



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO	
FOJAS	1.000087

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO JURISDICCIONAL
EXP. N.º 00019-2011-PI/TC

**SENTENCIA DEL PLENO
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Más de 5,000 ciudadanos contra el Congreso de la República
Lima, 11 de junio de 2013

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más de 5,000 ciudadanos contra los artículos 1º, 4º, literal a), Tercera Disposición Complementaria Final, y Primera y Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N.º 29652 –Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma–.

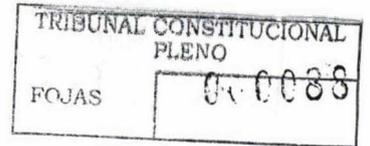
Magistrados presentes:

SS.

**URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

RAZÓN DE RELATORÍA

En la presente causa, la sentencia sólo es suscrita por los señores magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pero no por el señor magistrado Beaumont Callirgos debido a que, aun cuando estuvo presente en la vista de la causa, no llegó a votar y mediante Resolución Administrativa N° 66-2013-P/TC de fecha 3 de mayo de 2013, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 6 de mayo de 2013, se ha declarado la vacancia de dicho magistrado por la causal establecida en el artículo 16°, inciso 4, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Los votos emitidos alcanzan la mayoría suficiente para formar sentencia, conforme al artículo 5° (primer párrafo) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y al artículo 48° del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de junio de 2013, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más de 5,000 ciudadanos contra los artículos 1°, 4°, literal a), Tercera Disposición Complementaria Final, y Primera y Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N.º 29652 –Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma–, publicada el 14 de enero de 2011.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

II. DISPOSICIONES CUESTIONADAS

Las disposiciones cuestionadas de la Ley N.º 29652 –Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma–, establecen lo siguiente:

“Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente Ley norma la creación de la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma, con personería jurídica de derecho público interno con sede en la ciudad de Tarma del departamento de Junín, sobre la base de la filial de la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC) y la sede de la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP) en dicha ciudad”.

“Artículo 4.- Rentas de la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma

Son rentas de la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma las siguientes:

- a. Las actuales partidas consignadas en el presupuesto de la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP) y de la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC) destinadas para la inversión en su sede y filial, respectivamente, en la provincia de Tarma”.

“Tercera [Disposición Complementaria Final].- Los estudiantes de la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP) y de la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC), matriculados en la sede y la filial, respectivamente, continúan recibiendo clases en sus sedes habituales y egresan de las universidades en referencia”.

“Primera [Disposición Complementaria Transitoria].-

Transfiérense de manera permanente los bienes muebles e inmuebles y el acervo documentario de la sede y filial en la provincia de Tarma de la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP) y de la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC) a la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma, dentro de los sesenta (60) días de entrada en vigencia de la presente Ley”.

“Segunda [Disposición Complementaria Transitoria].-

Transfiérense las partidas presupuestales asignadas a la sede de la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP) y la filial de la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC), en la provincia de Tarma, dentro de los sesenta (60) días de entrada en vigencia de la presente Ley, a la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma”.

III. ANTECEDENTES

§1. Argumentos de la demanda

Con fecha 26 de agosto de 2011, más de 5,000 ciudadanos interponen demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 4º, literal a), Tercera Disposición Complementaria Final, y Primera y Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N.º 29652 –Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma–, por considerar que contravienen el derecho a la educación, reconocido en el artículo 13 de la Constitución, y la autonomía universitaria, reconocida en el artículo 18º de la Norma Fundamental.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

0000-00

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

Sostienen que no existe informe del Ministerio de Economía y Finanzas que sustente la creación de la referida universidad, tal como, a su juicio, exige el artículo 6º de la Ley N.º 26439. Asimismo, refieren que resulta irregular que el presupuesto de la nueva universidad recién se determine con la elaboración del proyecto de desarrollo institucional.

Aducen que el Congreso, bajo criterios poco serios y priorizando intereses de orden político, ha creado la aludida universidad, generando incertidumbre y caos al interior de la Universidad Nacional del Centro del Perú, afectando su exiguo presupuesto y las propiedades que le fueron asignadas. Agregan que la creación de la universidad se ha producido sin que exista un estudio técnico previo.

Afirman que antes de la creación de la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma sobre la base de la filial de la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión y la sede de la Universidad Nacional del Centro del Perú en dicha ciudad, debió coordinarse con los integrantes de la comunidad universitaria de estas últimas instituciones educativas. A su juicio, la ausencia de tal coordinación ha dado lugar a la violación de la autonomía universitaria, a la violación del artículo 5º de la Ley N.º 23733 –Ley Universitaria– y a la violación del 6º de la Ley N.º 26439. Aducen que con la creación de la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma se ha producido una violación de la autonomía de la universidad al disponer que dicha universidad, funcione sobre la base de la Universidad Nacional del Centro del Perú.

Enfatizan que su intención no es que se derogue la Ley N.º 29652, sino solo que se declare la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, pues reconocen que la población de la provincia de Tarma tiene derecho de contar con su propia universidad, pero no a costa del desmembramiento de la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión y de la Universidad Nacional del Centro del Perú.

§2. Argumentos de la contestación de la demanda

Con fecha 27 de enero de 2012, el apoderado del Congreso de la República contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada. Manifiesta, preliminarmente, que la parte demandante no detalla cuáles serían los argumentos jurídico-constitucionales que justificarían la expulsión de las normas cuestionadas del ordenamiento jurídico. Afirma que este hecho constituye una falta de diligencia procesalmente exigible.

Sostiene que, tal como exige el artículo 5º de la Ley N.º 23733 –Ley Universitaria– en el procedimiento legislativo que concluyó con la promulgación de la Ley N.º 29652, se sustentó la necesidad de la creación de la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma para atender la demanda educativa en las provincias de Tarma, Junín, Jauja y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

Yauli. Asimismo, refiere que tal como lo dispone la Ley Universitaria, la ley impugnada cumple con establecer la Comisión Organizadora de la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma.

Aduce que, en el caso de las universidades públicas, la autorización de funcionamiento es un acto posterior a la creación, y que, en tal sentido, no puede interpretarse que los requisitos técnicos para la autorización de funcionamiento deben exigirse también para la creación de una universidad pública.

Señala que en un proceso de inconstitucionalidad no corresponde efectuar un control de orden político –tal como, a su juicio, pretenderían los demandantes–, sino solo jurisdiccional.

Con relación a la supuesta necesidad, planteada por los recurrentes, de haber consultado con la comunidad universitaria de las universidades nacionales Daniel Alcides Carrión y del Centro del Perú, antes de la promulgación de la ley impugnada, refiere que este tipo de participación ciudadana en el procedimiento legislativo no se encuentra establecido en nuestro ordenamiento jurídico, lo cual se advierte de lo previsto en el artículo 2º de la Ley N.º 26300 –Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos–.

IV. FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio

1. Los demandantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1º, 4º, literal a), Tercera Disposición Complementaria Final, y Primera y Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N.º 29652 –Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma–, por considerar que vulneran el derecho fundamental a la educación, reconocido en el artículo 13º de la Constitución, y la autonomía universitaria, prevista en el artículo 18º de la Norma Fundamental.
2. A juicio del Tribunal Constitucional, la estimación o desestimación de la demanda de autos, está sujeta al análisis de tres cuestiones. En primer lugar, corresponde valorar si la creación por parte del Congreso de la República de una universidad pública, sobre la base de sedes o filiales de universidades públicas en funcionamiento, ordenándose la transferencia de sus partidas presupuestales, su acervo documentario y sus bienes muebles e inmuebles a la universidad creada, viola la autonomía universitaria de las universidades preexistentes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

En segundo lugar, corresponde analizar si es constitucionalmente válido que el Congreso de la República cree una universidad pública sin un previo estudio técnico del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que asegure la disponibilidad de recursos presupuestales que garanticen la calidad y eficiencia de sus servicios educativos, de acuerdo con los fines constitucionales de la educación universitaria.

En tercer lugar, debe evaluarse si la Ley N.º 29652 es violatoria de determinados bienes constitucionales concretizados por este Tribunal a través de la STC 0017-2008-PI, la cual, entre otras cosas, declaró inconstitucional la competencia del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU), de autorizar el funcionamiento provisional o definitivo de una universidad o una escuela de posgrado, o de emitir resoluciones autorizando la ampliación del ámbito de funcionamiento de una universidad, sea a través de la autorización de nuevas facultades, de nuevas carreras o de nuevas escuelas.

§2. Autonomía universitaria y universidades públicas

3. El artículo 18º de la Constitución prescribe lo siguiente: “Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento. (...). 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”.

Este Tribunal ha precisado que la autonomía universitaria es una de las garantías institucionales que la Constitución protege, enfatizando que el aseguramiento de la eficacia de tales garantías “en aquellos casos en que la Constitución establezca un nexo entre éstas y los derechos fundamentales, resulta de vital importancia, toda vez que con ello se garantizan determinados contenidos objetivos de la Norma Fundamental, manteniéndolos intangibles respecto del legislador así como de los poderes públicos” (cfr. STC 4232-2004-PA, fundamento 26).

4. Existe una clara conexión entre la protección de la autonomía universitaria y la protección de una multiplicidad de derechos fundamentales. Tal como ha destacado este Tribunal, “una promoción de la educación que condiga con el desarrollo integral de la persona exigido por la Constitución, requiere que el Estado garantice la libertad de enseñanza (artículo 13º), la libertad de conciencia (artículo 14º) y la libertad de cátedra (artículo 18º de la Constitución). El fundamento de tales libertades supone una autonomía en sentido general que garantice que la formación en conocimientos y espíritu tenga lugar en un ambiente libre de todo tipo de injerencias ilegítimas, particularmente de aquellas provenientes del poder público, sean estas de carácter



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

00019...

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

confesional, académico o ideológico” (cfr. SSTC 0005-2004-PI, fundamento 8; 4232-2004-PA, fundamento 27; y 0017-2008-PI, fundamento 178).

5. Ahora bien, la eficiente protección de la autonomía universitaria requiere de una previa delimitación de su contenido constitucionalmente protegido, esto es, de los ámbitos a garantizar sobre los que se proyecta. Tales ámbitos o regímenes, derivados de lo establecido en el mencionado artículo 18º de la Norma Fundamental, y tal como se ha desarrollado en jurisprudencia precedente (cfr. SSTC 4232-2004-PA, fundamento 28; 0017-2008-PI, fundamento 176), son los siguientes:

- a) **Régimen normativo:** Implica la potestad autodeterminativa para la creación de normas internas (estatuto y reglamentos) destinadas a regular, *per se*, la institución universitaria.
- b) **Régimen de gobierno:** Implica la potestad autodeterminativa para estructurar, organizar y conducir, *per se*, la institución universitaria. Es formalmente dependiente del régimen normativo.
- c) **Régimen académico:** Implica la potestad autodeterminativa para fijar el marco del proceso de enseñanza-aprendizaje dentro de la institución universitaria. Ello comporta el señalamiento de los planes de estudios, programas de investigación, formas de ingreso y egreso de la institución, etc. Es formalmente dependiente del régimen normativo y es la expresión más acabada de la razón de ser de la actividad universitaria.
- d) **Régimen administrativo:** Implica la potestad autodeterminativa para establecer los principios, técnicas y prácticas de sistemas de gestión, tendientes a facilitar la consecución de los fines de la institución universitaria.
- e) **Régimen económico:** Implica la potestad autodeterminativa para administrar y disponer del patrimonio institucional, así como para fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos financieros.

En sentido sustancialmente análogo, el artículo 4º de la Ley N.º 23733 –Ley Universitaria–, dispone lo siguiente: “La autonomía inherente a las Universidades se ejerce de conformidad con la Constitución y las leyes de la República e implica los derechos siguientes:

- a) Aprobar su propio Estatuto y gobernarse de acuerdo con él;
- b) Organizar su sistema académico, económico y administrativo;
- c) Administrar sus bienes y rentas, elaborar su presupuesto y aplicar sus fondos con la responsabilidad que impone la ley.

La violación de la autonomía de la Universidad es sancionable conforme a ley”.

6. Desde luego, en la medida que el artículo 18º de la Constitución ordena que el despliegue de la autonomía universitaria se realice “en el marco de la Constitución y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

de las leyes”, no solo resulta que su desarrollo no puede afectar los principios, valores o derechos que la Constitución reconoce, sino que además queda al legislador reservado el establecimiento de ciertos límites jurídicos que ella debe respetar. En ese sentido, tal como ha enfatizado este Tribunal “autonomía no es sinónimo de autarquía, por lo que ninguna universidad se encuentra exenta de un proceso de evaluación externo riguroso, y, en su caso, de la obligación de adoptar las medidas que les sean impuestas por los órganos del Estado competentes para elevar su nivel educativo” (cfr. STC 0017-2008-PI, fundamento 180); habiéndose además sostenido, en la misma línea, que la “libre iniciativa para realizar actividades educativas no implica, de modo alguno, la concesión, a favor de la persona natural o jurídica que la ejerza, de un ámbito que se encuentre desvinculado de las disposiciones constitucionales, de los principios y fines del proceso educativo y de las políticas generales que en materia de educación haya fijado el Estado, pues (...) la educación se constituye también como un servicio público y, como tal, exige una activa participación del Estado para su eficaz realización” (cfr. SSTC 4232-2004-PA, fundamento 30; y 0017-2008-PI, fundamento 181).

7. Por consiguiente, el Congreso debe adoptar determinadas medidas vinculadas con el régimen universitario y la educación en este nivel, en la búsqueda de promover ciertos fines de la educación universitaria constitucionalmente impuestos, tales como “el desarrollo integral de la persona humana” (artículo 13º) y “la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica” (artículo 18º). También debe ejercer ciertas competencias y cumplir ciertos deberes que la Constitución establece, tales como “reconoce[r] y garantiza[r] la libertad de enseñanza” (artículo 13º), “promover el desarrollo científico y tecnológico del país” (artículo 14º), “coordina[r] la política educativa”, “[f]ormula[r] (...) los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos”, “[s]upervisa[r] su cumplimiento y la calidad de la educación” (artículo 16º), “garantiza[r] [en el caso de la universidades públicas] el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación” (artículo 17º) y “prom[over] la creación de centros de educación donde la población lo requiera” (artículo 17º).

Sin embargo, una cosa es ello, y otra, muy distinta, sostener que, al adoptar tales medidas, pueda violar los ámbitos constitucionalmente protegidos de la autonomía universitaria a los que se ha hecho alusión en el fundamento 5 *supra*. Tales ámbitos son representativos de límites constitucionales que el Congreso de la República, lejos de vulnerar, tiene el deber constitucional de garantizar.

8. La autonomía universitaria y su respectivo contenido constitucionalmente protegido no son extensibles solamente a las universidades privadas, sino también a las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

públicas. Tal razonamiento no solo deriva de razones lógicas, en el sentido de que no cabe distinguir allí donde la Constitución o las leyes no lo hacen, sino también de razones axiológicas, puesto que desconocer la autonomía universitaria de las universidades públicas supondría despojar a estas instituciones, tan solo por razón de su origen, de una garantía institucional fundamental para la protección de valores constitucionales esenciales relacionados con la educación, tales como la libertad de enseñanza (artículo 13º), la libertad de conciencia (artículo 14º), la libertad de cátedra (artículo 18º de la Constitución), entre otros; en definitiva, con valores cuya protección es indispensable para garantizar la autonomía moral del ser humano y su relación con el principio-derecho de dignidad (artículo 1º de la Constitución).

9. Lo expuesto significa que las universidades públicas, tal como sucede con las universidades privadas, gozan de plena autonomía normativa, de gobierno, académica, administrativa y económica. Es decir, gozan de potestades autodeterminativas en el dictado de sus respectivas normas internas, en su estructuración de gobierno y organización, en el diseño de su proceso de enseñanza, en su régimen administrativo y en la disposición de sus bienes y rentas, sin posibilidad de injerencia externa alguna en estos ámbitos por parte de algún poder público o privado.

En definitiva, las universidades públicas son creadas por ley, pero una vez que ello sucede y tras el inicio de su funcionamiento, se institucionalizan, gozan con plenitud, de la autonomía universitaria reconocida en el artículo 18º de la Constitución.

10. Así las cosas, el Congreso de la República, al crear a través de la Ley N.º 29652 la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma, “sobre la base de la filial de la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC) y la sede de la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP) en dicha ciudad” (artículo 1º); establecer que son rentas de la referida universidad “[l]as actuales partidas consignadas en el presupuesto de la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP) y de la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC) destinadas para la inversión en su sede y filial, respectivamente, en la provincia de Tarma” (artículo 4º, literal a.); y ordenar la transferencia a la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma, de manera permanente, de los bienes muebles e inmuebles, del acervo documentario y de las partidas presupuestales asignadas a la sede de la UNCP y a la filial de la UNDAC (Primera y Segunda Disposición Complementaria Transitoria), ha violado la garantía institucional de autonomía de estas universidades, prevista en el artículo 18º de la Constitución.
11. Dicha violación constitucional, por lo demás, resulta flagrante, puesto que el conjunto normativo de la Ley N.º 29652 al que se ha hecho alusión, es claramente atentatorio de cuatro de las cinco manifestaciones o regímenes que, conforme al fundamento 5 *supra*,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

conforman la referida autonomía. En efecto, la afectación legal de las sedes de la UNCP y de la UNDAC, y de sus respectivos bienes muebles e inmuebles, partidas presupuestales y acervo documentario, en un solo acto, ha vulnerado la autodeterminación normativa que dio origen a las referidas sedes y que regulaba su patrimonio (régimen normativo), la autodeterminación estructural, organizativa y administrativa de las referidas universidades (régimen de gobierno y administrativo), y, evidentemente, la autodeterminación en la administración, gestión y disposición de su patrimonio institucional (régimen económico).

12. Lo expuesto permite concluir que resultan inconstitucionales la frase “sobre la base de la filial de la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC) y la sede de la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP) en dicha ciudad” del artículo 1º; el artículo 3º; el artículo 4º, literal a); la Primera y Segunda Disposición Complementaria Transitoria; y la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 29652 –Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tacna–.

§3. Creación de universidades públicas y prohibición constitucional de que el Congreso tenga iniciativa en la creación o aumento de gastos públicos

13. El artículo 5º de la Ley Universitaria, en lo que ahora resulta pertinente, establece lo siguiente: “Las Universidades nacen o son suprimidas sólo por ley”. En atención a la normativa que entró en vigencia con posterioridad a la publicación de esta ley y, en particular, a lo establecido en diferentes preceptos de la Ley N.º 26439, publicada el 21 de enero de 1995, la creación de una universidad por vía legal, en la actualidad, es una exigencia aplicable solo a las universidades públicas.

El segundo párrafo del referido artículo 5º de la Ley Universitaria, dispone: “Para la creación de una Universidad se deberá acreditar *previamente* su necesidad, así como la disponibilidad de personal docente calificado y los recursos que aseguren la eficiencia de sus servicios” (énfasis agregado).

Por su parte, el artículo 6º de la Ley N.º 26439, dispone que “[p]ara autorizar el funcionamiento de las universidades públicas se requiere la ley de creación, la intervención del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la capacidad del Estado para financiar su funcionamiento y la aprobación del estudio de factibilidad por el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU).” A su vez, el artículo 7º de esta misma ley establece que “[p]ara otorgar la autorización provisional de funcionamiento de una universidad”, se debe acreditar, entre otras exigencias, la “[c]onveniencia regional y nacional, sustentada en un estudio de mercado de las especialidades que se proponga ofrecer y las proyecciones a los diez años de funcionamiento” (literal a.), la “[d]isponibilidad de personal docente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

calificado” (literal c.), y la “[p]revisión económica y financiera de la universidad, proyectada para los primeros diez años de funcionamiento” (literal e.).

14. Del análisis conjunto de estas disposiciones deriva la siguiente razonable duda: ¿se ha producido una derogación implícita del segundo párrafo del artículo 5º de la Ley Universitaria, de forma tal que la acreditación de la necesidad de una universidad pública, de la disponibilidad de personal docente calificado y de los recursos que aseguren la eficiencia de sus servicios, han dejado de ser exigencias *previas a su creación legal*, para pasar a ser tan solo exigencias *previas a su entrada en funcionamiento*?
15. La aplicación del criterio cronológico de resolución de antinomias, previsto en el artículo I del Título Preliminar del Código Civil, permite dar una respuesta afirmativa a la interrogante en lo que atañe a las exigencias de acreditar la disponibilidad de personal docente calificado y la necesidad de la universidad pública.

En efecto, la disponibilidad de personal docente calificado es una condición que, sin comprometer los fines que la educación universitaria debe cumplir, puede ser exigida con posterioridad a la creación de la universidad, aunque, claro está, de manera previa a su entrada en funcionamiento. En este aspecto, el artículo 7º, literal c), de la Ley N.º 26439, ha derogado la parte concernida del artículo 5º de la Ley Universitaria.

16. En cuanto a la acreditación de la necesidad social de la universidad, el Tribunal Constitucional interpreta que también puede ser una condición exigida con posterioridad a su creación, aunque de manera previa a su entrada en funcionamiento, siempre que se tomen en cuenta los siguientes criterios.

En primer lugar, lo expuesto no significa que en el procedimiento legislativo previo a la creación legal de una universidad pública, no deba realizarse un análisis a propósito de la necesidad de su creación. Dicho análisis debe estar orientado, fundamentalmente, a la necesidad de su implementación en razón de los problemas de acceso a la educación universitaria que puedan presentarse en determinados espacios territoriales del país. Debe tenerse presente que, de acuerdo con el artículo 17º de la Constitución, es deber del Estado promover la “creación de centros de educación donde la población los requiere”.

Sin embargo, *la acreditación plena* de tal necesidad referida a la “[c]onveniencia regional y nacional, sustentada en un estudio de mercado de las especialidades que se proponga ofrecer y las proyecciones a los diez años de funcionamiento” (en los términos del artículo 7º, literal a., de la Ley N.º 26439), es actualmente una exigencia previa a su entrada en funcionamiento, mas no necesariamente previa a su creación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

840030.

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

Esta acreditación plena implica que las carreras ofrecidas por las facultades de la universidad pública cuyo funcionamiento se autorice deben necesariamente guardar correspondencia no solo con la demanda del mercado laboral, sino también con las demandas de los sectores laborales cuya potenciación es fundamental para el desarrollo integral, sostenible y equilibrado del país.

Sobre el particular, es oportuno citar los siguientes criterios establecidos en la STC 0017-2008-PI:

“A criterio de este Tribunal, de entre todas las finalidades que constitucionalmente son impuestas a la educación universitaria, el logro de la formación profesional es la axiológica y técnicamente más importante, por ser su paradigma ontológico.

En efecto, una adecuada interpretación del artículo 18º de la Constitución lleva a la conclusión de que el fin último de la educación universitaria no es la institucionalización de *profesiones*, sino la formación de *profesionales*, entendidos éstos como egresados universitarios con una colocación laboral digna. Es ése el mandato del artículo 14º de la Constitución, al señalar que “[l]a educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad”.

Es evidente que cuando este dispositivo constitucional precisa que la educación debe *preparar para el trabajo* (...) hace especial referencia a la educación universitaria por ser ésta la técnicamente dirigida a llevar en dignidad *la fase laboral de la vida* del ser humano profesional.

En ese sentido, la institucionalización de profesiones no debe ser vista como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar la finalidad de formar profesionales con capacidad efectiva de ejercer un trabajo digno. Si aquélla (la institucionalización de la profesión o carrera universitaria), no es idónea para alcanzar esta finalidad, carece del valor y del sentido constitucionalmente impuesto a la educación universitaria por los artículos 13º y 18º de la Constitución.

Por estas razones, en el ejercicio del deber de resguardar la calidad de la educación (artículo 16º de la Constitución), el Estado tiene la obligación de garantizar que la educación universitaria y la institucionalización de carreras que las universidades formalicen, guarden correspondencia con la demanda del mercado laboral.

En ese sentido, es preciso tener en cuenta lo señalado por el *Informe sobre Educación Superior Universitaria en el Perú 2002*, preparado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO–. Según este Informe: ‘...el desbalance entre la oferta y la demanda de puestos de trabajo, (...) es producto de la creación y sobre oferta de carrera de servicio, por ejemplo: educación, derecho, etc, como consecuencia de la creación desmesurada de universidades privadas donde es más rentable ofrecer este tipo de carreras que es de claustro y de tiza y pizarra; por otro lado por la creación de nuevas universidades públicas solamente por ofrecimientos o favores políticos. Es hora en este sentido que la creación de cualquier claustro universitario se deba solamente a MERITOS ACADEMICOS’ [cfr. UNESCO, *Informe sobre Educación Superior Universitaria en el Perú*, Lima, 2002, p. 10]” (cfr. FF. JJ. 194 – 198).

Asimismo, dado que de conformidad con el artículo 44º de la Constitución, los poderes públicos tienen como uno de sus deberes primordiales, “promover el bienestar general que se fundamenta (...) en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”, tal como quedó dicho, la determinación de la necesidad social de una universidad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

000010

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

pública no solo debe medirse en función de la demanda del mercado laboral o de la demanda educativa de los jóvenes, sino en función de las carreras que requieren institucionalizarse en base a las necesidades de los sectores productivos, técnicos y/o profesionales que reclaman principal atención para el desarrollo sostenible de la Nación. Desde luego, esta última no es una exigencia que quepa establecer en el ámbito de universidades privadas, pues en éste también cumple un rol importante el derecho fundamental a la libre iniciativa privada (artículo 58º de la Constitución), pero sí corresponde establecerla en lo atinente a las universidades públicas, pues, como se mencionó, los poderes públicos tienen un compromiso constitucionalmente impuesto con el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (artículo 44º de la Constitución).

En ese sentido, corresponde tener presente lo sostenido por el Poder Ejecutivo en el Oficio N.º 233-2011-PR, a través del cual observó la autógrafa de la “Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la creación e implementación de la Universidad Nacional Tecnológica de Chicha (UNATEC CHINCHA)”, derivada del Proyecto de Ley N.º 124-2011/CR. En él, sobre la base de datos objetivos, se enfatiza lo siguiente:

“Según el ‘Plan Nacional Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano 2006-2021’, elaborado por el CONCYTEC (...), se ha identificado un conjunto de sectores productivos, sociales y ambientales prioritarios hacia los cuales deben orientarse los esfuerzos para lograr el desarrollo sostenible del país.

Esos sectores priorizados son: Agropecuario y agroindustrial, Pesca y acuicultura marina y continental, Minería y metalurgia, Forestal, Energía, Telecomunicaciones y Turismo. Asimismo, los sectores sociales y ambientales prioritarios según el Plan son: Salud, Educación, Ambiente, Vivienda y saneamiento.

Asimismo el referido ‘Plan Nacional Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano 2006-2021’ identifica cinco áreas del conocimiento en las que deben formarse los profesionales peruanos para atender las demandas de los sectores priorizados referidos anteriormente. Esas áreas son: (1) Ciencias de la vida y biotecnología, (2) Ciencia y Tecnología de Materiales, (3) Tecnologías de la Información y Comunicación, (4) Ciencias y tecnologías ambientales, (5) Ciencias Básicas y Ciencias Sociales.

(...).

Sin embargo, la oferta y la demanda en el ámbito de la Educación Superior en el país van por otro rumbo (...).

[M]ientras que las carreras más ofertadas en las Universidades son Derecho, Contabilidad y Administración, de acuerdo al Plan del CONCYTEC, las necesidades del país en términos de desarrollo y crecimiento económico sostenible están referidas a áreas del campo agropecuario, ambiental, pesca, minería, forestal, energía, telecomunicaciones y otras de ciencia y tecnología.

Así, las carreras y profesiones que ofrecen los Centros de Educación Superior en el País así como la demanda educativa de nuestros jóvenes, no guardan relación con las áreas de conocimiento identificadas en el ‘Plan Nacional Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano 2006-2021’, necesarias para atender las demandas de los sectores priorizados para el desarrollo integral del país”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

A la luz de lo expuesto, es deber de la entidad estatal encargada de autorizar el funcionamiento de universidades, disponer de un estudio técnico serio que determine la existencia potencial de una importante demanda laboral a nivel de las profesiones o carreras técnicas que se proyecta ofrecer, las cuales, a su vez, en el caso de las universidades públicas, deben guardar correspondencia con las demandas de los sectores priorizados para el desarrollo integral del país.

Este es un deber que emana, de un lado, de una interpretación conjunta de los artículos 13º, 14º, 16º y 18º de Constitución, en armonía con el artículo 23º que exige al Estado promover las “condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de *fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo*” (cursiva agregada); y de otro, del artículo 44º de la Constitución, que establece como deber primordial del Estado la promoción del desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, deriva de una interpretación a la luz de la Constitución del artículo 7º, literal a), de la Ley N.º 26439, el cual refiere que para autorizar el funcionamiento de una universidad, se requiere acreditar la “[c]onveniencia regional y nacional, sustentada en un estudio de mercado de las especialidades que se proponga ofrecer y las proyecciones a los diez años de funcionamiento”. Dicho “estudio de mercado” debe sustentar la necesidad de las carreras que ofrecerá la universidad en orden, fundamentalmente, a las demandas de los sectores laborales que deben ser priorizados para el desarrollo integral del país.

Hasta la fecha esto no ha sido contemplado en la política de creación de nuevas universidades públicas, la cual, además de haberse ejecutado al margen de la supervisión del Estado exigida por la Constitución, y muchas veces violando la autonomía universitaria, se ha encontrado condicionada tan solo por las demandas de una masa poblacional desinformada y ávida de títulos profesionales laboralmente inútiles. Esta visión, desde luego, privilegia la idea de una universidad-negocio, inspirada y agotada en el interés de lucro de sus promotores y, consecuentemente, se halla desprovista de la función social que una universidad constitucionalmente implementada está llamada a cumplir, esto es, brindar un servicio público educativo de calidad y orientado al trabajo digno (STC 0017-2008-PI, fundamento 200). Es deber del Estado asegurar que ello cambie, en orden a los criterios planteados por este Tribunal y los propuestos por el Poder Ejecutivo.

17. La exigencia de acreditar la disponibilidad de los recursos que aseguren la eficiencia de los servicios de la universidad pública, ¿es previa a su creación legal o solo previa a su entrada en funcionamiento? A juicio de este Tribunal, un análisis constitucional del problema lleva a concluir que esta exigencia se mantiene como previa a la creación legal de la universidad y no solo como previa a su entrada en funcionamiento, dado que un razonamiento contrario resultaría violatorio del artículo 79º de la Constitución,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

que establece que “[l]os representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.

En efecto, si se tiene en cuenta que la creación legal de una universidad pública, por evidentes razones, apuesta a su futura entrada en funcionamiento, y que sobretodo en el inicio de su gestión, sus principales rentas tienen origen en las partidas presupuestales que el Estado le asigna, la creación de tal universidad que no tenga acreditada, a través de un informe técnico previo emitido por el Poder Ejecutivo y, concretamente, por el Ministerio de Economía y Finanzas, la disponibilidad de los recursos que aseguren la eficiencia de sus servicios, sería sinónimo de la verificación de una iniciativa *motu proprio* por parte del Congreso de la República para generar gasto público, lo que se encuentra prohibido por el artículo 79º de la Constitución.

En tal sentido, una interpretación del artículo 6º de la Ley N.º 26439, conforme al artículo 79º de la Constitución, exige concluir que cuando dicho precepto legal establece que “[p]ara autorizar el funcionamiento de las universidades públicas se requiere”, entre otras cosas, “la intervención del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la capacidad del Estado para financiar su funcionamiento”, tal intervención debe ser previa incluso a su creación legal y no solo previa a su entrada en funcionamiento. Por lo demás, solo bajo este entendimiento se mantiene a buen recaudo la competencia de administración de la hacienda pública, que conforme al mandato del artículo 118º, inciso 17), de la Constitución, ha quedado reservada al Poder Ejecutivo.

Este criterio ya ha sido sostenido por este Tribunal con anterioridad, cuando en la STC 0017-2008-PI se razonó en el sentido de que, luego de un análisis sistemático de la normativa vigente, a diferencia del caso de las universidades privadas, en el caso de las públicas “es necesaria su creación por ley –en el marco de lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley Universitaria–, además de la intervención del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con miras a garantizar la cobertura para su futuro financiamiento” (cfr. fundamento 92).

18. Lo expuesto lleva a concluir que la creación de una universidad por parte del Congreso de la República, sin que previamente exista un informe técnico del MEF que acredite la disponibilidad de los recursos públicos necesarios para garantizar un futuro funcionamiento cuya calidad y eficiencia resulten acordes con la consecución de los fines constitucionales de la educación, en general, y de la educación universitaria, en particular –los cuales consisten, respectivamente, en asegurar “el desarrollo integral de la persona humana” (artículo 13º de la Constitución), y “la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica” (artículo 18º de la Constitución)–, es violatoria del artículo 79º de la Constitución y del artículo 5º de la Ley Universitaria, en cuanto establece que “[p]ara



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

la creación de una Universidad se deberá acreditar *previamente* (...) la disponibilidad de (...) los recursos que aseguren la eficiencia de sus servicios” (énfasis agregado). Y es que este último precepto, al representar una concreción legal que permite asegurar la debida observancia por parte del Congreso de la República, de un mandato constitucional (a saber, la prohibición de que tenga iniciativa en la creación o aumento de gasto público), pertenece al bloque de constitucionalidad.

19. En tal sentido, la creación legal de una universidad pública que no respete la mencionada exigencia constitucional, incurre en una inconstitucionalidad tanto de forma como de fondo.

Incurre en una inconstitucionalidad de forma, dado que la ausencia del respectivo informe previo del MEF constituye la omisión de un acto que, por imperio del artículo 79º de la Constitución, concretizado por el artículo 5º de la Ley Universitaria, necesariamente debe formar parte del procedimiento legislativo que anteceda a la expedición de la ley que crea la universidad. Incurre en una inconstitucionalidad de fondo, toda vez que el contenido de la ley, así expedida, será violatorio de la prohibición prevista en el artículo 79º de la Constitución, es decir, de la prohibición de que el Congreso tiene iniciativa en la generación de gasto público, salvo en lo que atañe a su propio presupuesto.

20. Así las cosas, corresponde analizar si la creación legal de la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma, ha contado, previamente, con un informe favorable del MEF, tal como lo exige el artículo 79º de la Constitución y lo concretiza el artículo 5º de la Ley Universitaria.

El principal antecedente en el procedimiento legislativo que dio lugar a la Ley N.º 29652 está constituido por el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nros. 4085/2009-CR, 4131/2009-CR, 4149/2009-CR y 4330/2010-CR, aprobado por la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte. Del estudio de dicho dictamen, resulta evidente que con antelación a la expedición de la referida ley, no existió coordinación alguna con el MEF. De hecho, en el dictamen expresamente se aduce que tal “iniciativa [legislativa] no irroga gasto al erario nacional puesto que su fórmula establece la creación de la Universidad Autónoma de Tarma sobre la base de la sede en Tarma de la Universidad Nacional del Centro del Perú y la filial en Tarma de la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (...) empleando su infraestructura, recursos humanos y materiales de este centro de educación superior” (sic) (p. 26). Es decir, con sustento en un criterio que, como ya quedó establecido, resulta atentatorio de la autonomía universitaria, la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte del Congreso, juzgó innecesaria la intervención del MEF (al entender



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

inexistente la generación de gasto), incurriendo, a su vez, merced a los criterios ya esbozados, en una violación del artículo 79º de la Constitución.

21. Consecuentemente, son inconstitucionales el artículo 1º; el artículo 3º; el artículo 4º, literal a); el artículo 5º; la Primera y Segunda Disposición Complementaria Transitoria; y la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 29652.

§4. Inconstitucionalidad de las competencias del CONAFU en materia de autorización provisional o definitiva de funcionamiento de universidades públicas o privadas

22. En la STC 0017-2008-PI, el Tribunal Constitucional analizó extensamente la profunda crisis que atraviesa la educación universitaria en el país, la cual afecta el derecho fundamental a la educación y es representativa del incumplimiento por parte de los poderes y organismos públicos involucrados en la materia, y de determinadas entidades educativas públicas y privadas, de sendos deberes constitucionales fundamentales, derivados de los artículos 13º, 14º, 16º, 17º y 18º de la Constitución.
23. Por ello, corresponde citar los pasajes más importantes de la parte resolutive de la referida sentencia:

HA RESUELTO

(...)

3. Declarar, de conformidad con los fundamentos jurídicos 97 a 161, *supra*, la inconstitucionalidad, por conexidad, del artículo 2º de la Ley N.º 26439, en cuanto asigna competencias al CONAFU en materia de autorización de funcionamiento de universidades, por violar el derecho fundamental de toda persona a la imparcialidad objetiva del órgano que, a través de sus resoluciones, decida sobre sus derechos u obligaciones (incisos 2 y 3 del artículo 139º de la Constitución).

(...)

[D]e conformidad con los fundamentos jurídicos 157 a 161, *supra*, la interpretación de este Tribunal que determina la referida inconstitucionalidad, en virtud de los artículos VI del Título Preliminar y 82º del CPCo., resulta vinculante para todos los poderes públicos a partir del día siguiente de la publicación de esta sentencia, motivo por el cual, a partir de entonces, el CONAFU se encuentra impedido de ejercer las referidas competencias.

4. Declarar, de conformidad con los fundamentos jurídicos 208 a 219 *supra*, la existencia de un *estado de cosas inconstitucional de carácter estructural* en el sistema educativo universitario. Dicho estado solo puede ser reparado en un sentido mínimo con las decisiones adoptadas en esta sentencia, motivo por el cual es obligación del Estado adoptar de inmediato –respetando los criterios expuestos en esta sentencia– las medidas institucionales necesarias (legislativas,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

administrativas, económicas, etc.) para reformar el sistema de la educación universitaria en el país, de forma tal que quede garantizado el derecho fundamental de acceso a una educación universitaria de calidad, reconocido por la Constitución. Entre dichas medidas deberá, obligatoriamente, disponerse la siguientes:

- a) La clausura inmediata y definitiva de toda filial universitaria que no haya sido ratificada o autorizada regularmente, en su momento, por el CONAFU. A ellas no alcanza autonomía universitaria alguna por haber sido creadas al margen del orden jurídico. En este supuesto, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados.
- b) La creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado, que cuente, entre otras, con las siguientes competencias:
 - (i) Evaluar a todas las universidades del país, y sus respectivas filiales, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa.
 - (ii) Evaluar a todas las universidades y filiales ratificadas o autorizadas por el CONAFU, adoptando las medidas necesarias para, cuando sea necesario, elevar su nivel de calidad educativa. Esta evaluación, de conformidad con el fundamento jurídico 216, *supra*, deberá incluir a las filiales universitarias cuyo funcionamiento haya sido autorizado judicialmente. En caso de que, en un tiempo razonable, estas entidades no alcancen el grado necesario de calidad educativa, deberá procederse a su clausura y disolución. En este supuesto, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los alumnos, profesores y trabajadores que resulten afectados.
 - (iii) Garantizar que el examen de admisión a las universidades cumpla con adecuados niveles de exigibilidad y rigurosidad intelectual, tomando en cuenta que, de acuerdo al artículo 13º 2 c. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la enseñanza superior universitaria debe hacerse accesible a todos, “sobre la base de la capacidad de cada uno”.

El ejercicio de estas competencias de evaluación externa no deberá dar lugar en ningún caso a violación de la autonomía universitaria, por lo que no podrán incidir en el ideario o visión de la universidad o en la libertad de cátedra de sus docentes, o en su organización estructural y administrativa.

5. Declarar, de conformidad con los fundamentos jurídicos 191 a 193, *supra*, que dado que la Ley N.º 28740, que crea el SINEACE y el CONEAU como uno de sus órganos operadores, representa una adecuada concretización del deber constitucional por parte del Estado de adoptar medidas para garantizar una educación universitaria de calidad (artículo 16º de la Constitución), transcurrido un plazo razonable determinado en la legislación, el legislador tiene la obligación de exigir a las universidades que pretendan constituir nuevas filiales o nuevas facultades, que demuestren, alternativamente:

- haberse sometido de manera institucional integral a un procedimiento de evaluación de la calidad educativa con fines de acreditación, supervisado por la Dirección de Evaluación y Acreditación del CONEAU, y haberlo superado satisfactoriamente; o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

- que un número representativo y razonable de sus áreas académicas (determinado por el legislador), se han sometido a un procedimiento de evaluación de la calidad educativa con fines de acreditación, supervisado por la Dirección de Evaluación y Acreditación del CONEAU, y lo han superado satisfactoriamente; o
 - que un número representativo y razonable de sus egresados (determinado por el legislador), se han sometido a un procedimiento de evaluación de la calidad educativa con fines de certificación, supervisado por la Dirección de Evaluación y Certificación del CONEAU, y lo han superado satisfactoriamente.
6. Declarar, de conformidad con los fundamentos jurídicos 194 a 206, *supra*, que en virtud de la exigencia constitucional de promover una educación universitaria *para el trabajo* (artículos 14º y 23º de la Constitución), la regulación en la que se establezcan las condiciones concurrentes que deberán cumplir los proyectos que presenten las universidades con el objeto de ser autorizadas a crear una filial, o una nueva facultad, obligatoriamente, entre otras, deberá exigir las siguientes:
- a) Solo podrán constituir filiales o nuevas facultades las universidades institucionalizadas, es decir, aquellas creadas por ley o que cuentan con autorización de funcionamiento definitiva expedida, en su momento, por el CONAFU.
 - b) Solo podrán constituirse las filiales en departamentos que carezcan de oferta educativa suficiente en relación con la carrera o carreras profesionales que pretende institucionalizar la filial, para lo cual el Estado deberá garantizar la existencia de estudios técnicos actualizados y plenamente fiables que así lo demuestren.
 - c) Los proyectos deberán sustentar de manera pormenorizada y satisfactoria las razones de conveniencia y la factibilidad de la filial o la nueva facultad, contemplando aspectos académicos, organizativos económicos, de infraestructura y equipamiento que garanticen un servicio público de educación universitaria de calidad. Por lo cual, entre otros factores, deberá encontrarse garantizado el adecuado nivel académico de los docentes, la gobernabilidad, su buena organización, la adecuada infraestructura y la disponibilidad de suficientes recursos económicos y financieros.
 - d) Tomando en cuenta que de conformidad con el artículo 14º de la Constitución, “[l]a formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo”, es exigible el adecuado perfil ético de los promotores, funcionarios y docentes del respectivo centro universitario.
 - e) Las nuevas filiales o facultades que pretendan constituirse deberán guardar adecuación con la demanda en el mercado laboral nacional. Las exigencias para asegurar dicha adecuación deberán ser previstas por el legislador.
 - f) No podrán constituir filiales o nuevas facultades las universidades que no demuestren de manera integral que cuentan con un determinado índice de empleabilidad y colocación laboral digna entre sus egresados. El índice mínimo que deberá superarse será determinado por el legislador.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

0019-00

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

7. Declarar, de conformidad con el fundamento jurídico 207, *supra*, que en virtud de la exigencia constitucional de promover una educación universitaria *para el trabajo* (artículos 14º y 23º de la Constitución), el legislador tiene la obligación de establecer entre las condiciones para la creación de nuevas universidades, la demostración de que las carreras profesionales que se pretenden implementar se adecuan a la demanda del mercado laboral nacional.
8. De conformidad con los artículos 81º y 82º del CPCo., esta sentencia y las interpretaciones en ella contenidas son vinculantes para todos los poderes públicos y tienen alcances generales”.

24. En el punto 2 de la parte resolutive del auto aclaratorio de la STC 0017-2008-PI, se dispuso lo siguiente:

“Precisar (...) que a partir del 18 de junio de 2010, el CONAFU se encuentra impedido de emitir resoluciones autorizando el funcionamiento provisional o definitivo de una universidad o de una Escuela de Posgrado, o de emitir resoluciones autorizando la ampliación del ámbito de funcionamiento de una universidad, sea a través de la autorización de nuevas facultades, carreras o escuelas. No obstante, hasta que el Congreso, conforme a los criterios de la sentencia, dicte la normativa que cree, regule y otorgue competencias a la nueva entidad encargada de denegar o autorizar el funcionamiento de universidades y de controlar constitucionalmente la calidad de la educación universitaria en el país, el CONAFU puede continuar ejerciendo, provisionalmente, las competencias de evaluación y control de las universidades que cuentan con autorización de funcionamiento provisional y de los proyectos presentados con el objeto de crear nuevas universidades. Los legajos documentarios a que den lugar dichos procedimientos, deberán ser remitidos a la nueva entidad creada, en el más breve plazo posible, por el Congreso de la República, la cual determinará si corresponde o no autorizar el funcionamiento provisional o, en su caso, definitivo”.

Asimismo, en el considerando 11 de la referida resolución aclaratoria, ante una solicitud planteada por el apoderado del Congreso de la República, se señaló lo siguiente:

“...la STC 0017-2008-PI ha declarado la inconstitucionalidad de una diversidad de medidas que habían sido reguladas por el legislador, por resultar contrarias a los fines que la Constitución exige perseguir y alcanzar en materia de educación universitaria y por ser signo de una renuncia por parte del Estado a su deber de supervisar la calidad de la educación universitaria. Así, se ha declarado la inconstitucionalidad de las competencias del CONAFU en los términos antes expuestos, y se ha advertido la inconstitucionalidad de las competencias que en su momento ejerció la ANR sobre la materia, todo lo cual ha generado una proliferación de universidades y filiales universitarias que no garantizan una educación universitaria de calidad; se ha declarado también la inconstitucionalidad de la simple prohibición de que existan filiales universitarias, sin que se haya tomado en cuenta que el problema constitucional no reside en la permisión de su existencia, sino en la ausencia de mecanismos eficaces que garanticen que ellas brinden una educación universitaria de calidad para aquellos que de otra manera no podrían alcanzarla y que viabilicen un trabajo digno, como lo exige la Constitución. Asimismo, se ha determinado la existencia de filiales universitarias cuyo funcionamiento ha sido autorizado judicialmente, así como la presencia de filiales que incluso nunca contaron con la autorización de funcionamiento del CONAFU, entre otras irregularidades.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2019/0

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

La declaración de inconstitucionalidad de estas medidas determina que a la fecha no existan órganos constitucionalmente competentes para autorizar el funcionamiento de universidades privadas o filiales universitarias, ni tampoco para evaluar con la debida exigencia la calidad de la educación que imparten. Sin embargo, es evidente que esta situación tampoco debe extenderse por demasiado tiempo, más aún si existen universidades y proyectos para su creación que cumplen con los estándares de excelencia académica que la Constitución promueve. Dicha demora, en caso de producirse, sería desencadenante de una flagrante inconstitucionalidad por omisión, representada por la ausencia de reglas que permitan, de un lado, el ingreso al sistema educativo de universidades que garanticen una educación de calidad y, de otro, la evaluación y el control de la calidad educativa. Desde luego, para cubrir dicha omisión se requiere la obligatoria intervención del legislador en el más breve plazo posible.

Es por ello que los criterios establecidos por este Tribunal en la parte resolutive de la sentencia, no pueden ser asumidos como una simple exhortación, sino como mandatos dirigidos al legislador (con respeto, pero, a su vez, con firmeza constitucional) con el propósito de que, observándolos, adopte en el más breve plazo posible, las medidas legislativas que permitan superar el *estado de cosas inconstitucional* detectado por la sentencia en el ámbito de la educación universitaria.

Desde luego, los criterios establecidos por este Tribunal en la parte resolutive de la sentencia, son solo pautas mínimas concretizadas desde la Constitución, cuyo propósito no es desconocer las legítimas competencias del legislador, sino tan solo garantizar los mínimos estándares de calidad educativa que permitan hacer de la universidad peruana, una universidad acorde con los valores constitucionales.

(...). El Tribunal Constitucional confía en que (...) el Congreso de la República (...) aprecie que la sentencia, lejos de pretender afectar sus competencias, procura ser un primer firme paso en la tarea de reformar la educación universitaria en el país conforme a los designios de la Constitución, para lo cual se requiere no solo su colaboración, sino, ante todo, su actuación protagónica, indispensable, eficaz y pronta”.

25. La STC 0017-2008-PI fue publicada el 17 de junio de 2010; su resolución aclaratoria lo fue el 1 de julio del mismo año. Hasta la fecha el Congreso de la República no ha adoptado ninguna medida para, en armonía con los criterios establecidos en la referida sentencia, reformar y mejorar la situación de la educación universitaria en el país. Lejos de ello, como demuestra el caso de autos, durante el período parlamentario 2010-2011, incluso luego de la expedición de la sentencia, se continuó creando universidades sin tener siquiera certeza de la disponibilidad de los recursos presupuestales necesarios para asegurar la prestación de un servicio que promueva el desarrollo integral de la persona humana (artículo 13º de la Constitución), y violando la autonomía universitaria de universidades públicas preexistentes, reconocida en el artículo 18º de la Constitución.
26. Por otra parte, tanto en la STC 0017-2008-PI, como en su aclaración, el Tribunal Constitucional fue enfático en señalar que resultaba inconstitucional que el CONAFU mantenga la competencia de autorizar el funcionamiento, provisional o definitivo, de universidades privadas o públicas. Ello, entre otras, por dos razones. En primer



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

término, porque el hecho de que la ANR sea un organismo público descentralizado con autonomía económica, normativa y administrativa en los asuntos de su competencia, que el CONAFU sea un órgano autónomo de la ANR, ninguno adscrito o supervisado directamente por el Estado, y que la competencia exclusiva de evaluación y posterior autorización de funcionamiento de universidades y sus filiales haya sido conferida al CONAFU desde 1995, permitía sostener que a partir de dicho año el Estado renunció a su deber constitucional, derivado del artículo 16º de la Constitución, de supervisar la calidad de la educación impartida por la universidades, lo que a todas luces resulta inconstitucional (cfr. STC 0017-2008-PI, fundamento 213). Tal como estableció este Tribunal, “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” (cfr. STC 0017-2008-PI, fundamento 163), exigencias constitucionales que no se cumplen asignando al CONAFU las mencionadas competencias.

La segunda razón quedó expuesta en los fundamentos de la STC 0017-2008-PI:

“...el hecho de que el CONAFU esté conformado por ex rectores propuestos y elegidos por las universidades y que sea un organismo de la ANR, la cual está conformada por rectores de las universidades institucionalizadas, genera, en principio, una duda razonable en relación con la imparcialidad objetiva de estas instituciones al momento de ejercer las competencias en materia de autorización de funcionamiento de universidades y filiales universitarias

La manera como se encuentra estructurado este sistema, y el hecho de que las decisiones relacionadas con el futuro de las universidades deriven, al mismo tiempo y solamente, de lo que podría denominarse el propio *círculo universitario*, determina la probable verificación de una tendencia a la falta de objetividad y rigurosidad en su adopción.

Lo expuesto permite poner en evidencia una estructura que *no aparenta* una suficiente objetividad conforme a las exigencias del contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental de toda persona a la imparcialidad del órgano que, a través de sus resoluciones, se encuentre encargado de determinar sus derechos u obligaciones (artículo 139º, incisos 2 y 3, de la Constitución)” (FF. JJ. 105 – 106).

Y si bien este Tribunal refirió que era consciente de que la llamada “teoría de la apariencia”, exige una confirmación concreta (cfr. fundamento 106), justamente, el análisis concreto acerca de la forma cómo había venido realizando el CONAFU las competencias legalmente conferidas, revelaba un absoluto desapego al deber constitucional de asegurar una educación universitaria de calidad (cfr. fundamentos 139 – 145).

27. A pesar de ello, el Congreso de la República, en el artículo 5º de la Ley N.º 29652, ha establecido lo siguiente: “El Poder Ejecutivo designa, mediante el Ministerio de Educación, a la comisión organizadora de esta casa superior de estudios de conformidad con las exigencias previstas en la Ley núm. 23733, Ley Universitaria, y la Ley núm. 26439, Ley de creación del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu), o la entidad que haga sus veces, que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

201000

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

autoriza su funcionamiento acorde con su Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) y recomienda la pertinencia de las carreras profesionales existentes” (énfasis agregado).

28. Si bien es verdad que al referir “o la entidad que haga sus veces”, el precepto no parece reconocer necesariamente las competencias del CONAFU en materia de autorización de funcionamiento de universidades, esta tesis queda descartada si se toma que cuenta que, con fecha 27 de julio de 2011, es decir, el último día del período parlamentario 2006-2011, se publicó la Ley N.º 29780, cuyo Artículo Único, en abierta contravención de la STC 0017-2008-PI, restablece las competencias del CONAFU en materia de autorización de funcionamiento de universidades. En efecto, dicha norma establece lo siguiente:

“Artículo Único. Incorporación del literal i) al artículo 2 de la Ley 26439, Crean el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu)

Incorpórase el literal i) al artículo 2 de la Ley 26439, Crean el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu), conforme al texto siguiente:

‘Artículo 2. Son atribuciones del CONAFU:

(...)

i) Evaluar los proyectos y solicitudes de autorización de funcionamiento de las nuevas universidades públicas, cuyo trámite se haya iniciado después del 28 de junio de 2010, y emitir resoluciones de autorización o de denegación de funcionamiento provisional, previa verificación del cumplimiento efectivo de los requisitos y condiciones establecidos.

Los proyectos y solicitudes de autorización de funcionamiento de las nuevas universidades públicas y privadas que hubieran sido admitidos a trámite antes del 28 de junio de 2010 continúan con el mismo procedimiento establecido en el párrafo anterior”.

29. En el dictamen recaído en los Proyectos de Ley N.ºs. 4140/2009-CR y 4673/2010-PE de la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte del Congreso de la República, que dio lugar a la expedición de la Ley N.º 29780, se da cuenta de la existencia de la STC 0017-2008-PI. En efecto, en él se señala lo siguiente: “... el Tribunal Constitucional ha hecho extensivo [sic] tal declaración [de inconstitucionalidad] al artículo 2º de la Ley N.º 26439 en cuanto asigna competencias al CONAFU en materia de autorización de funcionamiento de universidades” (p. 2). A pesar de ello, luego pretende avalarse el proyecto alegando lo siguiente: “[e]l problema subsiste cuando, en el contexto actual, se han creado varias universidades públicas por el Congreso de la República (...). Sin embargo, una vez que sean nombradas las comisiones organizadoras para encargarse de su institucionalización, no van a encontrar a la entidad que, desde el Estado, prosiga con los trámites para lograr, primero, la autorización de funcionamiento provisional y, después, definitiva” (p. 3).

Es decir, ¿por qué el Congreso juzga necesario restablecer las competencias del CONAFU en materia de autorización de funcionamiento de universidades, a pesar de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

011050

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

que este Tribunal las ha declarado inconstitucionales? Entre otras consideraciones, porque después de la emisión de la STC 0017-2008-PI, a pesar de que en ella se advierte de la profunda crisis que atraviesa la educación universitaria, en mérito de lo cual se declaró un estado de cosas inconstitucional y se declaró la inconstitucionalidad de las referidas competencias ejercidas por el CONAFU.

30. En otra parte del dictamen, en alusión al fallo de la STC 0017-2008-PI, y pretendiendo justificar la restitución de competencias al CONAFU en materia de autorización de funcionamiento de universidades, se señala lo siguiente: “con este fallo del supremo órgano de control constitucional del país, [el CONAFU] se quedó, en la realidad, sin sus funciones sustantivas, lo que genera un vacío legal”.

31. Cuando el Tribunal Constitucional expidió la STC 0017-2008-PI, era consciente del vacío legal que se generaría. Cabe recordar, una vez más, que en su resolución aclaración, este Colegiado precisó lo siguiente:

“La declaración de inconstitucionalidad de estas medidas determina que a la fecha no existan órganos constitucionalmente competentes para autorizar el funcionamiento de universidades privadas o filiales universitarias, ni tampoco para evaluar con la debida exigencia la calidad de la educación que imparten. Sin embargo, es evidente que esta situación tampoco debe extenderse por demasiado tiempo, más aún si existen universidades y proyectos para su creación que cumplen con los estándares de excelencia académica que la Constitución promueve. Dicha demora, en caso de producirse, sería desencadenante de una flagrante inconstitucionalidad por omisión, representada por la ausencia de reglas que permitan, de un lado, el ingreso al sistema educativo de universidades que garanticen una educación de calidad y, de otro, la evaluación y el control de la calidad educativa. Desde luego, para cubrir dicha omisión se requiere la obligatoria intervención del legislador en el más breve plazo posible”.

32. Ahora bien, desde luego, tal intervención del Congreso debía producirse no adoptando nuevamente la medida cuya declaración de inconstitucionalidad generó el vacío, sino aquélla que, respetando los criterios de la STC 0017-2008-PI, permita afrontar con seriedad la crisis de la educación universitaria. Han pasado dos años desde entonces y no solo no se ha adoptado ninguna medida en esa línea, sino que se han creado inconstitucionalmente más universidades.

33. Lo expuesto, desde luego, no implica que, mientras se estudian medidas legislativas y administrativas que de manera estructural y trascendente permitan resolver la problemática educativa, no se puedan adoptar algunas decisiones provisionales para resolver los expedientes en giro en los que se solicite la implementación y el funcionamiento de universidades. Empero, tales medidas provisorias no importan que se insista en medidas inconstitucionales, como restituir las competencias del CONAFU.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

34. Una medida alternativa constitucional, por ejemplo, estuvo planteada en el mismo dictamen al que antes se ha hecho alusión. En él se da cuenta del Proyecto de Ley N.º 4673/2010-PE, presentado por el Poder Ejecutivo, el cual proponía asignar tales competencias provisionalmente al Ministerio de Educación. Inexplicablemente, el proyecto fue dejado de lado por el Congreso (p. 5), optando por la inconstitucional decisión descrita.
35. En virtud de las consideraciones precedentes, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la frase "Ley de creación del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu), o la entidad que haga sus veces, que autoriza su funcionamiento acorde con su Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI)" del artículo 5º de la Ley N.º 29652. En aplicación del artículo 78º del CPCo., por conexidad, corresponde también declarar la inconstitucionalidad de la Ley N.º 29780.
36. Si en el futuro se emitiese una ley que, contraviniendo los criterios de esta sentencia y de la STC 0017-2008-PI, restituyese al CONAFU las competencias en materia de autorización provisional o definitiva de funcionamiento de universidades públicas o privadas, los poderes públicos, en observancia de los artículos VI y 82º del CPCo., tienen el deber de no cumplirla.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, **INCONSTITUCIONAL** el artículo 1º; el artículo 3º; el artículo 4º, literal a); el artículo 5º; la Primera y Segunda Disposición Complementaria Transitoria; y la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 29652; y por conexidad, **INCONSTITUCIONAL** la Ley N.º 29780.
2. Declarar que, de conformidad con los artículos 13º, 14º, 16º, 18º, 23º y 44º de la Constitución, es deber de la futura entidad que ostente la competencia para autorizar el funcionamiento de universidades, disponer de un estudio técnico serio que determine la existencia potencial de una importante demanda laboral en relación con las profesiones o carreras técnicas que se proyecta ofrecer, las cuales, a su vez, en el caso de las universidades públicas, deben guardar correspondencia con las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

RECEIVED
SECRETARÍA
2013

EXP. N.º 00019-2011-PI/TC
LIMA
MÁS DE 5,000 CIUDADANOS

demandas de los sectores laborales productivos, sociales y ambientales que deben ser priorizados para el desarrollo sostenible, integral y equilibrado del país.

3. Disponer una *vacatio sententiae* hasta el 31 de diciembre de 2013, para que el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con el Congreso de la República, subsanen la omisión presupuestaria y la vulneración a la autonomía universitaria conforme a los fundamentos 11, 12, 18, 19 y 20 de la presente sentencia; caso contrario, la inconstitucionalidad declarada surtirá plenos efectos desde el 1 de enero de 2014.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL