoderado del Congreso ha planteado una serie de finalidades pretendidas por la Ley N.º 28564, distintas de aquélla que deriva de sus antecedentes legislativos. En efecto, a su juicio, si se parte de la premisa de que los requisitos y la evaluación para crear una universidad son más rigurosos que para crear una filial universitaria, el objetivo de la Ley N.º 28564 no se circunscribe a solucionar el problema de la baja calidad educativa de las filiales, sino a incentivar la creación de universidades, permitiendo que las personas accedan en igualdad de condiciones a una educación eficiente.

45. Tomando en cuenta que una vez promulgada una norma ésta tiene vida propia y que, en consecuencia, nada impide que a partir de una metodología hermenéutica teleológica se puedan encontrar en ella finalidades adicionales e incluso distintas a las expresamente propuestas por el legislador, es de recibo ingresar en el análisis de este planteamiento del apoderado del Congreso.

§9. Posición de Tribunal Constitucional en relación con las finalidades perseguidas por la Ley N.º 28564, según el apoderado del Congreso.

46. El planteamiento del apoderado del Congreso parece seguir dos derroteros que tienen un mismo punto de origen, a saber, la premisa de que los requisitos y la evaluación para crear una universidad son más rigurosos que para crear una filial. De esta manera, el primer derrotero pretende seguir la siguiente secuencia lógica:

- a) Los requisitos y la evaluación para crear una universidad son más rigurosos que para crear una filial; si ello es así, b) existen mayores costos de transacción para

²² Cfr. Escrito de contestación de la demanda, p. 22.

²³ Cfr. Escrito de contestación de la demanda, p. 10.

²⁴ Cfr. Escrito de contestación de la demanda, p. 14.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

crear universidades, en comparación a los que existen para crear filiales; si ello es así, c) al permitirse la creación de filiales existe un bajo incentivo para la creación de universidades, pues tienen que competir con filiales que son menos costosas; si ello es así, d) la prohibición de creación de filiales aumentará el incentivo para la creación de universidades; y, si ello es así, e) hay que prohibir la creación de filiales.

47. Sobre el particular, cabe precisar que este Colegiado no encuentra que el incentivo en la creación de universidades, constituya *per se* una finalidad constitucionalmente válida, si ella no va acompañada de las medidas y mecanismos necesarios que permitan asegurar que dichas nuevas universidades cumplan con ciertas garantías y estándares de calidad en los servicios educativos que vayan a ofrecer. Por el contrario, el Tribunal Constitucional estima que la ausencia de estas medidas, hace del incentivo de creación de nuevas universidades una finalidad constitucionalmente proscrita en la medida de que la única promoción de la educación que se encuentra amparada constitucionalmente es la de aquélla que permita “el desarrollo integral de la persona humana” (artículo 13° de la Constitución), y, en el caso específico de la educación universitaria, la de aquélla que permita “la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica” (artículo 18° de la Constitución).

48. Podría interpretarse que, a juicio del apoderado del Congreso, la creación de nuevas universidades que cumplan con estos estándares, se encuentra garantizada por los requisitos exigidos para dicha creación por el “Reglamento para la autorización provisional de funcionamiento de nuevas universidades”, aprobado mediante Resolución N.º 387-2009-CONAFU, de fecha 14 de septiembre de 2009, entre los que destaca la presentación al CONAFU del Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI).

En efecto, de conformidad con su artículo 9º, “[e]l Proyecto de Desarrollo Institucional consolida los resultados del estudio en los aspectos técnicos, económicos, financieros, administrativos, con el fin de instalar, poner en marcha y desarrollar una universidad, con previsiones económicas para sus diez (10) primeros años de funcionamiento. La elaboración del Proyecto de Desarrollo Institucional de una universidad responde a una sucesión lógica de etapas que buscan la coherencia entre la misión, visión, los objetivos del proyecto, el cronograma elegido para alcanzarlos y los recursos que son necesarios para ello”. Dicho PDI, comprende tres secciones generales: una referida a la estructura académica, otra a la organización jurídico administrativa de la futura universidad, y otra relacionada con la hoja de vida documentada de los integrantes propuestos para conformar la Comisión Organizadora y los Responsables de Carrera (artículo 11º).

49. La Comisión Calificadora del CONAFU debe elaborar un Informe Preliminar y un Informe Final de evaluación del PDI, emitiendo un pronunciamiento “detallado y preciso” sobre la base del análisis de los siguientes aspectos (artículos 23º y 28º):

- La justificación del proyecto institucional que demuestre la conveniencia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

regional y nacional, sustentada en un estudio de mercado de las especialidades que propone ofrecer la universidad, proyectada a 10 años de funcionamiento.

- Las opiniones técnicas emitidas por la ANR, el Gobierno Regional de la sede en la que se ubicará la futura universidad, y los Colegios Profesionales relacionados con las carreras profesionales consideradas en el proyecto.
- La factibilidad de los grados académicos y títulos profesionales que otorgará.
- Las previsiones para disponer de personal docente calificado en el periodo de implementación inicial.
- Las previsiones para disponer de infraestructura física y recursos educacionales adecuados para la enseñanza de nivel universitario (aulas, laboratorios, biblioteca, servicio de informática, etc.) en el periodo inicial de implementación.
- Las previsiones para brindar servicios estudiantiles: psico-pedagógico, salud y de apoyo para el desarrollo individual, social, académico, cultural y deportivo de los estudiantes.
- Las previsiones que hagan posible el acceso a la permanencia de estudiantes que no cuentan con suficientes recursos para cubrir el costo de su educación (becas, préstamos, bolsas de trabajo, etc.).
- La previsión económica y financiera del Proyecto de universidad para los 10 años iniciales de funcionamiento.
- La capacidad económica propia y probada, principalmente a través del capital que proyecta en su constitución social o del capital con que cuente su promotora para financiar no menos del 30% de toda la infraestructura considerada en el PDI, mas el total de egresos en gasto corriente correspondiente a los dos primeros años de funcionamiento que tendría la universidad. La infraestructura considerada se refiere a la adquisición de terrenos e inmuebles, remodelación y construcción de edificaciones inherentes a las funciones de la universidad. El pago de remuneraciones y la adquisición de bienes y servicios constituyen el gasto corriente de la universidad.
- La administración financiera, que comprende la evaluación de previsión económica financiera de la universidad para los diez (10) primeros años iniciales de funcionamiento, que debe proporcionar un flujo neto de fondos anual equivalente al 12% o más del ingreso total de cada año, para garantizar los gastos operativos indispensables.

50. El Pleno del CONAFU, luego de analizar el Informe Final de la Comisión Calificadora, se pronuncia con respecto al PDI presentado, aprobando o desaprobando el proyecto de la universidad (artículo 30°). En caso de aprobación, la promotora del proyecto adquiere el compromiso ineludible de cumplir estrictamente con la implementación programada en el PDI, bajo expreso apercibimiento de revocarse o dejarse sin efecto la resolución en caso de incumplimiento (artículo 31°). Tras la presentación del Informe de Implementación Inicial, por parte de la promotora, el Pleno del CONAFU debe designar la Comisión de Verificación de la implementación inicial, la misma que analizará el informe y verificará *in situ* la información presentada (artículo 35°). Si la información proporcionada por la Promotora y la Comisión de Verificación resultan satisfactorias, de acuerdo a lo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

señalado en el PDI aprobado, el Pleno del CONAFU debe llevar a cabo una última verificación *in situ* para ratificar el informe de la comisión de verificación, tras lo cual se pronuncia sobre su aprobación, emitiendo la resolución de autorización de funcionamiento provisional de la universidad (artículo 39°).

Las universidades cuyo funcionamiento provisional se haya autorizado, se deben someter a la evaluación permanente del CONAFU por un período mínimo de 5 años, prorrogable por un plazo máximo de 3, a cuyo término el Pleno del CONAFU, con respaldo en los informes técnicos correspondientes, decide sobre el otorgamiento o denegación de la autorización de funcionamiento definitiva (artículo 44°)²⁵.

51. El procedimiento de evaluación realizado por el CONAFU entre el momento de otorgar la autorización de funcionamiento provisional y el momento de decidir si se concede o no la autorización definitiva, se encuentra regulado por el “Reglamento de funcionamiento, evaluación y certificación institucional de universidades y escuelas de posgrado bajo competencia del CONAFU”, aprobado mediante Resolución N.º 100-2005-CONAFU, de fecha 31 de marzo de 2005. El artículo 1º de dicho Reglamento señala que la función evaluadora debe cumplir con los siguientes objetivos:

- a) Cautelar la fe pública depositada en las nuevas universidades o escuelas de postgrado del país, para que garanticen que los servicios educativos que ofrecen sean de calidad;
- b) Asegurar niveles mínimos de calidad en los servicios que prestan las universidades y escuelas de postgrado evaluadas;
- c) Proteger a los usuarios: alumnos, padres de familia y comunidad en general; y,
- d) Contribuir a la creación de condiciones para el progreso e innovación institucional en las universidades en evaluación, y cuyo funcionamiento definitivo se autorice.

52. Asegurar la calidad educativa universitaria es pues la principal función encomendada a este procedimiento de evaluación ejercido por el CONAFU. Ello se ve confirmado por el artículo 53º, en cuanto dispone que el referido procedimiento debe cumplir con los siguientes objetivos: “a) Verifica[r] la calidad de los servicios que ofrecen las universidades bajo su competencia. b) Eval[uar] el grado de desarrollo del Proyecto de Desarrollo Institucional verificando la implementación progresiva de los parámetros programados para su funcionamiento. c) Busca[r] la mejora continua, que permita asegurar la calidad de los servicios que ofrece la universidad. d) Contribu[ir] a crear condiciones para el progreso e innovación institucional en las universidades bajo su competencia”.

53. De acuerdo al artículo 83º del referido Reglamento, el CONAFU solo deberá otorgar autorización definitiva de funcionamiento a las universidades con autorización provisional que después del período mínimo de evaluación de 5 años o del período

²⁵ En esencia, este procedimiento de control previo para la autorización de funcionamiento es el mismo que se encontraba anteriormente regulado por el “Reglamento para la autorización de funcionamiento de universidades y escuelas de postgrado no pertenecientes a universidades bajo competencia del CONAFU, aprobado mediante Resolución N.º 196-2004-CONAFU, de fecha 13 de octubre de 2004 (*vid.*, especialmente, los artículos 8º, 9º, 14º, 26º, 29º, 33º, 34º, 36º, 38º, 45º, 46º y 49º).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de prórroga concedido, cuenten cuando menos con una promoción de egresados “y que hayan demostrado en sus procesos anuales de evaluación que han alcanzado un nivel de desarrollo institucional satisfactorio de los parámetros programados en su PDI”.

En esa medida, es facultad del CONAFU, denegar la autorización de funcionamiento definitivo a una universidad, cancelando la autorización de funcionamiento provisional otorgada, y disponiendo accesoriamente el cierre y liquidación de la universidad, en cualquiera de estas dos circunstancias: a) si merece del Pleno del CONAFU un pronunciamiento de dos evaluaciones sucesivas de Deficiente; y b) si el informe final de la evaluación de la universidad al quinto año de funcionamiento o finalizado el período de prórroga recibe del Pleno del CONAFU una calificación de Deficiente (artículo 89°).

54. Ciertamente, como ha podido apreciarse, en teoría, el procedimiento de control previo a la autorización de funcionamiento provisional y definitivo de universidades, *prima facie*, aparece como riguroso, por lo que, en principio, debería resultar idóneo para garantizar la creación de universidades con aceptables niveles de calidad en su servicio público educativo.

55. Sin perjuicio de que —como se desarrollará en la tercera parte de esta sentencia— esto no ha sido así en la realidad concreta, cabría sostener que este no es un problema que resida *en la norma*, sino *en la aplicación de la norma*, por lo que si se lograra verificar, tal como sostiene el apoderado del Congreso, que el orden jurídico no exige los mismos niveles de calidad educativa a las filiales, entonces la permisión de su apertura, en efecto, desincentivaría la creación de universidades de calidad, por lo que cabe prohibir a las filiales a efectos de alcanzar una finalidad constitucionalmente exigida, a saber, el incentivo en la creación de universidades de adecuado nivel educativo.

56. Sucede, sin embargo, que, realizado un análisis estrictamente normativo (y, por ahora, no concreto), este Tribunal no considera que exista el alegado distinto nivel de exigencia en materia de calidad educativa entre las condiciones para autorizar el funcionamiento de universidades y las condiciones para autorizar el funcionamiento de filiales. Para sustentar esta discrepancia, evidentemente, corresponde analizar las exigencias normativas para la creación de filiales que regían antes de la prohibición introducida por la Ley N.º 28564.

57. Sobre el particular, en primer término, conviene recordar algo que parece haber pasado inadvertido para el apoderado del Congreso, y que ya ha sido mencionado con anterioridad. De acuerdo al artículo 1º de la Ley N.º 27504, solo las universidades creadas por ley y las que habían obtenido autorización de funcionamiento definitiva expedida por el CONAFU, podían constituir filiales. Vale decir, que solamente podían constituir filiales las universidades institucionalizadas que habían superado todo el control de viabilidad institucional y calidad educativa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

antes descrito, y que, como se ha dicho, resultaba teóricamente (plano en el que también se desenvuelve la presunción de calidad educativa de las universidades desarrollado por el apoderado del Congreso) adecuado para asegurarlas.

Siendo ello así, cuando menos desde este primer punto de vista, no existe tampoco razón teórica para desconfiar de la calidad educativa que pudiesen dispensar las respectivas filiales.

58. Por otra parte, el “Reglamento de funcionamiento de filiales universitarias” (Reglamento de la Ley N.º 27504), aprobado mediante Resolución N.º 386-2002-ANR, del 2 de junio de 2002, resultaba ser razonablemente exigente al momento de establecer los requisitos que las universidades debían cumplir para poder instituir una filial. Así, en su artículo 7º, se establecía que para tales efectos, se tenía que presentar un Proyecto en el que se debían “sustentar las razones de conveniencia y la factibilidad de la filial, contemplando aspectos académicos, organizativos económicos y de infraestructura y equipamiento con énfasis en los puntos más relevantes como son la viabilidad y el carácter diferencial [de la] oferta educativa respecto a la que ya se está dando en la localidad, así como a la capacidad de llevarla a cabo”.

Asimismo, el Consejo Regional Interuniversitario (CRI) de la sede principal, y el de la localidad donde se pretendía establecer la filial, debían elaborar un Informe Técnico, el cual debía “contener principalmente la evaluación a la Universidad solicitante para constatar, como requisito indispensable para crear filiales, el adecuado nivel académico de los profesores, su gobernabilidad y buena organización, la infraestructura, recursos económicos y financieros, etc.”, sin restar especial atención a “la justificación y demás aspectos del proyecto referentes a su factibilidad y aporte diferencial, por razones de contenido o de índole geográfico” (artículo 8º).

Finalmente, la Comisión de Asuntos Académicos de la ANR, “conformada por cinco rectores elegidos por y entre los miembros del Pleno de Rectores, con representación de los cinco CRI, a propuesta del Presidente” (artículo 17º), preparaba el dictamen final para la decisión del Pleno de Rectores (artículo 9º).

59. De esta manera, aún cuando, evidentemente, en razón de las distintas dimensiones de infraestructura, el grado de exigencia logística disminuía en comparación al que era exigido para la creación de universidades, la regulación para autorizar la creación de una filial, mantenía el suficiente grado de exigencia material, profesional y organizativa para asegurar los estándares necesarios de calidad del servicio educativo brindado por ella. Y ello resulta constitucionalmente adecuado si se toma en cuenta que —a diferencia de lo que parece sostener el apoderado del Congreso— las garantías para asegurar la calidad educativa de una filial deben ser aún más exigentes que las aplicables a la propia sede principal, dado el distinto nivel logístico con el que cuenta cada una.