



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0015-2015-PI/TC

# SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14 de agosto de 2018

## Caso Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas

COLEGIO DE ABOGADOS DE LORETO C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

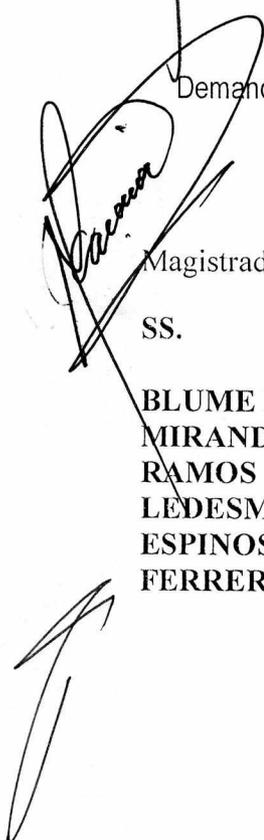
### Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas

Magistrados firmantes:

SS.

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





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**Caso Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas**

| 2

**TABLA DE CONTENIDOS**

**I. ANTECEDENTES**

**A. PETITORIO**

**B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

**B-1. DEMANDA**

**B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**C. ARGUMENTOS DEL PARTÍCIPE**

**II. FUNDAMENTOS**

**§ 1. EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD**

**§ 2. ANÁLISIS DE LA SUPUESTA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY IMPUGNADA**

**2.1. LA OPINIÓN FAVORABLE DEL MEF Y LA PROHIBICIÓN DE CREAR O AUMENTAR GASTO PÚBLICO**

**2.2. SOBRE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

**2.3. ACREDITACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA UNIVERSIDAD PREVIA A SU ENTRADA EN FUNCIONAMIENTO**

**§ 3. EFECTOS DE LA SENTENCIA**

**III. FALLO**



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de agosto de 2018, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Blume Fortini, presidente; Miranda Canales, vicepresidente; Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa aprobado en la sesión de Pleno del día 5 de setiembre de 2017. Asimismo se agregan el fundamento de voto de la magistrada Ledesma Narváez y el voto singular del magistrado Sardón de Taboada.

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO

Con fecha 1 de junio de 2015, el Colegio de Abogados de Loreto interpone una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas (UNAAA), publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 11 de enero de 2011.

El demandante alega la violación de los artículos 18 y 79 de la Constitución, así como de otras normas que conforman el bloque de constitucionalidad, por lo que solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 1, del artículo 3, del literal a) del artículo 4, y de la Primera, la Segunda y la Tercera Disposiciones Complementarias Finales.

En defensa de la constitucionalidad de las disposiciones legales objetadas, con fecha 28 de setiembre de 2016, el Congreso de la República, a través de su apoderado, contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, por lo que solicita que esta sea declarada infundada.

#### B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de razones o argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones legales objetadas que, a manera de resumen, se presentan a continuación.

##### B-1. DEMANDA

La demanda se sustenta en los siguientes argumentos:

- La Ley 29649 es inconstitucional por cuanto vulnera el bloque de constitucionalidad aplicable, toda vez que dispone la creación de la UNAAA:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas

4

- (i) sobre la base de la sede de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) en Yurimaguas, transfiriendo sus bienes inmuebles y partidas presupuestales a favor de la UNAAA, en violación de su autonomía universitaria (protegida por el artículo 18 de la Constitución); y,
- (ii) sin un estudio técnico previo realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que asegure la disponibilidad de recursos presupuestales que garanticen la calidad y eficiencia de sus servicios educativos, en contravención del artículo 79 de la Constitución y del artículo 5 de la Ley 27333.

Respecto a la afectación a la autonomía universitaria, el colegio demandante agrega que desconocerla supondría despojar a las universidades de una garantía institucional fundamental para la protección de valores constitucionales esenciales relacionados con la educación, tales como la libertad de enseñanza, de conciencia, y de cátedra, consagradas en los artículos 13, 14 y 18 de la Constitución, respectivamente.

Adicionalmente, el demandante sostiene que no se ha acreditado la necesidad social de la universidad de forma previa a su entrada en funcionamiento, conforme a lo establecido en el literal a) del artículo 7 de la Ley 26439.

Finalmente, el demandante señala que este Tribunal ya ha resuelto un caso similar mediante la Sentencia 0019-2011-PI/TC, en la que declaró la inconstitucionalidad parcial de la Ley 29652, Ley que crea la Universidad Autónoma Altoandina de Tarma, y que motivó que el Congreso de la República emitiera la Ley 30139 modificando la Ley 29652. No obstante ello, y a pesar de la similitud de los casos, el Congreso de la República no ha adoptado ninguna medida correctiva o modificatoria de la Ley 29649.

#### B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La contestación de la demanda se sustenta en los siguientes argumentos:

- Si bien este Tribunal declaró fundado un caso similar mediante la Sentencia 0019-2011-PI/TC, no es menos cierto que dispuso una “*vacatio sententiae*” hasta el 31 de diciembre de 2013, para que el MEF pueda otorgar los recursos que permitirían subsanar la omisión presupuestaria y evitar atentar contra la autonomía universitaria de la institución afectada.
- En el presente caso se habría cumplido con tal obligación, dado que mediante el Decreto Supremo 063-2015-EF, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 26 de marzo de 2015, se autorizó una transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015 en beneficio de la UNAAA, hasta por la suma de tres



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas

5

millones quinientos mil nuevos soles (S/. 3'500,000.00) para acciones que permitan financiar su implementación y funcionamiento.

— Por estas consideraciones, a criterio del demandado no se habría vulnerado la Constitución; y, en consecuencia, la presente demanda debería declararse infundada en todos sus extremos.

### C. ARGUMENTOS DEL PARTICIPE

Mediante Auto de fecha 18 de julio de 2017, el Tribunal admitió la intervención de la UNAAA en el presente proceso en calidad de partícipe, quedando habilitada para ofrecer su interpretación sobre las disposiciones legales impugnadas. Al respecto, señaló lo siguiente:

— Mediante Resolución Rectoral 1784-2014-UNAP, de fecha 18 de noviembre de 2014 se habría formado una Comisión de Transferencia de los bienes de la UNAP a la UNAAA, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 29649.

— A criterio de la UNAAA, esta Comisión no ha cumplido a cabalidad con su trabajo. Por tanto, envió una carta notarial con fecha 4 de marzo de 2015, para que en el plazo de 10 días de recibida la misma se diera cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 29649.

— Ante el incumplimiento la UNAAA interpuso un proceso de cumplimiento contra la UNAP ante el Juzgado Mixto de Yurimaguas, donde obtuvo sentencia favorable, ordenándose que la UNAP cumpla con hacer efectivo el mandato contenido en la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Finales de la Ley 29649. El proceso se encontraría en etapa de apelación.

— La UNAAA alega, en definitiva, que debe completarse el proceso de transferencia a partir de interpretar, implícitamente, la constitucionalidad de la disposición impugnada.

## II. FUNDAMENTOS

1. A la luz de los argumentos expuestos por las partes, este Tribunal se ocupará primero de determinar las normas jurídicas que forman parte del bloque de constitucionalidad, a efectos de establecer el parámetro a tenor del cual deberá analizarse la constitucionalidad de la Ley 29649.
2. En segundo lugar, se examinarán los presuntos vicios de inconstitucionalidad en que habría incurrido el Congreso de la República al emitir la ley objeto de impugnación, sobre la base de los derechos y principios que, según el demandante, han sido vulnerados.



§ 1. EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

3. El proceso de inconstitucionalidad supone un control abstracto de las normas con rango de ley tomando a la Constitución, en su carácter de norma suprema del ordenamiento, como parámetro.
4. Sin embargo, en determinadas ocasiones, el parámetro de constitucionalidad puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (Sentencia 0007-2002-AI/TC, fundamento 5).
5. En tales casos, estas fuentes asumen la condición de 'normas sobre la producción jurídica', en un doble sentido; por un lado, como 'normas sobre la forma de la producción jurídica', esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como 'normas sobre el contenido de la normación', es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido.
6. A este parámetro de control, formado por la Constitución (en sus partes pertinentes) y aquellas normas con rango de ley que derivan directamente de la misma y tienen una relación causal con la materia jurídica subyacente al control de constitucionalidad a realizarse, se le denomina bloque de constitucionalidad.
7. En ese orden de ideas, este Tribunal señaló que "en una hipótesis de infracción indirecta, el parámetro de control, esto es, la norma de referencia a partir de la cual el Tribunal evaluará la validez de la ley cuestionada, está integrado por la Constitución, pero también por todas las leyes a las que esta confirió la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango" (Sentencia 0047-2004-AI/TC, fundamento 128).
8. Este órgano de control de la constitución precisó, además, que se produce una afectación indirecta de la Constitución, cuando exista una incompatibilidad entre la norma sometida a juicio y otra norma legal a la que el propio Constituyente delegó:
  - a) La regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción normativa.
  - b) La regulación de un contenido materialmente constitucional.
  - c) La determinación de competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales.
9. Lógicamente, estas normas deben a su vez ser compatibles con la Constitución para formar el bloque de constitucionalidad. En tales casos, las normas integradas al parámetro actúan como normas interpuestas, y toda norma con rango de ley que sea



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas

| 7

incompatible con ellas será declarada inconstitucional en un proceso de control concentrado por infracción indirecta a la Constitución.

10. En consecuencia, corresponde al Tribunal establecer qué normas forman parte del bloque de constitucionalidad aplicable al presente caso. Con relación a la creación de las universidades, el artículo 18 de la Constitución, en la parte pertinente, establece que “las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento”. Es decir, la Constitución encarga al legislador la tarea de regular las condiciones de funcionamiento de las universidades públicas y privadas.
11. Asimismo, la Constitución concede un tratamiento especial a la autonomía universitaria, señalando en el precitado artículo que cada universidad “es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes”. En tal sentido, se advierte que la Constitución hace remisión directa a la ley como complemento regulatorio para la creación de universidades y respecto al modo de garantizar la autonomía universitaria.
12. En el momento en que fue emitida la ley impugnada se encontraban vigentes la Ley 23733, Ley Universitaria, y la Ley 26439, Ley que crea el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades. El artículo 5 de la Ley 23733 regulaba los requisitos para la creación de universidades, y los artículos 6 y 7 de la Ley 26439 establecían las exigencias a las que se sujetaba la autorización para el funcionamiento de las casas de altos estudios.
13. Ambas leyes fueron derogadas mediante la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 30220, Ley Universitaria, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 9 de julio del 2014 en el Diario Oficial *El Peruano*. Actualmente, esta última ley regula lo referente a la creación y funcionamiento de universidades.
14. El Tribunal debe destacar que las leyes aplicables para resolver el presente caso son las que estuvieron vigentes al 12 de enero de 2011, fecha en que entró en vigencia la ley de creación de la UNAAA. Por consiguiente, el bloque de constitucionalidad aplicable al presente caso está conformado por las leyes 23733 y 26439.
15. La verificación del cumplimiento de requisitos aplicables al acto de creación de una universidad debe realizarse respecto de los requisitos que se encontraban vigentes en el momento en que se produjo la creación de la universidad.
16. En tal sentido, la nueva Ley Universitaria, Ley 30220, no forma parte del parámetro constitucional para resolver el presente caso, pues no se encontraba vigente en la fecha señalada y, conforme dispone el artículo 103 de la Constitución, las leyes no tienen fuerza ni efectos retroactivos, salvo en materia penal cuando se favorece al reo.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas

8

Usar la Ley 30220 como parámetro constitucional en el presente caso implicaría aplicarla retroactivamente al acto de creación de la UNAAA.

Sin embargo, este Tribunal debe resaltar que los casos que se examinen luego de la publicación de la nueva Ley Universitaria, Ley 30220, tendrá precisamente a esta ley como norma conformante del bloque de constitucionalidad. Esta ley regula actualmente lo establecido en el artículo 18 de la Constitución en lo referente a la creación, funcionamiento, supervisión y cierre de las universidades públicas y privadas.

18. En tal sentido, el Tribunal considera pertinente recordar que, conforme al marco normativo vigente al momento de publicación de la presente sentencia, solo pueden crearse universidades cuando:

- a. Previamente exista un informe con la opinión favorable del MEF;
- b. Se haya garantizado la conveniencia y pertinencia con las políticas nacionales y regionales de educación universitaria;
- c. Se vincule la oferta educativa propuesta con la demanda laboral;
- d. Se demuestre disponibilidad de recursos humanos y económicos, para el inicio y sostenibilidad de las actividades proyectadas, que le sean exigibles de acuerdo a su naturaleza.

## § 2. ANÁLISIS DE LA SUPUESTA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY IMPUGNADA

### 2.1. LA OPINIÓN FAVORABLE DEL MEF Y LA PROHIBICIÓN DE CREAR O AUMENTAR GASTO PÚBLICO

19. El colegio demandante sostiene que la Ley 29649 incurre en un vicio de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo, toda vez que dispone la creación de la UNAAA sin contar con la opinión previa favorable del MEF, tal como lo exigía el artículo 5 de la Ley 23733, el artículo 6 de la Ley 26439, y como lo exigen los artículos 26 y 27 de la Ley 30220, vigente a la fecha (que no resultan aplicables al presente caso conforme a lo señalado *supra*).
20. Esto contravendría la prohibición establecida en el artículo 79 de la Constitución referente a que los congresistas no tienen iniciativa para la creación o aumento del gasto público, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
21. El demandado, por su parte, sostiene que la omisión de contar con la opinión favorable del MEF habría sido superada con posterioridad mediante el Decreto



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas

| 9

Supremo 063-2015-EF, que asignó a la UNAAA S/. 3,500,000.00 para financiar su implementación y funcionamiento.

22. El artículo 18 de la Constitución establece que: “Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento”. Es decir, es la propia Constitución la que encomienda al legislador el establecimiento de requisitos para el funcionamiento de universidades.

23. Desarrollando este mandato, el artículo 5 de la Ley 23733, entonces vigente, señalaba lo siguiente:

“Las Universidades nacen o son suprimidas sólo por ley. La fusión de Universidades también es autorizada por ley. **En todos estos casos se solicitará informes a los organismos pertinentes.**

**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).

24. De las disposiciones jurídicas antes mencionadas se advierte con meridiana claridad que la exigencia, derivada de la Constitución, de acreditar la disponibilidad de los recursos que aseguren la eficiencia de los servicios a prestar por la futura universidad pública es previa a la creación legal de la universidad.

25. Estos recursos deben entenderse como recursos económicos, de manera que el ente competente para determinar su disponibilidad es el MEF, situación que se deberá acreditar mediante un informe.

26. Por otro lado, el artículo 79 de la Constitución establece que: “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”. Esta prohibición tiene como objetivo proteger el equilibrio fiscal.

27. Al respecto, este Tribunal ha señalado que las normas que generan gastos traen graves consecuencias que podrían afectar a otros sectores, pues se alteraría la cadena de pagos del sistema financiero, ya que al exigirse el desembolso de una determinada cantidad de dinero para favorecer a unos, podría dejarse de cubrir necesidades de otros, con el resultado de incumplimiento de determinados objetivos trazados, lo que produciría un desbalance financiero, pues cada organismo del Estado programa sus gastos y en base a su presupuesto planifica los objetivos a realizar (Sentencia 0032-2008-PI/TC, fundamento 16).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas

| 10

28. Las limitaciones aplicables al Congreso de la República para crear gasto público han sido explicadas de manera más amplia por este Tribunal en los fundamentos 30 y 32 de la Sentencia 0007-2012-PI/TC:

(...) no puede desatenderse que el artículo 79° de la Constitución, establece que “[e]l Congreso no tiene [] iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”. Ello significa que el Parlamento, *motu proprio*, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, *ex novo*, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118°, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, “[a]dministrar la hacienda pública”.

*Contrario sensu*, el Congreso goza de dicha competencia si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el procedimiento legislativo del que emanó la ley de la que nace la obligación pecuniaria, el Gobierno autorizó o consintió su dación.

En tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aún creando gastos que escapen a la proyección técnica diseñada por el Gobierno. (...).

32. Por otra parte, incluso si una ley generadora de gasto público es avalada previamente por el Poder Ejecutivo, también resulta inconstitucional si, por vía de tal ley, la habilitación de dicho gasto pretende ser imputada a la ya vigente Ley de Presupuesto, escapando de su balance general de cifras de ingresos y egresos. (...).

29. Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general, que no podrá ser imputado a una Ley de Presupuesto ya vigente. De lo contrario, las leyes que emita creando gasto público serán inconstitucionales.

30. Por otro lado, este Tribunal, en el fundamento 18 de la Sentencia 0019-2011-PI/TC, ya ha analizado las exigencias contenidas en la normativa citada *supra* en el marco de una controversia similar a la que se encuentra bajo análisis en los términos siguientes:

(...) 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 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 (...), es violatoria del artículo 79° de la Constitución y del artículo 5° de la Ley Universitaria [la Ley 23733], en cuanto establece que



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas

| 11

‘[p]ara la creación de una Universidad se deberá acreditar *previamente* (...) la disponibilidad de (...) los recursos que aseguren la eficiencia de sus servicios’ (énfasis agregado)”.

31. En ese orden de ideas, este Tribunal ya tiene establecido que la prohibición contenida en el artículo 79 de la Constitución constituye un límite al legislador para crear nuevas universidades públicas. La creación legal de una universidad pública que no respete dicha exigencia incurre en una inconstitucionalidad tanto de forma como de fondo.
32. En efecto, se 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 79 de la Constitución, concretizado por el artículo 5 de la Ley 23733 entonces vigente (ahora por los artículos 26 y 27 de la Ley 30220), necesariamente debe formar parte del procedimiento legislativo que antecede a la expedición de la ley que crea una universidad.
33. Del mismo modo, se 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 79 de la Constitución, es decir, de la prohibición de iniciativa en la generación de gasto público que tienen los congresistas, salvo en lo referente a su presupuesto (Sentencia 0019-2011-PI/TC, fundamento 19).
34. Así las cosas, corresponde analizar si de manera previa a la creación de la UNAAA el Congreso de la República contó con un informe del MEF que acredite la disponibilidad de recursos que aseguren la eficiencia de los servicios de dicha casa de estudios.
35. Al respecto, este Tribunal advierte que tal informe previo no habría sido emitido por el MEF ya que no se alude a él en la exposición de motivos del proyecto, ni en el dictamen de la comisión. Tampoco el Congreso de la República acreditó su existencia al contestar la demanda.
36. Si bien el Poder Ejecutivo, a través del MEF, emitió el Decreto Supremo 063-2015-EF, mediante el cual debían cubrirse los gastos de implementación y funcionamiento de la UNAAA, este fue emitido con posterioridad a la dación de la impugnada Ley 29649. Un requisito establecido expresamente como previo no puede ser cumplido de forma posterior.
37. No opera, así, una suerte de “subsanción” de los requisitos incumplidos, ya que, de validarse el procedimiento tal y como se ha efectuado, se ingresaría al terreno de la incertidumbre respecto de si el MEF aprobará o no la creación de la universidad respectiva. Dicho de otro modo, la sola expedición de la ley no genera ninguna certeza respecto de la autorización de partidas presupuestales, de ahí que las



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disposiciones entonces vigentes requirieran un informe de carácter previo, cuestión que no se advierte en este caso.

38. En tal sentido, al crear la UNAAA, el Congreso de la República ha generado una situación que va a requerir el uso de recursos públicos pero sin cumplir con los requisitos de validez preestablecidos por la Constitución y las leyes para su asignación. De manera, está creando o ampliando el gasto público, en contravención del artículo 79 de la Constitución.

39. Por todo lo expuesto, este Tribunal considera que el artículo 1 de la Ley 29649 resulta inconstitucional por vulneración del artículo 79 de la Constitución y el artículo 5 de la Ley 23733 entonces vigente. Por lo tanto, este extremo de la demanda debe ser declarado fundado.

### 2.2. SOBRE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

40. Los demandantes alegan la inconstitucionalidad del artículo 1, del artículo 3, del literal a) del artículo 4, y de la Primera, la Segunda y la Tercera Disposiciones Complementarias Finales de la Ley 29649, por violación de la autonomía universitaria, toda vez que:

- (i) dispone la creación de la UNAAA sobre la base de las carreras profesionales de la UNAP con sede en Yurimaguas;
- (ii) dispone que las partidas consignadas en el presupuesto de la UNAP para el funcionamiento de su sede en Yurimaguas formen parte de las rentas de la UNAAA;
- (iii) transfiere la infraestructura de la sede de la UNAP en Yurimaguas para que funcione la UNAAA; y,
- (iv) dispone que el personal docente y administrativo de la sede de la UNAP en Yurimaguas pase a formar parte de la UNAAA.

41. El artículo 18 de la Constitución establece que “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”.

42. Al respecto, este Tribunal tiene dicho que la autonomía universitaria es una de las garantías institucionales protegidas por la Constitución y consiste en el “conjunto de potestades que dentro de nuestro ordenamiento jurídico se ha otorgado a la universidad, con el fin de evitar cualquier tipo de intervención de entes extraños en su seno” (Sentencia 4232-2004-AA/TC, fundamento 28).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

43. De esta manera se pretende proteger la autodeterminación en el desarrollo de las actividades y funciones derivadas de los fines institucionales de los centros universitarios.

44. Desde luego, en la medida en que el artículo 18 de la Constitución ordena que el despliegue de la autonomía universitaria se realice “en el marco de la Constitución y 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 reservado al legislador el establecimiento de ciertos límites jurídicos que ella debe respetar.

45. 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” (Sentencia 0017-2008-PI/TC, fundamento 180).

46. 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 con dicha garantía institucional.

47. Tales ámbitos, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución y según han sido desarrollados por este Tribunal en reiterada jurisprudencia (y recogidos posteriormente en el artículo 8 de la actual Ley Universitaria, Ley 30220), son los siguientes:

- a) Régimen normativo: Implica la potestad autodeterminativa para la creación de normas internas destinadas a regular la institución universitaria.
- b) Régimen de gobierno: Implica la potestad autodeterminativa para estructurar, organizar y conducir la institución universitaria.
- 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 estudio, programas de investigación, formas de ingreso y egreso de la institución, entre otros.
- d) Régimen administrativo: Implica la potestad autodeterminativa para establecer los principios, técnicas y prácticas de sistemas de gestión, con la finalidad de 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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas

| 14

48. Una vez delimitado el contenido de la garantía institucional de la autonomía universitaria en los fundamentos previos, se analizará a continuación si la ley de creación de la UNAAA ha trasgredido el parámetro establecido.
49. De la revisión de las disposiciones jurídicas impugnadas se advierte claramente y de forma literal lo siguiente:
- (i) La UNAAA se crea sobre la base de las carreras profesionales que ofrecía la UNAP en su sede de Yurimaguas;
  - (ii) Las rentas de la UNAAA incluirán partidas consignadas en el presupuesto de la UNSACC que estaban destinadas para el funcionamiento de su sede en Yurimaguas;
  - (iii) La infraestructura donde funcionará la UNAAA será la misma que utilizaba la UNAP para su sede en Yurimaguas;
  - (iv) El personal docente y administrativo de la sede de la UNAP en Yurimaguas pasará a formar parte de la UNAAA.
50. Así pues, este Tribunal no comparte lo argumentado por la parte demandada, puesto que a partir de una interpretación sistemática de las normas reseñadas *supra* se advierte que el legislador no solo dispuso la creación de la UNAAA usando como referencia las carreras de la UNAP, sino que efectivamente ha transferido las carreras de la UNAP en su sede en Yurimaguas a favor de otra universidad, la UNAAA. Se advierte que no solo se ha transferido las partidas e infraestructura, sino también los docentes y personal administrativo.
51. Esta intervención legislativa implica, a todas luces, una violación de la autonomía universitaria, pues desarticula completamente una de las sedes de la UNAP, y merma su capacidad administrativa, económica, académica y de autogobierno, impidiéndole cumplir con sus fines educativos.
52. En efecto, la creación de la UNAAA se realiza despojando a la UNAP de su sede en Yurimaguas para desarrollar en principio las mismas carreras que ofrecía esta. Ello limita no solo su capacidad para administrar bienes y recursos propios, sino también la autonomía y dirección que ejercía sobre las carreras ofrecidas en tales establecimientos.
53. Por lo expuesto, este Tribunal concluye que la frase “sobre la base de la sede de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) en Yurimaguas” del artículo 1; la frase “brinda inicialmente las carreras profesionales que actualmente ofrece la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) con sede en Yurimaguas” del



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 3; así como el literal a) del artículo 4 y la Primera, la Segunda y la Tercera Disposiciones Complementarias Finales de la Ley 29649, resultan inconstitucionales por transgredir el artículo 18 de la Constitución. En consecuencia, debe declararse fundada la demanda en este extremo.

### 2.3. ACREDITACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA UNIVERSIDAD PREVIA A SU ENTRADA EN FUNCIONAMIENTO

54. El demandante sostiene que no se ha acreditado la necesidad social de la universidad de forma previa a su entrada en funcionamiento, conforme a lo establecido en el literal a) del artículo 7 de la Ley 26439, conforme al cual debió acreditarse la conveniencia regional y nacional, sustentada en un estudio de mercado de las especialidades que se proponga ofrecer y las proyecciones a diez años de funcionamiento.

55. A fin de resolver la cuestión planteada, corresponde comenzar tomando en cuenta que el artículo 17 de la Constitución establece que el Estado “promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera”. Por su parte, el artículo 5 de la Ley 23733, entonces vigente, señalaba que para la creación de una universidad “se deberá acreditar previamente su necesidad”.

56. Dicho en otros términos, el Estado tiene la obligación de promover la creación de las universidades públicas allí donde exista una demanda educativa insatisfecha. Y es que, si bien es cierto que una de las funciones de la universidad pública es satisfacer el interés o la vocación individual de las personas, también lo es que posee una función colectiva, la cual está orientada a la búsqueda de soluciones a las necesidades de la población.

57. En ese orden de ideas, el Estado tiene el deber de desarrollar una política pública que relacione inteligentemente las necesidades sociales de educación y formación con el desarrollo regional y nacional.

58. Esta exigencia supone que en el procedimiento legislativo previo a la creación de una universidad pública deba realizarse un análisis sobre su necesidad en un lugar determinado. Este Tribunal ha enfatizado en su oportunidad que 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” (Sentencia 0019-2011-PI/TC, fundamento 16).

59. La creación de una universidad pública y la institucionalización de las profesiones, como una medida para enfrentar el problema de acceso a la educación universitaria, no deben ser vistas como un fin en sí mismas, sino como un medio para lograr la formación profesional de los diversos sectores de la población. Y es que, “el fin



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

último de la educación universitaria no es la institucionalización de *profesiones*, sino la formación de *profesionales*, entendidos estos como egresados universitarios con una colocación laboral digna” (Sentencia 0017-2008-PI/TC, fundamento 195).

60. Por lo demás, merece destacarse que la realización de actividades profesionales en los diversos sectores de la población coadyuva al desarrollo integral, sostenible y equilibrado de las personas, las regiones y el país.

61. Así las cosas, este Tribunal debe determinar si en el procedimiento legislativo que culminó con la emisión de la Ley 29649 se ha acreditado la necesidad de la creación de la UNAAA. Para tales efectos se ha verificado el contenido del Dictamen de la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte del Congreso de la República, recaído en el Proyecto de Ley 01006/2006-CR, en el que se aprueba la creación de la UNAAA. (Ver: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc\\_condoc\\_2006.nsf/0/95cc52ce0e937b5b052577ea0058cb4c/\\$FILE/01006DC08MAY261110.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/0/95cc52ce0e937b5b052577ea0058cb4c/$FILE/01006DC08MAY261110.PDF)).

62. En dicho dictamen se explican las razones que sustentan la necesidad de crear una universidad en la provincia de Alto Amazonas, a saber:

(i) riqueza cultural y lingüística, presencia de pueblos indígenas;

(ii) población joven equivalente al 25% de la población de la provincia (a la que debe sumarse la población de la vecina provincia del Datem del Marañón), con lo cual existe alta demanda de estudios universitarios;

(iii) aislamiento geográfico de la provincia (la capital Yurimaguas se encuentra a 388 km de Iquitos); y,

(iv) la influencia beneficiosa sobre las provincias cercanas.

63. Finalmente, el dictamen señala que se ofrecerán carreras en correlación con las necesidades locales y para estudiar el rico andamiaje cultural loreto y de los pueblos indígenas que lo pueblan, agregando que:

“(…) la necesidad de una universidad en la provincia de Alto Amazonas es urgente y se constituye en una obligación para el Estado peruano. No se trata de una universidad más dentro de una zona donde ya existen universidades públicas y privadas. Se trata de una universidad en una provincia donde no existe ninguna universidad (…)”.

64. En virtud de lo expuesto en el dictamen, este Tribunal considera que en el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley 29649 sí se realizó un análisis de necesidad para la creación de la UNAAA, basado especialmente en el problema de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acceso a la educación universitaria que afectaba a la población de la provincia de Alto Amazonas.

65. Por otro lado, cabe destacar que los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Ley 26439 son requisitos de funcionamiento de una universidad, es decir, posteriores a la creación, de manera que no resultan aplicables como parámetro constitucional para una ley que versa sobre la creación de una universidad.

66. Por todo lo expuesto, este Tribunal considera que este extremo del artículo 1 de la Ley 29649 debe ser ratificado en su constitucionalidad por cuanto no contraviene el artículo 17 de la Constitución, ni el artículo 5 de la Ley 23733, ni el artículo 7 de la Ley 26439 entonces vigentes. Y, por lo tanto, la demanda debe ser declarada infundada en relación a la omisión del deber de acreditar la necesidad de la UNAAA de manera previa a su entrada en funcionamiento.

### § 3 EFECTOS DE LA SENTENCIA

67. En cuanto a los efectos de una sentencia que declara la inconstitucionalidad de la ley, cabe mencionar que el artículo 204 de la Constitución establece:

“La sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto. No tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional, en todo o en parte, una norma legal”.

68. Como puede advertirse claramente, la sentencia estimatoria de inconstitucionalidad tiene efectos inmediatos. El efecto principal y evidente es la expulsión de la norma declarada inconstitucional del ordenamiento jurídico. Pero un segundo efecto, consecuencia indudable del anterior, es que con la expulsión de la norma inconstitucional se genera un vacío normativo que en determinadas circunstancias puede generar graves consecuencias institucionales o sociales.

69. Si bien el Tribunal debe declarar la inconstitucionalidad de las normas en función a su incompatibilidad con la Constitución, y no en función a sus efectos, también reconoce que uno de los principios de interpretación constitucional es el de previsión de consecuencias, según el cual no debe ignorar el efecto de sus fallos, debiendo adoptar las medidas que resulten indispensables para mitigar los efectos negativos de sus decisiones.

70. En esa misma línea, este Tribunal tiene dicho que la potestad de los órganos de control de la constitucionalidad de diferir los efectos de sus sentencias (*vacatio sententiae*), de acuerdo con la naturaleza de los casos que son sometidos a su conocimiento, constituye un elemento de vital importancia en el Estado Constitucional de Derecho, pues se aplaza o suspende los efectos de una sentencia



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas

| 18

con el objeto de evitar los efectos destructivos que podría generar su eficacia inmediata al declarar la inconstitucionalidad de una ley (Sentencia 0004-2006-PI/TC, fundamento 174).

71. Al respecto, cabe destacar que en la Sentencia 0019-2011-PI/TC, de fecha 11 de junio de 2013, se analizó la constitucionalidad de la Ley 29652, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma. En tal oportunidad este Tribunal estableció una *vacatio sententiae* para que las autoridades competentes subsanen los vicios advertidos.

72. La presente controversia guarda similitud con la resuelta en dicho caso. No obstante la semejanza advertida, este Tribunal no puede soslayar que dicha decisión fue adoptada con fecha posterior a la publicación de la Ley 29649. Por tanto, el Congreso de la República, al momento de crear la UNAAA, no pudo tomar en consideración las razones o el fallo establecidos en la citada sentencia.

73. En el caso de autos, la UNAAA, creada en el año 2011, ha recorrido un importante proceso para su implementación y puesta en funcionamiento. En efecto, mediante la Resolución Ministerial 394-2014-MINEDU, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 29 de agosto de 2014, se constituyó la Comisión Organizadora de la UNAAA.

74. Asimismo, la UNAAA cuenta con recursos asignados anualmente en la Ley de Presupuesto desde el año 2016, conforme se aprecia en el Reporte Presupuestal emitido por el Congreso de la República de fecha 19 de setiembre de 2017. (Ver: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/publicaciones/n5-proyecto-presupuesto-2018-2017.pdf>, página 40).

75. De esta manera, puede apreciarse que la implementación y puesta en funcionamiento de la UNAAA ya se ha materializado y ha generado una comunidad universitaria funcional de alumnos, docentes y personal administrativo, como puede apreciarse en su página web (<http://www.unaaa.edu.pe>).

76. En atención a lo expuesto *supra*, este Tribunal considera oportuno disponer una *vacatio sententiae* hasta el 31 de diciembre de 2019 para que el Congreso de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas adopten las medidas necesarias para ajustar la norma de creación de la UNAAA al ordenamiento constitucional, en los términos planteados por este Tribunal Constitucional en la Sentencia 0019-2011-PI/TC y en el presente caso; de lo contrario, la inconstitucionalidad declarada surtirá plenos efectos desde el 1 de enero de 2020.



### III. FALLO

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

### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley 29649, que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas.

En consecuencia,

- a) Declarar **INCONSTITUCIONALES** el artículo 1, el literal a) del artículo 4, y la Primera, la Segunda y la Tercera Disposiciones Complementarias Finales de la Ley 29649.
  - b) Declarar **INCONSTITUCIONAL** la frase “brinda inicialmente las carreras profesionales que actualmente ofrece la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) con sede en Yurimaguas” del artículo 3 de la Ley 29649.
  - c) Disponer una *vacatio sententiae* hasta el 31 de diciembre de 2019 para que el Congreso de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas subsanen los vicios advertidos conforme a lo expresado en la presente sentencia; caso contrario, la inconstitucionalidad declarada surtirá plenos efectos desde el 1 de enero de 2020.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en el extremo restante.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00015-2015-PI/TC  
LORETO  
COLEGIO DE ABOGADOS DE LORETO

**FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ**

*Cuando se fortalecen las universidades públicas se fortalecen la cultura, la libertad y el bien común*

*Cuando se crean universidades sin presupuesto previo se genera informalidad, desorden y perjuicio sobre todo para los estudiantes*

Si bien coincido con la posición en mayoría del Tribunal Constitucional, estimo que se deben agregar algunas consideraciones adicionales vinculadas con la indispensable necesidad de mostrar cómo se han venido creando las universidades públicas en nuestro país y conforme a ello verificar si se están cumpliendo o no los respectivos mandatos constitucionales.

1. Este caso evidencia que lo ocurrido con la Ley 29649, que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas (UNAAA) no es un caso aislado, sino que es reflejo de una práctica que ha sido frecuente en el proceso de creación de universidades en los últimos años.
2. Desde el año 2000 se han creado 21 universidades nacionales que no contaron con informe previo del MEF en el que comunique la disponibilidad de recursos. En cada uno de los casos que se muestra a continuación el legislador indicó que los recursos con que contaría la universidad creada se obtendrían con posterioridad.

	<b>Denominación</b>	<b>Ley</b>	<b>Infraestructura</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Modificatoria</b>
1	Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía	27250 Publicada: 05/01/2000	Sin referencia a infraestructura	Primera Disposición Transitoria y Final	-
2	Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios	27297 Publicada: 06/07/2000	Sin referencia a infraestructura	Primera Disposición Transitoria y Final	Ley 29371



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3	Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas	27347 Publicada: 19/09/2000	Segunda Disposición Transitoria y Final	Primera Disposición Transitoria y Final	-
4	Universidad Nacional Tecnológica de Lima Sur	27413 Publicada: 02/02/2001	Sin referencia a infraestructura	Primera Disposición Transitoria	Ley 30184
5	Universidad Nacional José María Arguedas	28372 Publicada: 01/11/2004	Sin referencia a infraestructura	Primera Disposición Transitoria	-
6	Universidad Nacional de Moquegua	28520 Publicada: 24/05/2005	Segunda Disposición Transitoria	Primera Disposición Transitoria	-
7	Universidad Nacional de Juliaca	29074 Publicada: 25/07/2007	Sin referencia a infraestructura	Primera Disposición Complementaria Final	-
8	Universidad Nacional de Jaén	29304 Publicada: 20/12/2008	Sin referencia a infraestructura	Primera Disposición Complementaria	-
9	Universidad Nacional de Cañete	29488 Publicada: 23/12/2009	Cuarta Disposición Transitoria	Artículo 4, literal a) y Quinta Disposición Transitoria	Ley 30515
10	Universidad Nacional Autónoma de Chota	29531 Publicada: 12/05/2010	Primera Disposición Transitoria	Artículo 4, literal a) y Segunda Disposición Transitoria	-
11	Universidad Nacional de Barranca	29553 Publicada: 07/07/2010	Cuarta Disposición Transitoria	Artículo 4, literal a) y Quinta Disposición Transitoria	-
12	Universidad Nacional de Frontera	29568 Publicada: 06/08/2010	Cuarta Disposición Transitoria	Artículo 4, literal a) y Quinta Disposición Transitoria	-
13	Universidad Nacional Intercultural Fabiola Salazar Leguía	29614 Publicada: 18/11/2010	Sin referencia a infraestructura	Primera Disposición Complementaria Final	-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14	Universidad Nacional Intercultural de la Selva Central Juan Santos Atahualpa	29616 Publicada: 19/11/2010	Primera Disposición Complementaria Transitoria	Artículo 5, literal a) y Segunda Disposición Complementaria Transitoria	Ley 29840
15	Universidad Nacional Intercultural de Quillabamba	29620 Publicada: 01/12/2010	Primera Disposición Complementaria Transitoria	Artículo 4, literal a) y Primera Disposición Complementaria Final	-
16	Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas	29649 Publicada: 11/01/2011	Primera Disposición Complementaria Final	Artículo 4, literal a) y Cuarta Disposición Complementaria Final	-
17	Universidad Nacional Altoandina de Tarma	29652 Publicada: 14/01/2011	Primera Disposición Complementaria Transitoria	Artículo 4, literal a) y Segunda Disposición Complementaria Transitoria	Ley 30139
18	Universidad Nacional Autónoma de Huanta	29658 Publicada: 28/01/2011	Primera Disposición Complementaria Final	Artículo 4, literal a) y Tercera Disposición Complementaria Final	-
19	Universidad Nacional Tecnológica de San Juan de Lurigancho	29659 Publicada: 28/01/2011	Primera Disposición Complementaria Final	Artículo 4, literal a) y Cuarta Disposición Complementaria Final	-
20	Universidad Nacional Autónoma de Tayacaja Daniel Hernández Morillo	29716 Publicada: 23/06/2011	Cuarta Disposición Complementaria Final	Artículo 4, literal a) y Quinta Disposición Complementaria Final	DU 030-2011
21	Universidad Nacional Ciro Alegría	29756 Publicada: 17/07/2011	Primera Disposición Complementaria Transitoria	Segunda Disposición Complementaria Final	-

3. En ninguno de los casos señalados la creación de la universidad nacional contó con recursos comprometidos por el MEF. El legislador recurrió, de forma concurrente o alternativa, a cuatro procedimientos idénticamente inconstitucionales:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a. Ordenar en una disposición complementaria o transitoria de la ley de creación que se presupuesten los recursos en ejercicios posteriores;
- b. Disponer que la Universidad creada tomaría parte del presupuesto del Ministerio de Educación;
- c. Establecer que el presupuesto de la universidad creada se obtendría recortando el presupuesto con el que contaban hasta entonces otras universidades; y,
- d. Transferir la infraestructura de una universidad existente a la universidad creada.

4. Todos los procedimientos incumplen el requisito de que la universidad creada cuente con informe favorable del MEF según lo establecen las normas que componen el bloque de constitucionalidad y, en particular, infringen la prohibición de crear o ampliar el gasto público que desarrolla el artículo 79 de la Constitución o afectan la autonomía de las universidades que ven mermados sus recursos.

5. La situación es particularmente preocupante si se toma en cuenta, además, que desde el mes de abril de 2017 a la fecha se han presentado ocho proyectos de ley que proponen declarar de interés nacional y necesidad pública la creación de igual número de universidades nacionales.

	Proyecto	Objeto	Presentación
1	01291/2016-CR	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la Universidad Nacional Aymara Sur	24/04/2017
2	01332/2016-CR	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación e implementación de la Universidad Nacional del Vraem	04/05/2017
3	01402/2016-CR	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la Universidad Nacional Pedro Vilcapaza	17/05/2017
4	01413/2016-CR	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la Universidad Autónoma Pluricultural Aymara	18/05/2017



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5	01462/2016-CR	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación e implementación de la Universidad Nacional Aymara	26/05/2017
6	01654/2016-CR	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la Universidad Nacional Autónoma del Alto Marañón	12/07/17
7	01681/2016-CR	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la Universidad Nacional Autónoma de Cutervo	19/07/17
8	02362/2017-CR	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la Universidad Nacional Tecnológica de Chincha	01/02/2018

6. El panorama descrito revela que el procedimiento inconstitucional que afecta la creación de la UNAAA no es aislado sino que ha existido un constante desconocimiento de los requisitos impuestos por las normas que componen el bloque de constitucionalidad conformado por el artículo 18 de la Constitución y la nueva Ley Universitaria. Precisamente, conforme a dicho bloque, debe resaltarse que solo podrán crearse universidades cuando:
  - a. Previamente exista un informe con la opinión favorable del MEF;
  - b. Se haya garantizado la conveniencia y pertinencia con las políticas nacionales y regionales de educación universitaria;
  - c. Se vincule la oferta educativa propuesta con la demanda laboral;
  - d. Se demuestre disponibilidad de recursos humanos y económicos, para el inicio y sostenibilidad de las actividades proyectadas, que le sean exigibles de acuerdo a su naturaleza;
7. Lo antes expuesto hace necesario que se exhorte al Poder Legislativo para que en el ejercicio de sus competencias pueda observar escrupulosamente el bloque de constitucionalidad establecido para la creación de universidades públicas, tomando en consideración que, como ya lo precisó el Tribunal Constitucional (Exp. 00007-2012-PI/TC), si bien el Poder Legislativo tiene como funciones controlar y fiscalizar la actividad del Poder Ejecutivo en lo que se refiere a la administración del tesoro público, ello no implica, de ningún modo, que pueda reemplazarlo en la dirección de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la política económica, menos aún creando gastos que escapan a la proyección técnica diseñada por el Gobierno.

LEDESMA NARVÁEZ

**Lo que certifico:**

.....  
Flavio Reategui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00015-2015-PI/TC

COLEGIO DE ABOGADOS DE LORETO

## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto por mis colegas, emito este voto singular por no estar de acuerdo con el primer punto resolutivo de la sentencia en mayoría.

En el presente caso, la demanda de inconstitucionalidad se dirige contra los artículos 1, 3 y 4, inciso a, y contra las disposiciones complementarias finales primera, segunda y tercera de la Ley 29649, que crea la Universidad Nacional Autónoma del Alto Amazonas (UNAAA), cuyo texto es el siguiente:

### **Artículo 1º- Creación de la Universidad Nacional Autónoma del Alto Amazonas**

Créase la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas como persona jurídica de derecho público interno con domicilio en la ciudad de Yurimaguas, provincia de Alto Amazonas, departamento de Loreto, sobre la base de la sede de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) en Yurimaguas.

### **Artículo 3-º Carreras Profesionales**

La Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas brinda inicialmente las carreras profesionales que actualmente ofrece la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) con sede en Yurimaguas. Posteriormente, ampliará su oferta de estudios con las carreras profesionales contenidas en su Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI).

### **Artículo 4-º Rentas de la Universidad**

Son rentas de la Universidad Nacional Autónoma del Alto Amazonas las siguientes:

a) Las actuales partidas consignadas en el presupuesto de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) para su sede en Yurimaguas.

### **PRIMERA. – Infraestructura.**

Transfiérese a la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, para su funcionamiento, la infraestructura de la sede de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) en la ciudad de Yurimaguas.

### **SEGUNDA. – Transferencia del personal docente y administrativo.**

El personal docente y administrativo de la sede de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) en la ciudad de Yurimaguas pasa a formar parte de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, manteniendo sus niveles y escala remunerativa y los derechos que le sean inherentes.

### **TERCERA. – Alumnado.**

Los alumnos matriculados en la sede de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) en la ciudad de Yurimaguas continúan recibiendo clases conforme a los planes de estudio vigentes.

La parte demandante solicita que se declare la inconstitucionalidad de estas disposiciones por considerar que son inconstitucionales por la forma, por no respetar los requisitos previstos para la creación de universidades (artículo 5 de la Ley 23733, vigente en ese momento), y por el fondo, por vulnerar los principios de autonomía



universitaria (artículo 18 de la Constitución) y prohibición de iniciativa de gasto parlamentario (artículo 79 de la Constitución).

A continuación, paso a exponer mi posición sobre estos extremos de la controversia y mis diferencias con la sentencia en mayoría.

### **Presunto incumplimiento de requisitos de forma**

Según el fundamento 32 de la sentencia, las disposiciones cuestionadas son inconstitucionales por la forma por la siguiente razón:

(...) se 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 79 de la Constitución, concretizado por el artículo 5 de la Ley 23733 entonces vigente (ahora por los artículos 26 y 27 de la Ley 30220), necesariamente debe formar parte del procedimiento legislativo que antecede a la expedición de la ley que crea una universidad.

Sin embargo, dicho análisis se basa en una interpretación deficiente del artículo 5 de la Ley 23733, vigente al momento de la creación de la UNAAA. Esta norma establecía lo siguiente respecto a los requisitos para crear una universidad:

Las Universidades nacen o son suprimidas sólo por ley. La fusión de Universidades también es autorizada por ley. En todos estos casos se solicitará informes a los organismos pertinentes.

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*.

Así, para poder crear una universidad sujeta al régimen de la antigua ley universitaria, debía acreditarse la existencia de recursos que “aseguren la eficiencia de sus servicios”.

Dicho requisito sí se ha cumplido en el presente caso, como se advierte del texto del dictamen de la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte del Congreso de la República, emitido en el Proyecto de Ley 1006-2006-CR, en el que se aprobó por unanimidad la creación de la UNAAA (*cfr.* [www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc\\_condoc\\_2006.nsf/0/95cc52ce0e937b5b052577ea0058cb4c/\\$FILE/01006DC08MAY261110.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/0/95cc52ce0e937b5b052577ea0058cb4c/$FILE/01006DC08MAY261110.PDF). Consulta realizada el 21 de agosto de 2018).

En el acápite I de dicho dictamen, por ejemplo, se señala lo siguiente:

(...) tanto la Filial de Yurimaguas de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana, el Gobierno Regional de Loreto y la Municipalidad Provincial de Alto Amazonas se han



comprometido a gestionar respectivamente, para que dicha filial sea la base de la nueva universidad a crearse, así mismo que el Gobierno Regional de Loreto asuma la diferencia de costo del funcionamiento del Instituto Superior Pedagógico Monseñor Elías Olázar de Yurimaguas incorporado a la nueva universidad y a donar 06 hectáreas de terreno para la sede universitaria.

A su vez, en el acápite IV de dicho dictamen se:

La creación de una universidad en la provincia de acuerdo a la fórmula planteada no demanda inversión por parte del Estado, porque sólo se está creando un pliego presupuestal para administrar recursos que ya existen y que son programados anualmente siguiendo una proyección histórica, lo que termina siendo una ventaja por cuanto permitirá una administración más eficiente y descentralizada de dichos recursos.

El Congreso de la República sí cumplió, pues, con el requisito de forma establecido en el artículo 5 de la Ley 23733. Sin embargo, la sentencia en mayoría no lo reconoce.

Por el contrario, interpreta el artículo 5 de la Ley 23733 de manera tal que, para crear válidamente la UNAAA, era indispensable obtener previamente un informe favorable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Dicha exigencia no se deriva del texto del artículo 5 de la Ley 23733. Por tanto, la sentencia en mayoría no interpreta dicha norma sino que la modifica introduciendo un requisito que nunca estuvo presente en ella.

En consecuencia, puesto que el Congreso de la República cumplió con el requisito de forma bajo análisis —y nunca fue necesario contar con un informe favorable del MEF para crear la UNAAA—, este extremo de la demanda debe ser desestimado.

#### **Presunta vulneración del principio de autonomía universitaria**

La sentencia en mayoría también concluye que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales por vulnerar el principio de autonomía universitaria. En sus fundamentos 50 y 51, señala lo siguiente sobre el particular:

50. (...) este Tribunal no comparte lo argumentado por la parte demandada, puesto que a partir de una interpretación sistemática de las normas reseñadas *supra* se advierte que el legislador no solo dispuso la creación de la UNAAA usando como referencia las carreras de la UNAP, sino que efectivamente ha transferido las carreras de la UNAP en su sede en Yurimaguas a favor de otra universidad, la UNAAA. Se advierte que no solo se ha transferido las partidas e infraestructura, sino también los docentes y personal administrativo.
51. Esta intervención legislativa implica, a todas luces, una violación de la autonomía universitaria, pues desarticula completamente una de las sedes de la UNAP, y merma su capacidad administrativa, económica, académica y de autogobierno, impidiéndole cumplir con sus fines educativos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00015-2015-PI/TC  
COLEGIO DE ABOGADOS DE LORETO

No comparto dicha argumentación pues, desde mi punto de vista, la autonomía universitaria no impide que las universidades estatales puedan ser fusionadas o escindidas por el Congreso de la República a través de una ley.

El principio de autonomía universitaria está reconocido en el cuarto párrafo del artículo 18 de la Constitución:

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 principio no significa que las universidades cuenten con una invulnerabilidad general frente al ordenamiento jurídico —más aún, cuando se trata de universidades que nacen no por iniciativa privada sino por una decisión del Estado expresada en una ley.

El Estado puede buscar economías de escala fusionando distintas entidades públicas. Inversamente, puede buscar también una administración más cuidadosa de sus recursos, escindiéndolas.

Así, diversas municipales distritales han sido escindidas por ley. En 1983, por ejemplo, el Congreso de la República desmembró el distrito de Surquillo, dando origen al de San Borja, en Lima.

En 1995, adicionalmente, el mismo Congreso de la República creó el distrito de José Luis Bustamante y Rivero, a base de una parte del territorio del distrito de Paucarpata, en Arequipa.

Al igual que las universidades estatales, los distritos tienen autonomía consagrada constitucionalmente, pero esto no las hace inmunes a que puedan ser fusionadas o escindidas por el Congreso de la República.

En consecuencia, la demanda debe desestimarse también en este extremo.

#### **Presunta vulneración de la prohibición de iniciativa de gasto parlamentario**

Finalmente, debe considerarse que, para la sentencia en mayoría, las disposiciones impugnadas también son inconstitucionales por vulnerar la prohibición de la iniciativa de gasto parlamentario establecido en el artículo 79 de la Constitución.

En su parte pertinente, dicha disposición constitucional señala:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00015-2015-PI/TC  
COLEGIO DE ABOGADOS DE LORETO

Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

Sin embargo, no puede considerarse que las normas cuestionadas contravengan dicho principio pues, en puridad, no crean gastos públicos nuevos o aumentan los preexistentes, como revela el artículo 4, inciso a, de la Ley 29649:

Son rentas de la Universidad Nacional Autónoma del Alto Amazonas las siguientes:

a) Las actuales partidas consignadas en el presupuesto de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) para su sede en Yurimaguas.

En consecuencia, en la medida en que la creación de la UNIQ no requiere necesariamente aumentar los niveles de gasto público existentes previamente, no puede considerarse que las disposiciones impugnadas contravengan el artículo 79 de la Constitución.

Todo aumento subsiguiente en los niveles de gasto vinculados con el funcionamiento de la UNAAA no derivarían de la Ley 29620 sino de otras fuentes, tales como la aplicación del artículo 5 de la Ley 27506, del Canon, o la iniciativa presupuestaria del Poder Ejecutivo establecida en el artículo 78 de la Constitución.

En consecuencia, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la presente demanda de inconstitucionalidad en todos sus extremos.

S.

**SARDÓN DE TABOADA**

**Lo que certifico:**

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